

L É A S E S I Q U I E R E

**R E
D I S E
Ñ A R**

**LA ESTRATEGIA
DE SEGURIDAD PÚBLICA
D E S D E L O L O C A L**

ROMAIN LE COUR GRANDMAISON

Romain Le Cour Grandmaison es investigador asociado
de México Evalúa y co-director de Noria Research.



RESUMEN

ese a un discurso de ruptura con la administración anterior, el Gobierno de Enrique Peña Nieto mantuvo la misma política de seguridad, que conllevó los mismos resultados: la crisis siguió agravándose. Con base en el análisis de las dinámicas que han marcado la política de seguridad en los años pasados, llegamos a una propuesta central: construir la seguridad pública desde abajo. Presentamos un panorama de la evolución de la(s) violencia(s) que conoce México, principalmente en relación con el narcotráfico y los homicidios dolosos. Este capítulo propone un cambio de paradigma en el diseño de la estrategia de seguridad pública, dirigido a darle prioridad a la escala local de análisis, así como a la capacitación de las fuerzas locales de policía y la coordinación entre los tres niveles de fuerzas. ¿El objetivo a largo plazo? Fortalecer las instituciones civiles de seguridad.

INTRODUCCIÓN

Una de las primeras medidas anunciadas por el presidente Enrique Peña Nieto al inicio de su sexenio fue la creación de un Programa Nacional de Prevención del Delito destinado a ser el eje principal de la política de seguridad del nuevo Gobierno, en claro contraste con la “guerra contra el narcotráfico” declarada y sostenida por su predecesor, Felipe Calderón. Sin embargo, para el quinto año de su administración, el Ejecutivo decidió no solicitar recursos al Congreso para financiar este programa. Allí quedó el intento del actual Gobierno Federal de transformar el modelo de seguridad del país.

Más bien se pudo observar a lo largo del sexenio cómo el Gobierno, pese a un discurso que buscaba desmarcarse del de la administración anterior, mantuvo la misma política de seguridad, con los mismos resultados: una crisis que sigue agravándose.

Así, el año 2017 fue el más violento de la historia mexicana reciente. Durante el sexenio ningún año registró menos de 20 mil homicidios dolosos¹² (2014 y 2015 siendo los menos violentos del mandato). De esta manera, el mandato de Enrique Peña Nieto podría cerrar con alrededor de 140 mil víctimas de homicidio. Los números de víctimas mortales, desaparecidos y desplazados por la violencia nunca fueron tan elevados. Asimismo, la lista de los estados afectados por la violencia sigue en constante crecimiento e incluye ahora nuevas entidades a su cabeza, como, por ejemplo, Colima, estado más violento del año 2017. Por otra parte, el poder de los grupos criminales quizás nunca había sido tan fuerte, a pesar del sinnúmero de operativos policiacos, militares y conjuntos. Finalmente, la violencia parece haberse instalado plenamente en el paisaje político mexicano, como una realidad incuestionable, casi normalizada por su cotidianidad y su cobertura en los medios, convirtiéndola en un elemento banal del día a día nacional.

Evidentemente, estas dinámicas no indican una tendencia positiva o una situación controlada: a pesar de la banalización mediática de la violencia, México vive una crisis de seguridad aún más aguda que la que existía cuando Enrique Peña Nieto tomó las riendas del país en 2012.

Este capítulo irá más allá del balance del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto a fin de identificar puntos y dinámicas críticas de los años pasados. Centraremos nuestro análisis en la evolución de la(s) violencia(s) que conoce México, principalmente en relación con el narcotráfico y los homicidios dolosos. En este sentido, este trabajo

¹² Los homicidios dolosos corresponden a los homicidios cuyo responsable busca la muerte de su víctima.

Se diferencian de los homicidios culposos, en los cuales una persona mata a otra por accidente o de manera involuntaria.

asume varios sesgos: aunque los mencionamos como ejes importantes de reflexión y recomendaciones para el futuro, no contemplamos aquí un análisis localizado de las políticas de prevención del delito, de la delincuencia común o de la política carcelaria del país, entre otros temas cruciales de la seguridad pública, pues fueron contemplados en el capítulo 1.

Lo que proponemos en este capítulo es un cambio de paradigma en el diseño de la estrategia de seguridad pública, dirigido a darle prioridad a la escala local de análisis, así como a la capacitación y el empoderamiento de las fuerzas locales de policía, la coordinación entre los tres niveles de fuerzas civiles, así como el fortalecimiento de las instituciones públicas de seguridad. Al enfocarnos en las dinámicas locales de seguridad y violencia, podremos llegar a nuevas estrategias basadas en datos empíricos finos, que se pueden monitorear y evaluar, como, por ejemplo, la implementación de una política de desarme. Esto requiere realizar esfuerzos mayores desde el inicio del próximo sexenio, así como favorecer el seguimiento de las etapas de diagnóstico, implementación y monitoreo. Con estas propuestas, llamamos a las autoridades a restablecer y fortalecer una presencia policiaca local por parte de elementos capacitados y coordinados con los demás niveles de operación, que sirva de base para el diseño de una estrategia integral de seguridad pública. Esta estrategia, basada en instituciones y fuerzas civiles, deberá ir de la mano del combate a la corrupción y la impunidad en las fuerzas de seguridad, piedra angular de los lineamientos de reducción de la violencia en México.

CONTEXTO

“Cuando me entregó [Lázaro Cárdenas Batel el estado], estaba grave. Cuando yo lo entregué a Fausto [Vallejo], estaba peor”. Estas palabras de Leonel Godoy Rangel, gobernador de Michoacán de 2008 a 2012, podrían aplicarse a la Presidencia de Enrique Peña Nieto con respecto a México en general.

El balance numérico de la administración de Enrique Peña Nieto en materia de seguridad es abrumador. Mientras que, en 20 años, se

habían registrado únicamente cuatro meses que superaban las 2 mil víctimas de homicidios dolosos –todos ellos del 2011 y atribuibles al record del presidente Felipe Calderón–, octubre de 2017 rompió esta marca al ser el mes más violento de los registros mexicanos, con 2 mil 764 víctimas de homicidio doloso, según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP, 2017b). Así, el año 2017 fue el más violento de la historia mexicana reciente, con 25 339 víctimas de homicidio doloso, y el sexenio de Enrique Peña Nieto destacó porque ningún año registró menos de 20 mil homicidios (2014 y 2015 siendo los menos violentos del mandato). De esta manera, la tasa de homicidio doloso nacional ha pasado de 18.33 por cada 100 mil habitantes en 2012 a 20.51 en 2017, siendo este año el primero en superar la tasa de 20 homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes desde que se registran los datos en 1997 (SESNSP, 2018).

Por otra parte, es interesante observar el comportamiento de los 50 municipios más violentos del país, ya que el Gobierno federal lanzó, en 2016, una estrategia de combate al crimen destinada a atenderlos de manera prioritaria. En 2017, los municipios que ocupaban los primeros 50 lugares más violentos del país concentraban 47.4% del total nacional de averiguaciones previas y carpetas de investigación por homicidios dolosos, tres puntos porcentuales más que en 2016¹³. En 2017, la cifra de averiguaciones previas y carpetas de investigación de homicidios dolosos en los municipios que ocupaban los primeros 50 lugares en la lista de los municipios más violentos creció 32.7%, al pasar de 9 mil 061 en 2016 a 12 mil 023.

Entre 2016 y 2017, 42 municipios de los primeros 50 lugares repitieron su presencia en la lista. Los nuevos municipios que aparecieron en 2017 por su nivel de violencia, fueron Los Cabos (BCS), Tepic (Nayarit), Puebla (Puebla), Ensenada (BC), Navolato (Sinaloa), Tonalá (Jalisco),

¹³ Es importante notar que en la lista de los 50 municipios más violentos elaborada por los equipos de México Evalúa a partir de las cifras de averiguaciones previas y carpetas de investigación por homicidios dolosos, se incluyen más de 50 municipios ya que existe un empate en el quincuagésimo lugar: Zamora y Uruapan tienen 100 averiguaciones previas y carpetas de investigación por homicidios dolosos.

Playas de Rosarito (BC), Córdoba (Veracruz) y Coatzacoalcos (Veracruz). En este contexto, el municipio más violento en 2017 fue Tijuana, con 1 mil 618 carpetas de investigación abiertas por homicidio doloso, lo cual representa un aumento de 86% respecto al año anterior, así como un incremento de 76% respecto al municipio más violento de 2016 –Acapulco- que contabilizaba 918 casos. También destaca que el estado de Colima cuente con tres municipios representados entre los 20 más violentos (Colima, Manzanillo y Tecomán), siendo también la entidad federativa que presenta la tasa de homicidios más alta del país, con una cifra de 93.61 por cada 100 mil habitantes en 2017.

Si nos acercamos a otras categorías de análisis, observamos que entre 2015 y 2017 los feminicidios han aumentado 72.2% y los homicidios dolosos contra mujeres 47.2%, según datos del SESNSP (2017b)¹⁴. Además, según la organización Artículo 19, el año 2017 concluyó con 12 periodistas asesinados, lo cual lleva a 40 el número global en lo que va del sexenio (a partir de 2013).

En el ámbito de los activistas sociales, la situación es igual de preocupante. Según la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos” (Red TDT, 2017), entre 2012 y 2016 se registraron 302 casos de violaciones de derechos humanos en contra de activistas, que afectaron a 1 mil 037 personas. Si se extiende el periodo hasta julio de 2017, se contabilizaron 106 activistas asesinados y 81 desaparecidos. La cifra de ejecuciones supera por mucho el total del sexenio anterior, que había cerrado con 60. Simultáneamente, el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (Cemda, 2018) documentó 342 ataques específicos a activistas y defensores del medio ambiente durante el sexenio, con un incremento preocupante entre julio de 2016 y diciembre de 2017 con 88 ataques contabilizados, de los cuales 29 constituyen asesinatos. Por otra parte, tanto los informes de la Red TDT, como los informes de datos del Alto Comisionado

¹⁴ Cabe mencionar que los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) respecto a los homicidios dolosos contra mujeres presentan números más altos hasta 2016, último año cubierto hasta la fecha.

de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH, 2018) y del Cemda concuerdan en afirmar que los activistas sociales, sea cual sea el ámbito de su movilización, enfrentan situaciones alarmantes de criminalización por parte de grupos criminales y sobre todo por parte del Estado mexicano, a quien responsabilizan tanto de la gravedad de las agresiones como del nivel de impunidad en el cual se cometen.

Finalmente, aunque no suscitó mayores comentarios por parte de las autoridades, los alcaldes representan una categoría social particularmente vulnerable. Según la Asociación Nacional de Alcaldes de México (ANAC), desde el principio del mandato de Enrique Peña Nieto al 31 de diciembre de 2017, fueron asesinados 60 presidentes municipales: 33 que habían dejado su cargo, 22 en sus funciones y 4 recién electos. Estos datos son superiores a las cifras correspondientes al sexenio anterior (49 alcaldes y exalcaldes asesinados bajo la administración de Felipe Calderón) y suman así 109 muertos desde 2006, cuando empezó la guerra contra el narcotráfico (Alcaldes de México, 2017, 2018). Al respecto, un informe publicado por el organismo “Justice in Mexico” indica que hoy en día, en México, un presidente municipal tiene 12 veces más probabilidades de ser asesinado que un ciudadano común (Calderón, 2018). Por otra parte, desde que ha iniciado el año 2018, se han asesinado a 13¹⁵ políticos locales, varios de ellas o ellos estando en pre-campaña o en campaña electoral.

También es importante señalar que entre enero de 2013 y julio de 2017, se reportaron 19 mil 156 personas desaparecidas, por lo que, si la tendencia no varía, el sexenio concluirá casi con el mismo número que lo hizo la administración Calderón, con 24 mil 943 extraviados (Aroche Aguilar, 2017).

Al considerar estas cifras, se observa que no presentan mejora alguna con respecto al sexenio anterior y que la situación de la seguridad en México es todavía más alarmante, sobre todo si se toman en cuenta las

¹⁵ Corte al 6 de marzo de 2018.

altas tasas de subreporte por parte de las familias de las víctimas por miedo o por la falta de compromiso de las autoridades para apoyarlas. Así, la cifra negra, que corresponde al nivel de delitos no denunciados o que no derivaron en investigación por parte de la autoridad, fue de 93,6% a nivel nacional en 2016 (92,1% en 2012. Adicionalmente, como lo analizaremos en el capítulo 3, del total de averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas por el Ministerio Público ese mismo año, “en el 49% de los casos no pasó nada o no se resolvió la denuncia” (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi], 2017).

Por otra parte, el Presidente dejará un país plagado por configuraciones de violencia que van más allá de la sola violencia ejercida por grupos criminales, pues implican directamente al Estado mexicano, tanto por el fracaso de su política de seguridad, por omisión, como incluso por el exceso en el uso de la violencia. En este ámbito, la impunidad, la corrupción y el involucramiento directo de diferentes cuerpos de fuerzas públicas en casos violentos del sexenio retratan un panorama de profunda inestabilidad para la próxima administración.

Recordamos aquí algunos de los eventos clave que han marcado este sexenio.

El 24 de febrero del 2013, en la región de Tierra Caliente de Michoacán, se crearon Grupos de Autodefensas, iniciando un movimiento armado que duró más de dos años e implicó una intervención política y militar inédita por parte del Gobierno federal que hemos documentado a través de un estudio (México Evalúa, 2014).

El 30 de junio del 2014, un operativo militar en la localidad de Tlatlaya, Guerrero, resultó en la ejecución extrajudicial de 22 personas por parte del Ejército, suceso que fue denunciado tanto por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) como por varias OSC mexicanas e internacionales como una “masacre”.

El 26 de septiembre del 2014, 43 estudiantes de la Escuela Normal de Ayotzinapa desaparecieron en la ciudad de Iguala, Guerrero, sin que se haya resuelto el caso hasta la fecha. Este evento resultó en uno de los mayores escándalos de la administración saliente, dejando al descubierto una serie de complicidades políticas y militares a nivel municipal, estatal y federal, así como las deficiencias de las instituciones de procuración de justicia del país, incapaces de llevar a cabo una investigación transparente en un caso tan dramático como este.

En otro ámbito, la segunda fuga de Joaquín Guzmán Loera, alias “El Chapo”, el narcotraficante más buscado del país, ocurrida durante el sexenio, también expuso la fragilidad de las instituciones penitenciarias, así como el grado de corrupción de sus administradores. El Chapo, quien en 2001 se había fugado del reclusorio federal de Puente Grande donde cumplía una sentencia de 20 años, fue detenido el 22 de febrero de 2014 y recluido en el penal federal de máxima seguridad del Altiplano, antes de escaparse nuevamente el 12 de julio de 2015. En enero de 2016, el capo fue recapturado y posteriormente extraditado a Estados Unidos el 20 de enero de 2017.

El grado de violencia, las desapariciones forzadas, la represión contra los periodistas, la corrupción y la impunidad a manos del Estado que caracterizaron la administración del gobernador priista Javier Duarte de Ochoa en Veracruz culminaron con la fuga de éste en octubre del 2016, cuando fue acusado de los delitos de delincuencia organizada, operaciones con recursos de procedencia ilícita, abuso de autoridad, peculado y tráfico de influencias, entre otros. Finalmente fue arrestado en Guatemala, extraditado y presentado frente a la justicia mexicana en julio de 2017.

Finalmente, el escándalo de los “huachicoleros”, quienes se dedican al robo y venta de combustible, principalmente a partir de perforaciones en oleoductos de Pemex, saturó los medios de comunicación en 2017, a partir de casos emblemáticos en los estados de Puebla, Oaxaca, Veracruz y Tamaulipas. Estos casos ilustran tanto la diversificación de las actividades criminales como las infinitas redes de complicidades públicas que las acompañan.

Desgraciadamente, esta lista no es exhaustiva. Es imposible citar a todas las víctimas “anónimas” de homicidio y desaparición que ha producido el país en los últimos años. Sin embargo, el punto común entre los casos más emblemáticos del sexenio reside en la implicación de grupos del crimen organizado y de autoridades de nivel municipal, estatal y a veces federal, en particular de integrantes y mandos de las fuerzas públicas, tanto policiacas como del Ejército.

Estos casos revelan además la complicidad, o por los menos la ineficiencia, de las instituciones judiciales, armando así un tríptico de colaboración, colusión y corrupción que caracteriza las relaciones entre el poder político y los grupos violentos en el país. Si la proliferación de estos grupos, así como el incremento de su nivel de armamento, de su control territorial y de sus prácticas de violencia son una realidad, estos factores se deben de entender en su articulación con la actuación deficiente de las instituciones públicas.

Sin embargo, sería un error entender la seguridad pública como un fenómeno únicamente ligado al crimen organizado. Como lo declaró el mismo presidente Peña Nieto, según “las cifras del Gabinete de Seguridad, el total de homicidios relacionados a delitos del fuero común pasaron de tres de cada diez en 2011, a cinco de cada diez en 2016” (Bravo, 2017).

Estas cifras, en sí, no dicen si se están haciendo las cosas bien, ni tampoco si expresan una mejora de algún tipo. Sin embargo, la declaración del Presidente de la República confirma que, en un contexto nacional en el cual el 50% de los homicidios dolosos no estaría relacionado con el crimen organizado, resulta clave diseñar una estrategia de seguridad pública que integre esta evolución.

En efecto, no se pueden combatir con las mismas herramientas al crimen organizado y a la delincuencia común. En este último rubro, datos de la Envepe (Inegi, 2017) indican que se cometieron 31.1 millones de delitos en 2016, representando una tasa de incidencia de-

lictiva por cada 100 mil habitantes de 37 mil 017, superior a la de 2015 (35 mil 497). Los delitos más frecuentes fueron la extorsión y el robo o asalto¹⁶.

Desde el enfoque de este capítulo, los factores que explican el incremento de la violencia son múltiples. Como lo han analizado varios estudios, la impunidad, la marginación, la escasez de oportunidades educativas y laborales, y factores sociales de riesgo, como la violencia intrafamiliar, hacen que la carrera criminal pueda ser considerada como una opción profesional y la violencia como un método de resolución de conflictos (Herrera-Lasso, 2013; CIDH, 2015). En estos casos, la participación en actividades delictivas no representa una vía fácil, sino una de las pocas opciones de supervivencia en ciertas zonas del país.

En este ámbito, partimos del postulado que el crimen organizado es a la vez una de las vertientes de la violencia, así como un catalizador de las dinámicas locales mencionadas antes. Así, el desarrollo de las organizaciones criminales participa activamente de la destrucción del tejido social a través del uso de la violencia y de sus múltiples vertientes (cobro de piso, venta de drogas, violencia de género), pero también a través de la propagación de un ejemplo de ascenso social en contextos particularmente vulnerables. En este proceso, las respuestas gubernamentales centradas en la guerra actúan como leña al fuego. Al enfocarse casi exclusivamente en el combate frontal a los grupos violentos – un aspecto indispensable por otra parte –, el Gobierno federal desestimó las perspectivas sociales que propician la seguridad ciudadana y contribuyen a mejorar las condiciones socio-económicas locales de las zonas más expuestas del país.

16 El Inegi reconoce dos límites a esta encuesta. Primero, “las encuestas de victimización [...] no permiten medir delitos en los que no hay una víctima directa o donde la víctima no es una persona (delitos sin víctima identificable), tales como el lavado de dinero, el tráfico de drogas, de armas o de personas, entre otros”. Segundo, “delitos como delincuencia organizada, narcotráfico, portación de armas exclusivas del Ejército, tráfico de indocumentados, entre otros, no son susceptibles de captarse” en este tipo de encuesta (Inegi, 2017).

Respecto al crimen organizado, la estrategia de seguridad pública también parece haber fracasado. Como ya lo adelantamos, existen hoy más grupos criminales activos en el país que hace seis años. El proceso de fragmentación terminó afectando incluso al cartel histórico de Sinaloa, con la extradición a Estados Unidos de su líder, “El Chapo” Guzmán. Al mismo tiempo, los grandes carteles de Michoacán –La Familia Michoacana y los Caballeros Templarios– prácticamente han desaparecido y han sido sustituidos por decenas de grupos medianos, un proceso que se dio de la mano del movimiento armado de las Autodefensas, sobre el cual volveremos más adelante. Por otra parte, en Guerrero, siguen operando un sinnúmero de grupos armados, sin organización hegemónica por el momento. En la zona Oriente del país, finalmente, los Zetas han perdido su poderío sin que se haya investigado precisamente lo que está sucediendo, mientras el Cartel del Golfo se diseminó.

En este panorama de las grandes organizaciones criminales, el Cartel de Jalisco Nueva Generación (CJNG), cuya creación fue anunciada en 2009 y que es dirigido por Nemesio Oseguera Cervantes “El Mencho”, originario de Michoacán, es considerado como la organización más amplia y poderosa del fin de sexenio.

Si bien no podemos estar seguros de su causa, la fragmentación de los grupos criminales produce efectos tanto a nivel nacional como local, que se deben analizar.

- 1.** Los grupos medianos pelean entre sí por el control de territorios claves, como puntos de recibimiento de las drogas, zonas de producción y rutas de trasiego, sean de drogas o de migrantes, sea como operador local de una estructura más importante (como lo ilustra el caso de la expansión del CJNG), sea como grupo independiente pero inestable. Esta inestabilidad produce oportunidades de competencia entre los grupos, lo cual alimenta la violencia.
- 2.** Los territorios claves, llamados “plazas”, incluyen hoy ciudades y regiones estratégicas, así como zonas donde se practica la extor-

sión a gran escala. Éstas pueden ser zonas urbanas e industriales, pero también zonas de producción agrícola de alto rendimiento, como es el caso de Michoacán con el aguacate, o de Sonora con la minería, entre otras.

3. La ruta de migración entre América central y Estados Unidos, y las rutas de migración “internas” a México siguen representando puntos claves de las actividades criminales en el país, así como focos rojos de las desapariciones en masa.

Todas estas dinámicas crean focos rojos a través del territorio nacional, conformando así diversas escalas de desafíos que muchas veces se superponen y se alimentan unas a otras. En todos estos ámbitos cabe recordar que los actores “criminales” conducen sus actividades aprovechando la corrupción o, por lo menos, la pasividad de las autoridades, así como de las fuerzas de seguridad de los tres niveles de gobierno.

Otro factor central de la violencia es la proliferación de armas de fuego en México. Según los datos del SESNSP (2018b), en 2017, el 68% de los homicidios dolosos (16 mil 898) se cometieron con armas de fuego. Las mismas armas provocaron 8 mil 486 lesiones dolosas. Sin embargo, este tema aparece muy poco en el debate nacional acerca de la seguridad pública.

En éste, las armas de fuego siguen siendo un tema muy vinculado con Estados Unidos y, en particular, con la facilidad con la cual allá se puede adquirir legalmente el armamento de guerra, particularmente en los estados fronterizos con México. Según los propios datos de la Oficina de Fiscalización Superior del Gobierno de Estados Unidos (GAO) y de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) de México, el 70% de las 104 mil 850 armas decomisadas en México entre 2009 y 2014 provenían de Estados Unidos. La misma GAO reconoció que la mayoría de estas armas terminaban en manos de organizaciones criminales vinculadas con el narcotráfico, y que “casi la mitad de las armas de proveniencia estadounidense decomisadas en México son armas largas,

que incluyen rifles de asalto de alto calibre, como AK-47 y variantes de los rifles AR”. Otras estimaciones indican que hasta 213 mil armas de fuego transitan ilegalmente por la frontera Norte cada año (McDougal, Shirk, Muggah y Patterson, 2015; Parsons y Weigend Vargas, 2018).

Segundo, como lo indicaban dos análisis de investigadores de México Evalúa (David y Furszyfer, 2016; Gabutti y Nolasco, 2017), el número de hogares en México que adquirieron un arma de fuego aumentó 60% en los últimos cinco años.

Tercero, varios casos durante el sexenio actual han ilustrado no solamente la proliferación de armas de fuego en el país, sino también la carrera armamentista que siguen los grupos armados y criminales. Al respecto, es importante señalar que la ventaja estratégica de las fuerzas públicas respecto a los grupos criminales parece haberse reducido. Estos últimos tienen en su poder un material que se acerca cada vez más al de las corporaciones del Estado, además de saber y estar dispuestos a usarlo. El ejemplo más paradigmático de esto fue la demostración de poder del CJNG el 1ero de mayo de 2015 en Guadalajara, cuando además de organizar 39 bloqueos alrededor de la tercera urbe del país e incendiar bancos y gasolineras, el grupo criminal logró derribar un helicóptero del Ejército usando un lanzacohetes, un hecho inédito hasta entonces en México.

La proveniencia de este tipo de armas y el tráfico de armas en general en México son uno de los temas particularmente olvidados de este sexenio, a pesar de los múltiples ejemplos que ilustran la gravedad de la situación. Sin regresar hasta los Zetas, ex miembros de las Fuerzas Especiales de México e introductores de las modalidades y armamento de tipo “comando” en los grupos criminales del país, resulta muy preocupante el nivel de armamento y material exhibido por los grupos actuales.

Más concretamente, el armamento de guerra con el que cuentan los grupos criminales, que reduce la ventaja táctica y estratégica de las fuerzas públicas y provoca enfrentamientos cada vez más violentos.

tos en zonas pobladas, pone en graves riesgos a la población local. Por otra parte, se tiene que plantear la pregunta de los circuitos de tráfico de estas armas, que resultan ser mucho más complejos que el simple argumento “de que vienen de los Estados Unidos”. Esta explicación, en parte cierta, no impide que muchos testimonios expliquen que las armas se pueden adquirir a través de un mercado negro, a veces organizado por las mismas fuerzas públicas, o través de los mismos canales que llevan drogas hacia el norte y regresan con armas. Por último, resulta clave luchar contra la “pérdida” o el robo de armas que son propiedad de la Sedena o de las Secretarías de Seguridad Pública. Según los datos proporcionados a través de una solicitud de información formulada por Animal Político, entre los años 2006 y 2013 se reportaron 15 mil 609 armas de fuego extrañadas o robadas, de las cuales casi el 30% eran armas largas (Ángel, 2015).

ATENCIÓN AL PROBLEMA Y RESULTADOS HASTA AHORA

La multiplicación de las organizaciones criminales, así como la escalada de la violencia, se dieron en un contexto marcado por el fracaso de la estrategia del Gobierno federal.

Iniciando su sexenio, el presidente Enrique Peña Nieto anunció su decisión de volver a crear una amplia Secretaría de Gobernación, que incorporaría las atribuciones de la Secretaría de Seguridad Pública federal. Al mismo tiempo, se concretó la creación de la Gendarmería Nacional, conforme a una de las grandes promesas de campaña del candidato priista. El objetivo fijado en ese entonces consistía en seguir profesionalizando y centralizando la seguridad pública nacional, así como derribar el proyecto calderonista de Policía Federal.

Durante su campaña electoral, Enrique Peña Nieto mencionó que la Gendarmería contaría con 40 mil elementos. En marzo de 2013, el secretario de Gobernación declaró a su vez que este cuerpo contaría con 10 mil elementos, diferenciados de la Policía Federal, y en agosto de 2014 se inauguró esta fuerza pública con 4 mil 500 elementos, como

parte del “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, a través de su meta “México en Paz”. Hoy en día, la Gendarmería cuenta con 4 mil 973 elementos y no se sabe qué sucederá con ella al terminar el sexenio.

Resulta difícil evaluar precisamente los logros y fracasos de esta fuerza. Sin embargo, es importante recordar cuál era su objetivo inicial, en el marco de acción de la Policía Federal: “Reorganizar la Policía Federal hacia un esquema de proximidad y cercanía” (Auditoría Superior de la Federación [ASF], 2014). Esta meta, que va más allá de la misma Gendarmería, desgraciadamente se dejó de lado.

En realidad, a nivel nacional, la estrategia de seguridad del Gobierno federal – y de los Gobiernos estatales – durante este sexenio fue más de lo mismo. Más operativos militares, más Ejército, más fuerzas estatales creadas sin preparación, justificación ni evaluación. La constante resultó ser el uso del concepto de “mando único” como remedio para todos los males, que se acompañó de la necesidad de depurar o desaparecer las policías municipales, presentadas como la madre de todos los vicios del país.

Pero, ¿cómo se pretende atender la crisis de seguridad en Chiapas y en Baja California con una misma política? Si el mando único es una propuesta de centralización y de coordinación de fuerzas (siendo “coordinación” la palabra importante) entonces debería basarse en diagnósticos de seguridad locales, realizados en colaboración entre los presidentes municipales y las áreas de seguridad pública de los estados. En la realidad, el mando único, tal y como se presenta hoy, es una respuesta institucional diseñada e impuesta desde arriba a partir de un diagnóstico débil o nulo, promocionada por el Gobierno federal y adoptada por algunos Gobiernos estatales, aunque no logró juntar los votos suficientes para su aprobación por el Congreso federal.

En el papel, el mando único consiste en favorecer la capacitación y la coordinación de las fuerzas de seguridad al crear 32 corporaciones estatales que sustituyan tanto a las policías preventiva e investiga-

dora estatales, como a las municipales. Así, la solución al problema de la falta de capacitación y pocos o nulos recursos de ciertas policías municipales sería su desaparición, siguiendo así el razonamiento según el cual las policías municipales – y el escalón municipal en general – son la primera causa de la crisis institucional de seguridad del país.

Propuesto inicialmente por Felipe Calderón y retomado por Enrique Peña Nieto, el mando único es el culebrón de las políticas de seguridad del país. En los últimos meses, dio pie a la secuela del “mando mixto”, propuesta presentada por el PAN y apoyada por el PRD, cuya principal diferencia con el “mando único” radica en mantener las prerrogativas de seguridad de los municipios tal y como las define el artículo 115 constitucional. Lo más probable es que el sexenio termine sin que se apruebe ni una, ni otra. Sin embargo, el PRI expresó su voluntad de organizar una consulta popular, simultánea a las elecciones del 1ero de julio, pidiéndole a los votantes pronunciarse a favor o en contra del mando único, a través de una fórmula particularmente reveladora del posicionamiento del Gobierno: “¿(Está usted de acuerdo) en que nuestro país tenga 32 policías profesionales, una por cada estado, en lugar de las más de mil 800 policías municipales que, de acuerdo con distintos estudios, están mal capacitadas, mal equipadas y mal coordinadas?” (Rosas, 2017).

Es interesante analizar las explicaciones que expusieron tanto el presidente Peña Nieto y los legisladores priistas cuando se opusieron al mando mixto (Sánchez, 2017). Argumentaron que la propuesta amenazaba con crear incertidumbre institucional ya que dejaba a los municipios la posibilidad de declararse inaptos para garantizar la seguridad local. Según ellos, esta situación iba a crear las condiciones para que los estados se lavaran las manos y la Federación termine siendo responsable de encargarse de la seguridad local en muchas partes, lo cual resultaba imposible tanto por razones de presupuesto y de capacidades materiales, como por motivos políticos.

Sin embargo, lo que crea precisamente el mando único, y más aún si se le agrega la Ley de Seguridad Interior¹⁷, es la centralización de tareas y responsabilidades en las manos de los Gobiernos estatales y la Federación. Esto provoca una concentración de poderes que no ha producido resultados positivos durante el sexenio, y menos en los últimos dos años de éste. Cabe recordar, como lo señaló Cárdenas (2016), que cuando sucedieron los hechos en Ayotzinapa, el municipio de Iguala se encontraba oficialmente bajo un régimen de mando único, ya que el alcalde, José Luis Abarca Velázquez, había firmado un convenio en este sentido con el gobernador Ángel Aguirre Rivero.

El mando único presenta obstáculos centrales, tanto en términos de modelo, como de implementación:

- 1.** Aumenta el vacío policiaco en los municipios ya que, en general, la desaparición de las policías municipales sucede antes de su remplazo por fuerzas estatales. El plazo, que puede deberse tanto a carencias organizativas como a falta de compromiso y conflictos políticos locales, puede ser particularmente contra-productivo.
- 2.** La resistencia de algunos municipios frente a la “imposición” del mando único y las negociaciones con el poder estatal para su implementación pueden aumentar aún más dicho plazo y vacío de fuerzas. El mando único supone un liderazgo fuerte por parte de los Gobiernos estatales, así como una capacidad de coordinación y de diálogo con los municipios que muchas veces no existe. En estos casos, efectivamente, el mando único se convierte en una solución impuesta, sin la más mínima concertación.

¹⁷ Esta ley, aprobada en diciembre de 2017 después de meses de discusión y la presentación de varias iniciativas. De acuerdo con sus defensores, su objetivo consistió en reglamentar el desempeño de las Fuerzas Federales y de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior, así como para dar certidumbre a los ciudadanos sobre los límites de su actuación, el tipo de acciones que pueden llevar a cabo y cómo serán vigiladas o evaluadas (México Evalúa, 2017a).

3. La desaparición de las fuerzas municipales agrava la pérdida del vínculo de las fuerzas públicas con los ciudadanos y la realidad local, así como su conocimiento fino de las dinámicas y de las poblaciones locales. Este punto nos parece ser el más grave y menos atendido. Una de las principales consecuencias del modelo de mando único, así como de la voluntad política de quitar a los municipios la responsabilidad de sus tareas de seguridad, es la pérdida de proximidad, información e inteligencia local que debe, o debería, tener una policía municipal, y que no poseen las policías estatales, sobre todo cuando sus elementos no provienen de las localidades en las cuales operan. En el mismo eje, las fuerzas federales no logran tejer vínculos suficientes con las comunidades, aunque éstos resulten imprescindibles para crear confianza y desarrollar tareas de inteligencia, así como construir estrategias de respuesta, enfocadas en las problemáticas de los municipios atendidos.

4. La línea que existe entre la coordinación de los diferentes niveles de gobierno y la sumisión de los eslabones más bajos a los más altos es muy tenue. Como lo mencionaron varios analistas de México Evalúa (Cárdenas, 2016; Vázquez del Mercado Almada, 2016), el mando único provocó una mayor concentración de poderes en manos del Poder Ejecutivo estatal. Esto es particularmente el caso en el contexto de estados y municipios “violentos”, en los cuales las condiciones no mejoran durante lapsos de tiempo largos. Las situaciones de violencia, combinadas con la imposición de un modelo desde arriba, contribuyen a debilitar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y entorpecen aún más la reacción a crisis de violencia localizadas. Finalmente, en vez de mejorarla, el mando único parece alimentar la fractura que existe entre los Gobiernos municipales y el Ejecutivo estatal, particularmente en contextos de crisis cuando más se necesitaría la coordinación.

Ahora bien, no negamos la realidad mexicana y el pésimo estado de sus fuerzas de policías municipales. Éstas, sin la menor duda, no tienen la capacidad de cumplir con los desafíos que plantea la situación de seguridad en el México de nuestra época. Como lo ilustraron varios

casos durante el sexenio – siendo Ayotzinapa y Veracruz unos de los más dramáticos – las policías municipales muchas veces quedan expuestas - o en el peor de los casos al servicio – de los grupos criminales de la zona, así como de los intereses políticos de las autoridades locales. Ambos tienden a usar las policías municipales como sus fuerzas privadas bajo la amenaza de quitarles el puesto o matarlos, como sucede en muchos municipios de la República. A los policías municipales, que son originarios de y viven en las zonas donde operan estos grupos criminales, no les queda más opción que obedecer a estos jefes ilegítimos y dedicarse a arrestar, levantar, y seguir órdenes ilegales provenientes de esa jerarquía de facto.

En este panorama, la Secretaría de Gobernación difundió el 22 de diciembre 2017, a menos de un año de concluir esta administración, el “Diagnóstico nacional sobre las policías preventivas de las entidades federativas” (SESNSP, 2017c). Por cierto, la fecha escogida para dar a conocer este documento ilustra la pérdida de peso institucional de la institución en la definición e implementación de la estrategia de seguridad en el país. El resultado de este diagnóstico es incuestionable. Según los datos de la Secretaría, faltan 115 mil 943 elementos de policía (el 50.86%) para alcanzar el estándar mínimo recomendado por la misma Secretaría de 1.8 policías por cada mil habitantes. La penuria que crea esta falta de elementos es insostenible en el contexto actual mexicano.

Por otra parte, dentro de los 128 mil 922 policías en activo, el 21.2% no cuenta con una evaluación aprobatoria vigente de los famosos “controles de confianza” y, en particular, el 6.9% obtuvo resultados no aprobatorios. Más preocupante aún, el 56.8% no cuenta con su “Evaluación de Competencias básicas” aprobada, es decir, no cumple con los requisitos básicos para ser policía.

Adicionalmente, sólo seis de los 39 Institutos y Academias de formación policial cumplen con los 12 requisitos de infraestructura y equipamiento. Por ejemplo, 27 de ellos no cuentan con aulas de juicios orales.

Por último, el estudio resalta que solamente seis entidades federativas operan conforme a los seis Protocolos mínimos de actuación policial existentes.

Sería un error pensar que este diagnóstico ilustra una fatalidad o un olvido. Al contrario, refleja claramente las orientaciones de seguridad tomadas por la administración actual, en particular su apuesta por el uso de las fuerzas militares a pesar de su falta continua de resultados. Frente a semejante panorama, las autoridades siguen sin contar con un análisis sistémico de las capacidades y debilidades de las fuerzas municipales y su respuesta sigue concentrándose en un argumento que no parece tener fin: las policías municipales son débiles, corruptas e inoperantes, entonces deben desaparecer. Por nuestra parte, consideramos que, si las fuerzas municipales y/o estatales son débiles, entonces constituyen un desafío que se tiene que atender, no desaparecer.

En conclusión, lo que niega la política de mando único, o por lo menos la implementación que le dio la administración de Enrique Peña Nieto, es la complejidad y la diversidad de las problemáticas de violencia(s) que existen en el país. En sí, la voluntad de homogeneizar las fuerzas y la toma de decisión no es contraproducente. Sin embargo, lo puede ser cuando se pretende atender de la misma manera la violencia en Ciudad Juárez o en la Sierra de Guerrero. Al toparse con la realidad de cada estado, o de cada municipio dentro de los estados, las estrategias diseñadas “desde arriba”, sin ninguna concertación con las autoridades locales, se convierten generalmente en un fracaso.

PROPUESTAS

Nuestra propuesta central consiste en diseñar la estrategia nacional de seguridad pública con base en el fortalecimiento de las capacidades institucionales locales, eso sí, en colaboración con los demás niveles de gobierno. En vez de promover la homogeneización “desde arriba”, nos parece imprescindible concentrar el esfuerzo institucional y financiero en dotar a los municipios de las fuerzas de policía más competentes posibles, conforme a sus facultades, definidas en el artículo 115 constitucional.

Por ello, postulamos tres ejes importantes. Primero, hasta ahora, resultará crucial para la próxima administración identificar y entender los desafíos de seguridad en función de su impacto y de su fuero, pero sin enfocarse casi exclusivamente en la criminalidad organizada entendida como palabra “mágica” que encubre cualquier fenómeno delictivo. En términos de seguridad pública, el crimen organizado es una de las diversas vertientes que contribuyen y alimentan la violencia social. Segundo, es importante no invisibilizar o minimizar fenómenos de delincuencia como el robo común, el asalto y las violaciones, entre muchas, ni descartar estrategias de prevención del delito que integran dinámicas sociales de desarrollo local, acceso a la educación y al empleo, entre otras. Y, finalmente, como lo han observado varios informes publicados por México Evalúa (Ayala y Furszyfer, 2017; David y López, 2018), una de las razones por las cuales las estrategias de seguridad han fracasado hasta ahora es por falta de conocimiento, datos confiables y diagnósticos desagregados sobre la crisis de seguridad para poder progresar en las respuestas que se aportan en términos de políticas públicas. Por ello, la próxima administración debería fortalecer los diagnósticos que permitan acercarse a las situaciones de violencia de cada territorio con un análisis que combine diferentes categorías de delitos.

A continuación, presentaremos varias propuestas destinadas a los primeros meses de la próxima administración. Estos lineamientos, como cualquier otros, deberán ser monitoreados y evaluados a lo largo de su implementación.

Antes de presentarlos, sin embargo, es importante resaltar el marco en el que deben desplegarse estas iniciativas. Cualesquiera que sean las decisiones tomadas por la próxima administración, es imprescindible que las políticas de seguridad se diseñen e implementen con base en una estrategia, es decir una política integral y proactiva, no únicamente enfocada en mecanismos de reacción armada. El objetivo, para decirlo en pocas palabras, consiste en desarrollar un nuevo paradigma para la estrategia de seguridad pública en México.

1. Producir diagnósticos locales

El primer esfuerzo que contemplamos en esta agenda es la necesidad de desarrollar el conocimiento y el análisis de la violencia a nivel local. Resulta imposible diseñar una estrategia de seguridad pública efectiva sin contar con datos confiables que permitan entender las dinámicas locales precisas. Obviamente, no se trata de producir 2 mil 446 diagnósticos en toda la República, sino identificar regiones, tendencias y problemáticas a fin de diseñar estrategias focalizadas.

La iniciativa propuesta por Enrique Peña Nieto en agosto de 2016, enfocada en los 50 municipios más violentos del país, parecía ser una respuesta pertinente. Desgraciadamente, como lo han señalado Ayala y Furszyfer (2017), nunca se conocieron los objetivos específicos de esta estrategia, ni su capital humano, presupuesto e implementación en el campo. Así, en junio de 2017, los resultados de esta campaña eran mixtos: “28 municipios habían mostrado una tendencia a la baja [de la violencia] (56%) y 22 una tendencia al alza (44%)” después de la intervención federal, lo cual invitaría a seguir monitoreando la estrategia.

Sin embargo, lo que nos parece fundamental, como lo indicaba el análisis de México Evalúa, es que estas iniciativas se basen en diagnósticos finos, elaborados en los municipios claves y que se monitoreen los resultados de las intervenciones más allá de las únicas estadísticas de homicidios, las cuales conllevan sesgos cruciales a la hora de entender las dinámicas de la violencia al nivel local. La baja de la violencia en las estadísticas de un municipio, por ejemplo, no necesariamente ilustran una mejora de la situación social y humana. Puede corresponder a la situación, que existe en muchos territorios del país, de un municipio controlado por un grupo criminal, o una autoridad *de facto*, que regula de forma autoritaria la vida de la municipalidad, lo cual, a pesar de reducir – en algunos casos – las estadísticas de la violencia, no corresponde a ninguna mejora institucional o social. Las dinámicas de violencia en el país tienen raíces y manifestaciones diversas, que requieren diagnósticos locales que combinen datos cualitativos y cuantitativos.

Por ello, la(s) estrategia(s) de seguridad pública se deben apoyar en diagnósticos municipales y estatales precisos, realizados desde la entrada de la nueva administración y entregados en su primera versión en un lapso de tiempo corto, a fin de ser transformados en lineamientos políticos, administrativos, legislativos y operativos claros. Estos diagnósticos se deben seguir alimentando a lo largo del sexenio, bajo la forma de un monitoreo constante que permita adaptar la estrategia a los cambios reportados.

Por otra parte, y yendo más allá de una concepción de la seguridad en términos de amenazas y con un enfoque punitivo, los diagnósticos deben enfocarse en fortalecer la seguridad ciudadana y la prevención de los delitos, es decir en esquemas de protección de la población local, no únicamente en lógicas de golpes, operativos y enfrentamientos contra grupos armados. En este ámbito, el trabajo de evaluación realizado por México Evalúa a las acciones de prevención financiadas con el subsidio Pronapred pueden constituir una base de reflexión para el diseño de lineamientos concretos. Estos deberán consolidar los proyectos municipales definiendo líneas estratégicas y de acción a partir de criterios claros y a la luz de los problemas específicos de violencia y delito. Por otra parte, deberán estar basados en esquemas homologados que permitan darles seguimiento institucional, así como monitoreo por parte de actores independientes (México Evalúa, 2015, 2017b).

Finalmente, los diagnósticos se deben enfocar también en las iniciativas tomadas por las administraciones anteriores – en particular los esfuerzos para la creación de los cuerpos de policías en los diferentes niveles de gobierno – así como en las capacidades existentes y disponibles en términos de fuerzas “humanas” y materiales. El punto no es desaparecer todo lo que se hizo hasta ahora, sino identificar precisamente lo que funciona y lo que no. Así, se mejorará tanto el conocimiento, como la coordinación y la capacidad de evolución de las iniciativas gubernamentales, sin caer siempre en posturas de reacción.

Partiendo de los datos disponibles acerca de los “50 municipios más violentos del país”, hacemos tres propuestas concretas.

Primero, realizar un seguimiento al trabajo iniciado por México Evalúa sobre estos territorios, con el fin de implementar un monitoreo regular de esta estrategia de seguridad.

Segundo, y como ya lo mencionaba el análisis de México Evalúa, resulta imprescindible producir conocimiento empírico sólido acerca de estos municipios clave del país. Así, nos parece fundamental lograr implementar una estrategia de investigación y de diagnóstico en estos municipios para producir líneas bases y comparaciones entre ellos, las cuales servirán desde luego para diseñar padrones de las dinámicas de violencia(s) que se observan en estos territorios. Al realizar esto de manera coordinada, los tres niveles de gobierno serían capaces de detectar los primeros síntomas de una problemática de violencia antes de que ésta se convirtiera en una crisis. La coordinación entre los tres niveles de gobierno para producir conocimiento permitiría a la vez promocionar y reconocer el papel de los Gobiernos locales, así como proporcionarles la posibilidad de contribuir al diseño de la estrategia de seguridad que se implementaría en su territorio. Esto, además de favorecer una relación de confianza entre los niveles de gobierno, permitiría, sin duda, evitar derroches de presupuesto y fracasos en el desarrollo de operativos federales, por ejemplo.

Tercero, recomendamos integrar también en esta reflexión los municipios “menos violentos del país” o que “presentaron las mejoras más significativas”, con el fin de identificar mejores prácticas que se puedan replicar rápidamente en otros municipios del país.

2. Construir una estrategia de seguridad a partir del eje local

Basado en estos diagnósticos, y en contraste con lo que se viene proponiendo hasta ahora con el mando único, consideramos que las policías municipales, o la presencia municipal de fuerzas públicas de proximidad, conocedoras de las problemáticas locales, son absolutamente imprescindibles para mejorar las condiciones de seguridad.

Como lo hemos mencionado en este documento, pocas veces las fuerzas estatales y casi nunca las fuerzas federales conocen realmente el terreno, la gente y las problemáticas sociales que producen la violencia a nivel local. La lógica de articular las tareas de seguridad pública entre los tres niveles de gobierno tiene tanto que ver con la necesidad – política e institucional – de promover la coordinación entre éstos, como de articular los análisis y las capacidades de reacción entre las diferentes escalas de enfoque, desde lo local a lo nacional.

El esfuerzo de evaluación, capacitación e inversión financiera se debe dirigir hacia fuerzas capaces de actuar en lo local, pero no aisladas y abandonadas por los estados y la Federación. Se tiene que revertir el modelo que rige la seguridad pública desde Felipe Calderón: una crisis local provoca el llamado exprés de la entidad federativa hacia la Federación, pidiendo intervención de las fuerzas armadas federales, que conlleva a la desaparición de las fuerzas municipales y del tejido de actuación local, el cual queda absolutamente aniquilado cuando las fuerzas federales se terminan retirando, como es la norma hasta ahora.

Desgraciadamente, la recuperación de las fuerzas locales tomará años. Como lo mostró el diagnóstico de la Secretaría de Gobernación acerca de las fuerzas de policía preventivas, el estado de éstas es alarmante. Así, el esfuerzo para profesionalizarlas y recuperarlas tiene que ser tan importante y veloz como su monitoreo. Durante este proceso, la inversión financiera tiene que ser una de las vertientes de la capacitación de fuerzas locales, así como la coordinación con las fuerzas estatales y/o federales, sean militares o de la Policía Federal, que puedan asegurar cierta continuidad en el ámbito de la seguridad “física”, es decir la presencia continua de fuerzas armadas. Aunque el objetivo a mediano y largo plazo de un cambio de paradigma en la estrategia de seguridad pública tiene que ser el regreso del Ejército a sus tareas “tradicionales”, este proceso no se puede llevar a cabo de un día para el otro sin provocar un vacío que, tal y como ya se observó con la desaparición de fuerzas locales, puede resultar muy dañino.

3. Construir la seguridad a partir de instituciones civiles

El enfoque local debe perseguir otro objetivo, contrario al que acompañó la promulgación de la Ley de Seguridad Interior (LSI): postulamos la desaparición del concepto mismo de “seguridad interior”, y su reemplazo por el de “seguridad pública” (México Evalúa, 2017a), tal y como está contemplado en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La militarización de facto del país, así como los esfuerzos legislativos que buscan darle un marco jurídico, contribuyen a negar las diferencias cruciales entre los lineamientos correspondientes a ambos conceptos, así como entre delincuencia común y criminalidad organizada, dos dinámicas que no pueden, y no deben, ser atendidas de la misma forma ni por las mismas corporaciones, como lo explicamos a continuación.

El objetivo que perseguimos aquí no es meramente semántico. Al imponer en el debate público el concepto de seguridad interior, se crean las condiciones políticas de un debate que no contempla cuestiones tanto estratégicas (¿es el Ejército el órgano más efectivo en la lucha contra el crimen organizado hoy?) como éticas (¿cómo garantizar contrapesos legales y protección en términos de derechos humanos dentro de esta misma lucha?).

En el ámbito de la seguridad pública, el objetivo a mediano y largo plazo consiste en restablecer la apuesta por las fuerzas policíacas, a fin de permitir el retorno del Ejército a los cuarteles. La LSI, tal y como fue aprobada, no puede ser el eje sobre el cual desarrollar una nueva estrategia de seguridad pública. Este nuevo paradigma requiere una inversión financiera en las fuerzas de policías municipales y estatales, así como la implementación efectiva de los lineamientos y obligaciones previstas por la Constitución. El fortalecimiento de las escalas municipales se tiene que perseguir en coordinación con la consolidación de la operación del sistema de justicia penal acusatorio.

Siguiendo nuestra propuesta anterior, es importante dejar claro que todas las fuerzas de policía del país no podrán – y no deberían – estar

capacitadas para enfrentarse con el crimen organizado. Para decirlo de forma más clara, el esfuerzo de capacitación y profesionalización de las fuerzas municipales busca cumplir con un objetivo que está en línea con sus tareas tradicionales de mantenimiento del orden público al nivel local, así como de prevención del delito. Como lo explican Fondevila y Meneses Reyes (2017), “en muchos estados, [las funciones principales de la Policía Municipal] son **a)** atender delitos menores y de orden común, no graves y de bajo impacto social, **b)** mantener el orden y la paz públicos, **c)** atender las conductas antisociales, **d)** hacer cumplir las ordenanzas y **e)** aplicar infracciones administrativas”. Por ende, *no* es la tarea de las policías municipales atender problemáticas de violencia relacionadas con el crimen organizado. Sin embargo, tienen un papel estratégico en la coordinación y el conocimiento de las dinámicas de violencia “desde lo local”, indispensables al buen desempeño de las corporaciones que sí deben enfrentar al crimen organizado.

La Policía Federal, con todas las áreas de mejora posibles que presenta, sigue siendo una inversión multimillonaria que ha cambiado el acercamiento a la seguridad pública en México, dejando un avance en la profesionalización y el monitoreo de las fuerzas de policías federales. En este caso, resulta crucial que la próxima administración le devuelva un espacio estratégico a la Policía Federal. Esto no por favoritismo partidario, o amistades particulares, sino porque existen, dentro de ella, instituciones, lineamientos, equipos, elementos y conocimientos que resultan estratégicos a la hora de renfocar la estrategia de seguridad hacia la seguridad pública. Estas instituciones existen, por lo que podemos construir sobre ellas.

4. Implementar una política de desarme

Como ya lo hemos mencionado, mientras la proporción de ciudadanos armados en México no para de crecer la cuestión de la proliferación de las armas es – sorprendentemente – la gran ausente de los debates acerca de la seguridad en México. Sin embargo, sería iluso pretender mejorar la seguridad del país sin atender este tema, en particular el tráfico de armas y material de “uso exclusivo del Ejército”. Es

particularmente urgente diseñar e implementar una política de desarme y de combate al tráfico de armas que permita frenar lo que llamamos la “carrera armamentista”. Esta política debe enfocarse tanto en los flujos de contrabando criminales como en el involucramiento de las fuerzas armadas públicas en éstos. Existen iniciativas internacionales – en Colombia y en Brasil, por ejemplo – que pueden permitir identificar mejores prácticas y atender los desafíos mexicanos.

Sean individuos que adquieren las armas legalmente “para protegerse de la delincuencia” o movimientos armados de gran escala como las Autodefensas, queda evidente que la compra de armas es un fenómeno en expansión. Si bien es importante monitorear mejor la adquisición legal de armas controlada por la Sedena, es imprescindible atender la compra ilegal de armas “de uso exclusivo del Ejército”.

Por otra parte, como lo reveló el ejemplo del derribo de un helicóptero por parte del CJNG, el tráfico de armas de guerra también plantea interrogantes sobre la estrategia de combate al narcotráfico basada en el despliegue masivo de militares en el país. Como ya lo señalamos, hoy en día las fuerzas armadas mexicanas combaten los grupos del crimen organizado con el mismo armamento que éstos, por lo que resulta evidente que perdieron mucha ventaja táctica o estratégica a la hora de enfrentarlos. En el caso de las policías municipales y en algunos casos estatales, resulta penoso mencionar que no cuentan, en absoluto, con el material adecuado para luchar con los grupos criminales más organizados y mejor equipados.

Resulta entonces crucial promover iniciativas alrededor de dos ejes, tanto en el marco de la política de prevención social del delito como desde el enfoque de la seguridad pública. Primero, se debe sensibilizar a la población acerca de los riesgos que implica adquirir un arma de fuego. Dada la amplitud del problema, nos parece imprescindible lanzar una campaña de desarme en las regiones más expuestas a la violencia. Por otra parte, es indispensable desarrollar un programa nacional que refuerce las capacidades de monitoreo y lucha contra el contrabando de armas, especialmente de armas de alto calibre.

La reducción del número de armas en circulación debe ser una prioridad para reducir la exposición y la vulnerabilidad de la población a enfrentamientos mayores, restablecer el poder disuasivo de las fuerzas públicas, así como su ventaja estratégica en el campo, favorecer la acción de las policías y distanciarse de las políticas de despliegue militar con fines de seguridad pública. Finalmente, la política de desarme debe permitirle a la administración presentar resultados concretos y reducir la letalidad de la violencia criminal en el país.

5. Atender la violencia en su dimensión política, combatiendo así la corrupción y la impunidad

Los casos más emblemáticos de violencia en México involucran, en algún nivel, la colusión entre grupos criminales y autoridades públicas, incluyendo a las fuerzas armadas. La lucha contra la corrupción y la impunidad, directamente articulada con los esfuerzos judiciales, es la condición *sine qua non* para reducir la violencia e implementar un nuevo modelo de seguridad pública.

El nivel de corrupción e impunidad que rige la actuación de las fuerzas armadas federales en las regiones más violentas del país impide cualquier progreso hacia la estabilidad y la recuperación de la confianza en las instituciones. Frente a este problema, más allá de nuevas leyes, lo que se requiere es voluntad política y mano dura contra la cultura de impunidad que prevalece en las fuerzas públicas. El favor más grande que le puede hacer el poder político a sus corporaciones policíacas y, *a fortiori*, a su Ejército es sancionar sus derivas con la mayor severidad.

Hasta ahora, estos mecanismos no han dado un resultado satisfactorio. En la otra punta del espectro, existen, en decenas de localidades del país, iniciativas ciudadanas de protección, de paz y de resolución de conflictos. Éstas, cuando son apoyadas por los poderes públicos, resultan claves en la mejora de las condiciones de vida de la población y permiten un enfoque en términos de seguridad humana. Al contrario, cuando se desestiman éstas, o cuando se favorecen las respuestas

civiles armadas, como fue el caso en Michoacán con las Autodefensas, las autoridades alimentan la búsqueda de justicia propia fuera de cualquier marco legal, así como la recrudescencia de la violencia en las comunidades.

Por otra parte, es imprescindible reducir la impunidad que caracteriza la comisión de delitos en el país, y en particular de los homicidios. Hoy en día, matar a una persona representa un riesgo muy bajo de acabar en la cárcel. Por ello, como lo mencionamos en los capítulos 1 y 3, la próxima administración deberá poner como prioridad la resolución de los homicidios. En particular, y esto se vincula directamente con los esfuerzos dirigidos hacia la escala local, deben ser juzgados los responsables de los asesinatos de alcaldes, con el fin de brindar mayor seguridad a estos servidores públicos, que quedan terriblemente expuestos a la violencia en el país.

La participación política a nivel local en México es un oficio altamente peligroso, que ninguna institución pública parece proteger. Al contrario, como lo revelan varios casos de políticos locales asesinados o amenazados, las escalas políticas estatales y federales parecen haber abandonado el nivel municipal. Esto revela el debilitamiento de las instituciones públicas en México, así como el peligro que corren los funcionarios públicos, especialmente al nivel local, tanto durante como después de su mandato. Al matar, y al dejar matar, a políticos locales, se debilita profundamente a la democracia mexicana. Por otra parte, esta situación favorece y legitima, de forma directa o indirecta, a los poderes facticos locales.

El municipio es el nivel de gobierno más expuesto y más débil del país. Sin embargo, en este diagnóstico, la palabra importante es “expuesto”, no “débil”. De hecho, el término “débil” implica una contraparte: ser débil “frente a”. Aquí, la debilidad institucional, las carencias financieras y las vulnerabilidades humanas de los municipios se hacen cada vez más agudas *frente al* nivel de presión y exposición a la violencia en el que viven, así como su abandono político e institucional.

El problema es político y, por ende, necesita una respuesta de política pública. Si no se conocen y reconocen las violencias que enfrentan los municipios de este país y sus funcionarios públicos, no se podrá diseñar una política pública de seguridad efectiva.

El mismo esfuerzo se debe promover para proteger a otras corporaciones particularmente expuestas en su trabajo. El caso de los periodistas y defensores de derechos humanos resulta ya una urgencia para México y la implementación de mecanismos efectivos de prevención y de protección debe ser una prioridad.

CONCLUSIÓN

Resulta imposible defender el statu quo en materia de seguridad en México, pues parece difícil presentar un balance positivo del sexenio que se acaba. Sin duda, la violencia se fue transformando – para mal – y tanto las organizaciones criminales como el grado de colusión entre ellas y actores públicos parecen más poderosos que nunca. De seguir con la misma línea de política de seguridad pública, no cabe la menor duda que la crisis se agravaría aún más en los próximos años.

En cambio, es imposible prever los efectos inmediatos de las propuestas que hemos presentado aquí. Sin duda, faltarían muchas otras. Lo que pretendemos con éstas no es resolver de un golpe la crisis de seguridad que vive el país desde hace casi 12 años. Nuestro objetivo es proponer lineamientos que permitan dar inicio a un cambio fundamental de paradigma acerca de la seguridad en México, al poner nuestra atención en las múltiples dimensiones de ésta, saliendo así del enfoque reactivo, punitivo y militar que han adoptado las autoridades de los tres niveles de gobierno en los últimos dos sexenios. Por ello, es imprescindible que, antes de actuar, la próxima administración desarrolle una estrategia de seguridad pública con base en diagnósticos confiables que analicen lo que está pasando en el país.

BIBLIOGRAFÍA

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH]. (2018). *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders on his mission to Mexico* [Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos en su misión a México]. Recuperado de http://hchr.org.mx/images/doc_pub/A_HRC_37_51_Add_2_EN.pdf

Ángel, A. (18 de mayo de 2015). Las bajas en las armas de los policías de México: pierden 6 al día. *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2015/05/policias-en-mexico-pierden-seis-armas-de-fuego-al-dia-ya-van-15-mil-robadas-o-extraviadas/>

Alcaldes de México. (29 de diciembre de 2017). En actual sexenio han sido asesinados 23 alcaldes y 4 ediles electos. *Alcaldes de México*. Recuperado de <http://www.alcaldesdemexico.com/notas-principales/alcaldes-asesinados-en-actual-sexenio/>

Alcaldes de México. (22 de enero de 2018). Más de cien alcaldes y ex alcaldes asesinados en México en dos sexenios. *Alcaldes de México*. Recuperado de <http://www.alcaldesdemexico.com/notas-principales/alcaldes-ex-alcaldes-asesinados-en-12-anos/>

Aroche Aguilar, E. (14 de noviembre de 2017). Los casos de desaparecidos, una tendencia constante entre los sexenios de EPN y Calderón. *Animal Político*. Recuperado de <http://www.animalpolitico.com/2017/11/epn-desaparecidos-calderon/>

Auditoría Superior de la Federación. (2014). *Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 14-1-04L00-02-0108*. Recuperado de https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0108_a.pdf

Ayala, M. y Furszyfer, J. (10 de junio de 2017). ¿Cómo van los 50 municipios más letales del país? *Animal Político*. Recuperado de <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2017/06/10/van-los-50-municipios-mas-letales-del-pais/>

Bravo, M.A. (31 de agosto de 2017). Peña Nieto llama a definir implementación de Mando Único en todo el país. *Publimetro*. Recuperado de <https://www.publimetro.com.mx/mx/noticias/2017/08/30/pena-nieto-llama-definir-implementacion-mando-unico-pais.html>

Calderón, L. (2018). *An Analysis of Mayoral Assassinations in Mexico, 2000-2017* [Un análisis de los asesinatos de alcaldes en México, 2000-2017]. (Working Paper Series, 15[1]). San Diego: Justice in Mexico. Recuperado de https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2018/01/180117_CALDERON-WRKPPR_v3.0.pdf

Cárdenas, A. (11 de febrero de 2016). Mando único: ¿solución a los problemas de seguridad y corrupción policial? *Animal Político*. Recuperado de <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2016/02/11/mando-unico-solucion-a-los-problemas-de-seguridad-y-corrupcion-policial/>

Centro Mexicano de Derecho Ambiental [Cemda]. (2018). *Se incrementa la violencia contra las personas defensoras del medio ambiente en México entre 2016 y 2017*. Recuperado de <http://www.cemda.org.mx/6773-2/>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2015). *Situación de los derechos humanos en México*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>

David, J. y Furszyfer, J. (17 de junio de 2016). ¡Arriba las manos... andamos armados! *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2016/06/17/arriba-las-manos-andamos-armados/>

David, J. y López, A. (1 de marzo de 2018). Del mito del mando único a la realidad de las policías locales. *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2018/03/01/mando-unico-realidad-las-policias-locales/>

Fondevila, G. y Meneses Reyes, R. (2017). El rol del policía municipal en México. Trabajo social y mediación de conflictos. *Gestión y Política Pública*, 26 (1), 139-165. Recuperado de <http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojsaide/index.php/gyp/article/view/210/78>

Gabutti, M. y Nolasco, M. (20 de septiembre de 2017). La relación armas-homicidios en México. *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2017/09/20/relacion-armas-homicidios/>

Herrera-Lasso, L. (2013). *Factores que propician la violencia y la inseguridad: apuntes para una estrategia integral de seguridad pública en México*. Recuperado de <http://cei.colmex.mx/Estudios%20sobre%20violencia/Estudios%20Violencia%20M%C3%A9xico%20Materiales%20recibidos/Luis%20Herrera-Lasso,%20Factores%20que%20propician%20la%20violencia%20y%20la%20inseguridad.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2017). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública* [Base de datos]. Recuperado de http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/envipe/envipe2017_09.pdf

McDougal, T.L., Shirk, D.A., Muggah, R. y Patterson, J.H. (2015). The Way of the Gun. Estimating Firearms Trafficking across the US-Mexico Border [Hacia una estimación del tráfico de armas de fuego por la frontera EEUU-Mexico]. *Journal of Economic Geography*, 15(2), 297-327. Recuperado de <https://academic.oup.com/joeg/article-abstract/15/2/297/929819>

México Evalúa. (2014). *Entender para atender. Por una estrategia de Estado en Michoacán*. Ciudad de México: México Evalúa. Recuperado de <http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/Entender-para-atender-mich.pdf>

México Evalúa. (2015). *Prevención del delito en México. ¿Cuáles son las prioridades?* Ciudad de México: México Evalúa. Recuperado de <http://mexicoevalua.org/2015/06/16/prevencion-del-delito-en-mexico-cuales-son-las-prioridades/>

México Evalúa. (2017a). *Análisis de iniciativas para la Ley de Seguridad Interior*. Ciudad de México: México Evalúa. Recuperado de <http://mexicoevalua.org/2017/09/06/analisis-de-iniciativas-para-la-ley-de-seguridad-interior/>

México Evalúa. (2017b). *Prevención del delito en México. ¿Cómo se implementa? Una evaluación de acciones financiadas por el Pronapred en Guadalajara*. Ciudad de México: México Evalúa. Recuperado de <http://mexicoevalua.org/2017/04/25/prevencion-del-delito-en-mexico-como-se-implementa/>

Parsons, C. y Weigend Vargas, E. (2 de febrero de 2018). *Beyond our Borders. How Weak U.S Gun laws Contribute to Violent Crime Abroad* [Más allá de nuestras fronteras. Cómo las leyes débiles de control de armas contribuyen a la criminalidad en el extranjero] [Entrada de blog]. Recuperado de <https://www.americanprogress.org/issues/guns-crime/reports/2018/02/02/445659/beyond-our-borders/>

Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos” (Red TDT). (2017). *La esperanza no se agota*. Ciudad de México: Red TDT.

Rosas, T. (15 de diciembre de 2017). Mando único, a consulta popular; la votación se haría el día de la elección federal. *Excélsior*. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/12/15/1208039>

Sánchez, E. (30 de agosto de 2017). Mando mixto podría generar incertidumbre: Peña Nieto. *Excélsior*. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/08/30/1185104>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP]. (2017a). *Cifras de Incidencia Delictiva Estatal, 1997-diciembre 2017* [Base de datos]. Recuperado el 31 de enero de 2018 de <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP]. (2017b). *Información delictiva y de emergencias con perspectiva de género*. Recuperado de http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Info_delict_persp_genero_DIC2017.pdf

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP]. (2017c). *Modelo Óptimo de la Función Policial. Diagnóstico nacional sobre las policías preventivas de las entidades federativas (MFOP)*. Recuperado de http://secretariadoejecutivo.gob.mx/doc/Diagnostico_Nacional_MOFP.pdf

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP]. (2018a). *Incidencia Delictiva del Fuero Común* [Base de datos]. Recuperado de http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/estadisticas%20del%20fuero%20comun/Cieisp2017_012018.pdf

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP]. (2018b). *Tasas incidencia delictiva por cada cien mil habitantes 1997-2017* [Base de datos]. Recuperado el 27 de febrero de 2018 de: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/tasas%20por%20cada%20100%20mil%20habitantes/Tasas012018.pdf>

United States Government Accountability Office. (2016). *Firearms Trafficking: U.S. Efforts to Combat Firearms Trafficking to Mexico Have Improved, but Some Collaboration Challenges Remain* [Tráfico de armas: los esfuerzos de los Estados Unidos para combatir el tráfico hacia México han mejorado, pero quedan varios desafíos de colaboración]. Recuperado de <https://www.gao.gov/assets/680/674570.pdf>

Vázquez del Mercado Almada, G. (10 de marzo de 2016). Y ahora qué hacemos con el Mando Único. *Animal Político*. Recuperado de <http://www.animalpolitico.com/blogeros-el-blog-de-mexico-evalua/2016/03/10/que-hacemos-con-el-mando-unico/>