



05 **SEGURIDAD**

05

SEGURIDAD

ARTÍCULOS

La seguridad en México contexto y alternativas	227
La necesidad de contar con un sistema nacional de seguridad pública eficaz y respetuoso de los derechos humanos	243

LA SEGURIDAD EN MÉXICO

CONTEXTO Y ALTERNATIVAS

Por: Alejandro Hope



CONTEXTO

Durante el periodo de transición, Alfonso Durazo, primer secretario de Seguridad y Protección Ciudadana de la actual administración afirmó que el nuevo equipo de gobierno recibía una “catástrofe” en materia de seguridad. Ese diagnóstico era algo hiperbólico, pero no enteramente equivocado. El país que heredaron en 2018 sufría de:

- Violencia estructural, sistémica y persistente: 275 mil víctimas de homicidio en los entre 2007 y 2018. Y 150 mil en los 12 años previos. Y unos 190 mil entre 1982 y 1994.
- Una gigantesca incidencia delictiva. En 2020, se habrían cometido 28 millones de delitos, según la más reciente Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (ENVIPE). Uno de cada tres hogares tiene a un integrante que ha sido víctima de algún delito en el último año.
- Una impunidad rampante: en la inmensa mayoría de los actos criminales, nadie se toma la molestia de reportar nada: en 94% de los delitos, no hay denuncia. O hay denuncia, pero nadie abre un expediente.
- Miedo generalizado. Siete de cada diez mexicanos afirman sentirse inseguro en su entidad federativa (según ENVIPE). Tres cuartas partes se percibe como posible víctima de un delito. Siete de cada diez no permiten que sus hijos jueguen en la calle. Casi la mitad evita salir de noche.
- Desconfianza casi universal hacia las autoridades. Ni la décima parte de la población afirma tener mucha confianza en sus policías



municipales. Casi siete de cada diez ciudadanos consideran que el ministerio público es corrupto. Un porcentaje similar opina lo mismo de los jueces. Y la opinión sobre el desempeño es catastrófica: menos de 8% considera que su policía estatal es muy efectiva.

- Maltrato a las policías. Nueve de cada diez policías estatales y municipales ganan menos de 15 mil pesos al mes. La jornada laboral promedio de un miembro de una corporación policial es de 70 horas a la semana, según la Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Policial (ENECAP). Nueve de cada diez policías tienen que poner de su bolsa para equipo, uniforme o hasta armamento.

Ese desastre no tiene causa única. La pobreza y la desigualdad social son uno de los motores de la inseguridad y la violencia, pero ciertamente no son los únicos. Es necesario recordar que la inmensa mayoría de los pobres, marginados y excluidos no cometen delitos (y menos delitos violentos). Algunos de los estados más seguros del país se cuentan también entre los más pobres (p.e., Yucatán). Y algunos de los más prósperos (p.e., Guanajuato, Baja California) se ubican entre los más violentos.

La geografía también juega un rol. México está a las puertas del mayor mercado mundial de drogas ilícitas y armas legales. La vecindad con Estados Unidos facilita el crecimiento de amplios y complejos mercados ilegales. Pero geografía no es destino. Por ejemplo, Turquía ha sido tradicionalmente el trampolín de la heroína afgana, en ruta hacia Europa. A pesar de ello, su tasa de homicidio es de 2.7 por 100

mil habitantes, diez veces menos que México.

Una causa más próxima de nuestro desastre se ubica en variables institucionales. De estas, vale la pena destacar tres:

1. Problemas de distribución de competencias: en nuestro arreglo institucional, la seguridad pública es una función concurrente de los tres órdenes de gobierno. Pero no hay una distribución clara de los tramos de control. Eso genera incentivos para trasladar la responsabilidad a otros niveles.
2. Subinversión crónica: El presupuesto para todo – policías, fiscalías, tribunales, prisiones, etc. – no llega a 1% del PIB, menos de la mitad de lo que gastan en esos temas los países de la OCDE y una tercera parte de lo que gasta Colombia. Y mucho de lo que se gasta se va a fierros, a equipamiento vistoso, a cámaras y patrullas, no al personal, no a capacitación, no a cuidar a los que nos cuidan.
3. Déficit de rendición de cuentas: no existen en nuestro sistema de seguridad y justicia mecanismos robustos de rendición de cuentas. Las corporaciones que cuentan con unidades de asuntos internos medianamente funcionales se cuentan con los dedos de una mano. Las que cuentan con mecanismos de supervisión civil externa son aún más escasas. La supervisión legislativa sobre las policías, las fiscalías o las Fuerzas Armadas es estructuralmente débil. El control judicial es incipiente. En esas circunstancias, no hay condiciones para contener los abusos y la corrupción que permean en las



instituciones de seguridad y justicia.

LA POLÍTICA DE LA ACTUAL ADMINISTRACIÓN

El gobierno que inició funciones en diciembre de 2018 nunca ha podido delinear una política medianamente consistente. Se han producido diversos documentos, algunos desprovistos de marco lógico (la Estrategia Nacional de Seguridad 2018 -2024) y otros sin conexión alguna con el resto de los instrumentos de planeación (Programa Sectorial de Seguridad 2020-2024). De ese desorden conceptual, se pueden extraer algunas conclusiones.

En primer lugar, el actual equipo de gobierno concibe a la política de seguridad como un subproducto de otras políticas, particularmente la política social y el combate a la corrupción.

En segundo término, la estrategia está invadida de voluntarismo y pensamiento mágico. Se asume, sin mucha evidencia empírica, que un combate genérico a la corrupción reduce en automático la actividad delictiva. Lo mismo vale para la política

social. En cambio, no incluye medidas específicas de combate a la corrupción en las instituciones de seguridad y justicia (el fortalecimiento de las unidades de asuntos internos de las policías, por ejemplo). Tampoco se pueden encontrar ejemplos de propuestas focalizadas de prevención social del delito: todo el componente social se dirige a programas de corte general.

Tercero, el gobierno apuesta por una salida abiertamente militar a los dilemas de seguridad pública. El corazón es la creación de un cuerpo formalmente civil, pero abiertamente castrense en los hechos (la Guardia Nacional), para atender de manera permanente asuntos de policía, incluidos delitos del fuero común. Y más recientemente, el gobierno ha manifestado su intención de quitarse la máscara y reubicar administrativamente a la Guardia Nacional en la Secretaría de la Defensa Nacional.

LA APUESTA MILITAR

La Guardia Nacional amerita una reflexión en sí misma.

La idea no es enteramente innovadora. Se parece a la propuesta inicial de la Gendarmería, esbozada por Enrique Peña Nieto en 2012: crear un cuerpo intermedio de seguridad, con formación militar y funciones de policía. Responde al mismo diagnós-

tico: las policías de todos los niveles son incapaces de hacer frente a la delincuencia y hay que echar mano de los militares para cubrir ese déficit.

Contar con cuerpos intermedios de origen militar para realizar funciones de seguridad pública no es necesariamente mala idea. Muchos países tienen algo similar (España, Francia, Italia, etc.) desde



hace muchos años. Pero, salvo excepciones, complementan, no sustituyen a la policía. En Francia, conviven la Gendarmería y la Policía Nacional. En España, la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía. Por otra parte, las gendarmerías suelen tener misiones acotadas geográficamente: por lo regular, se les despliega en zonas rurales y pequeñas poblaciones. Para zonas urbanas, está la policía. Asimismo, en muchos de los casos de referencia (España, Francia, Italia), esas corporaciones han sido trasladadas de los ministerios de defensa a los ministerios del interior.

El diseño seleccionado por el gobierno no se parece a esos modelos. La Guardia Nacional sustituyó a la Policía Federal, no la complementó. Su despliegue no se limita a espacios rurales, sino que debe cubrir todo el territorio nacional. Su mandato no se limita a delitos federales: puede, mediante convenio con autoridades estatales y municipales, conocer de delitos del fuero común e incluso de faltas administrativas.

Por otra parte, la corporación ha operado desde su primer día bajo el signo de la simulación. En la reforma constitucional que le dio origen, se le definió como una institución policial de carácter civil, ubicada administrativamente en la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Pero, para todo fin práctico, es un cuerpo abiertamente militar.

Su jefe porta el título de comandante (a manera de contraste, la Guardia Civil española es presidida por un director general). Sus integrantes se organizan en batallones, compañías, secciones, pelotones y

escuadras. Los miembros de las fuerzas armadas que se han sumado a la GN no han tenido que pedir licencia al Ejército o la Marina: basta con “separarse funcionalmente” de su cuerpo de origen. En los hechos, eso ha significado que la transferencia se da mediante un oficio de comisión o asignación y el personal conserva plaza y sueldo en las Fuerzas Armadas.

Los centros de reclutamiento se ubican en cuarteles militares. La formación de los guardias nacionales se recibe en planteles educativos y centros de adiestramiento militares. Y eso sin contar que 80% de los elementos de la GN siguen siendo integrantes en activo de las Fuerzas Armadas.

La GN no es más que la punta de lanza de la militarización de las funciones públicas en México. Además de las labores en materia de seguridad pública, las dependencias militares (particularmente la SEDENA) han ido adquiriendo responsabilidades en diversos ámbitos de la administración pública, desde la construcción de infraestructura (el aeropuerto de Santa Lucía, el Tren Maya, las sucursales del Banco del Bienestar) hasta la distribución de gasolinas, pasando por la administración de puertos y la gestión de aduanas.

Esta expansión de las funciones militares se ha dado sin una discusión pública amplia sobre el rol de las Fuerzas Armadas y sin el fortalecimiento de mecanismos de control civil. Eso ya es en sí mismo un problema serio, pero lo que vuelve alarmante el fenómeno es la decisión del presidente López Obrador de convertir a la SEDENA y la SEMAR en



actores empresariales.

A finales de 2020, el presidente anunció que está entre los planes de la actual administración federal la creación de una empresa, dependiente de las Fuerzas Armadas, para administrar una serie de aeropuertos, incluyendo el de Santa Lucía, así como el Tren Maya.

Esa decisión tendría implicaciones graves para el futuro democrático del país:

1. En la medida en que las dependencias militares tengan fuentes propias de financiamiento, no dependientes del presupuesto federal, se debilita el control civil sobre las Fuerzas Armadas. Y eso en un país donde ya hay un nivel enorme de autogobierno en el estamento militar. No está de más recordar que, de 1946 a la fecha, no ha habido un solo titular de la SEDENA que haya sido removido de su cargo antes de finalizar el sexenio en el que sirvió.
2. En la concepción del presidente, las utilidades del tren y los aeropuertos irían directamente a las Fuerzas Armadas y se destinarían a financiar las pensiones y jubilaciones del personal militar. Hay, por supuesto, un problema: ¿qué pasa si no hay utilidades? ¿Las pérdidas tendrían que ser cubiertas por los pensionados y jubilados militares? ¿Se descontarían del presupuesto de la SEDENA y la SEMAR? ¿O más bien se le cargarían al presupuesto general del gobierno federal? Lo último resulta más probable. En esa circunstancia, no habría muchos incentivos para la eficiencia en las empresas de las Fuerzas Armadas.
3. Mientras más se expanda la actividad empresarial de las Fuerzas Armadas, se van a incrementar sus vínculos con actores económicos. Como administradores de un tren o de aeropuertos, entrarían en contacto con centenares o miles de contratistas, pequeños, medianos y grandes, que hoy no tienen vínculo con la SEDENA o la SEMAR. Cada una de esas interacciones multiplicaría las posibilidades de corrupción en el Ejército y la Marina, poniendo en riesgo la integridad y la imagen de las Fuerzas Armadas.
4. La opacidad presupuestal y administrativa de las Fuerzas Armadas es legendaria. La SEDENA y la SEMAR se pueden escudar, más que cualquier otra dependencia, en argumentos de seguridad nacional para limitar el acceso a la información pública. Y a esas dependencias se les propone dar el control de activos (por ejemplo, el aeropuerto de Santa Lucía y el Tren Maya), sobre los cuales va a haber una exigencia enorme de transparencia.
5. La creación de una empresa como la que se está proponiendo es la ruta a la politización de las Fuerzas Armadas. De hecho, el presidente López Obrador señaló explícitamente que ese es el objetivo del proyecto. Afirmó que se le daría la administración de la empresa a los militares para que “no haya la tentación de privatizar”. Dicho de otro modo, se busca que, si un futuro gobierno decide vender esos activos, enfrente la oposición de las Fuerzas Armadas. Se



pretende que el estamento militar se involucre activamente en asuntos de política económica, a la manera de Paquistán o Egipto. Desde la óptica del presidente, es una manera de crear una salvaguarda de largo plazo para lo que considera su legado. En ese sentido, su lógica es impecable. Pero desde la perspectiva del control

democrático sobre las Fuerzas Armadas, lo que se está proponiendo es de alto riesgo

6. En resumidas cuentas, el gobierno quiere meter al Ejército al juego político y volverlo el garante transexenal de su legado. Es una apuesta peligrosísima.

LOS RESULTADOS

De la política adoptada por el gobierno, ¿qué resultados se derivan? ¿Qué se puede decir a tres años de iniciada la administración?

1. Entre 2018 y 2021, se registró un incremento de 2.7% en el número de carpetas de investigación del fuero común. En 2020, se reportó una caída importante como resultado de la pandemia de COVID-19: la reducción de la movilidad y la contracción de la actividad redujeron las oportunidades para cometer algunos tipos de delito (robo a transeúnte, robo en transporte público, robo a negocio, etc.). Por otra parte, disminuyó el número de denuncias por temor al contagio y por las restricciones en la operación de las agencias del ministerio público. En la medida en que se empezó a normalizar la vida económica y social del país, la actividad delictiva regresó al patrón que prevalecía antes de la pandemia.
2. Los niveles de violencia homicida se han mantenido estables desde el segundo trimestre de 2018. En los primeros 37 meses de la actual administración, fueron víctimas de homicidio 111,982 personas, un total similar al acumulado

en todo el sexenio del presidente Felipe Calderón. Eso implica un promedio de 99.3 víctimas por día y una tasa anual promedio de 29 por 100 mil habitantes. La nota dominante ha sido la estabilidad en torno a ese nivel, el cual resulta extraordinariamente elevado. El gobierno ha querido presumir una disminución en la tasa de homicidio en 2021, pero se trata de un caída muy ligera (de 29 a 28 homicidios por 100 mil habitantes)

3. El fenómeno de la delincuencia organizada sigue en un triple proceso de fragmentación, diversificación y dispersión. Si bien persisten algunos actores de mayor tamaño (CJNG, Cartel de Sinaloa), el submundo criminal está dominado por una multiplicidad de pequeñas y medianas bandas que operan en coaliciones fluidas e inestables, a veces con la abierta connivencia de las instituciones del Estado. Esas bandas ya no tienen al narcotráfico como actividad central. Más bien, se dedican a la explotación, mediante el uso de la violencia, de economías locales. Eso ha generado un disparo de la extorsión, en sus múltiples modalidades, en buena parte del



territorio nacional.

4. La apuesta militar del gobierno federal ha supuesto un abandono creciente de otros esfuerzos de transformación institucional. En el inicio de la administración, se aprobó en el Consejo Nacional de Seguridad Pública un documento denominado Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica (MNPJC) que proveía lineamientos para una reforma policial en

el ámbito local. Para todo fin práctico, el esfuerzo fue abandonado desde finales de 2019. Y eso ha venido de la mano de recortes presupuestales crecientes a las corporaciones municipales: en 2021, se eliminó el Programa de Fortalecimiento para la Seguridad FORTASEG, el cual beneficiaba a 300 municipios del país y, sin el cual, la operación de diversas corporaciones municipales.

¿QUÉ HACER?

Los problemas de seguridad y justicia son estructurales y no se pueden resolver en el corto plazo. Asimismo, muchas de las medidas necesarias requieren liderazgo presidencial. Sin embargo, desde la oposición, ya sea en espacios legislativos o en gobiernos locales, se puede empezar a empujar una agenda alternativa, la cual podría incorporar algunos de las siguientes medidas.

Para contener la militarización:

1. No avalar una reforma constitucional para reubicar la GN en la SEDENA y combatir por una ruta judicial los intentos de hacer ese cambio por vía legal o administrativa.
2. Revisar la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y la Ley Orgánica de de la Armada de México, para acotar el alcance de sus responsabilidades en tiempo de paz
3. Modificar el artículo 25, fracción IX de la Ley de

la Guardia Nacional para clarificar el concepto de “separación funcional” y evitar que se siga cubriendo el expediente con oficios de comisión.

4. Formalizar un compromiso de que no se ampliará el periodo establecido en el artículo 5to transitorio de la reforma constitucional de 2019 para la participación directa de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.
5. No avalar la creación de nuevas empresas paraestatales u organismos desconcentrados sectorizados en SEDENA o SEMAR.

Para reiniciar el proceso de construcción institucional

1. Promover la creación de una agencia federal de investigación criminal, dependiente de la SSPC construida sobre las áreas técnicas de la Policía Federal (las divisiones de investigación, inteligencia, científica y antinarcóticos) y la



Agencia de Investigación criminal

2. Proponer la creación de un Servicio Nacional de Policía, fundado sobre una Academia Nacional de Mandos, que homologue a nivel nacional la calidad del personal policial de mando
3. Transformar los fondos de aportaciones y subsidios para la seguridad: restablecer el FORTASEG, ampliar el FASP y modificar las reglas del FORTAMUN para incrementar el porcentaje de ese fondo dedicado a seguridad, mediante cambios a la Ley de Coordinación Fiscal.
4. Establecer un compromiso de incremento en el presupuesto a las instituciones de seguridad y justicia, hasta alcanzar el nivel promedio de la OCDE (1.7% del PIB).

Para combatir la impunidad

1. Eliminar el mando y conducción del Ministerio Público sobre la investigación criminal
2. Dotar a las policías de facultades plenas en materia de investigación y recepción de denuncias.
3. Eliminar los requisitos de formalidad en las denuncias y permitir la investigación desde la noticia criminal.
4. Garantizar que no pueda iniciar un proceso penal

sin una acusación formal ante un juez.

5. Eliminar por completo la prisión preventiva oficiosa.
6. Impulsar la transformación de policías municipales en organismos públicos descentralizados (a la manera de organismos de agua) para blindarlos de cambios políticos de corto plazo.
7. Promover la creación de mecanismos de supervisión civil sobre las policías, ubicadas fuera de la corporación, a la par de un fortalecimiento de unidades de asuntos internos.
8. Comprometerse con el nombramiento de mandos civiles en las corporaciones policiales municipales y estatales





LA NECESIDAD DE CONTAR CON UN SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA EFICAZ Y RESPETUOSO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Por: María Elena Morera.

INTRODUCCIÓN

La Agenda para el Desarrollo Sostenible fue aprobada por los países integrantes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con el propósito de hacer un llamado sobre las acciones que requiere el mundo y su población para mejorar las vidas de miles de millones de personas que aún enfrentan los efectos de la desigualdad social, como es la pobreza, la violencia, la falta de oportunidades y empleos para los más jóvenes, la precariedad salarial, la sobreexplotación del medio ambiente y los recursos naturales, entre muchos otros asuntos de suma importancia.

Dentro de los 17 objetivos que definen la Agenda 2030, se establece uno de la mayor relevancia para México y para el mundo, pues está destinado

a generar condiciones sociales, económicas y políticas para garantizar paz y seguridad, justicia e instituciones sólidas en las que la población pueda confiar; esto, frente a un incontable número de eventos desafortunados de violencia y crueldad extrema que afectan la vida cotidiana de millones de seres humanos en el planeta, del cual México no es la excepción.

Este ensayo tiene como objetivo realizar un recuento de lo que México ha enfrentado los últimos años en materia de seguridad, cómo ha afectado la violencia extrema que vive el país al entramado social y la noción de “ciudadanía”; qué costos ha tenido, tiene y tendrá la inacción en materia de violencia, y qué acciones se deberían considerar para fortalecer un



auténtico sistema nacional de seguridad pública. Todo ello, desde la óptica y el enfoque de más de 12 años de trabajo de la organización *Causa en Común*, que me honra presidir.

Aunado al grave problema de inseguridad y violencia, hay que sumar la visión militarista con la que esta administración federal está intentando abordar, no solo el tema de seguridad, sino en muchos otros temas, al otorgar poder e influencia a los militares en muchas esferas civiles donde antes era impensable que tuvieran acceso. La militarización del país es real, y basta con analizar el breve recuento que se hace en este documento sobre el tema.

Quiero agradecer a Escuela de Ciudadanos por la

invitación a participar con este ensayo, compartiendo mis ideas y reflexiones sobre el tema de seguridad con miras al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. Ninguna tarea política es sencilla, y menos cuando no existe la voluntad, la autocrítica y la humildad de reconocer cuando algo está fallando y no se hace nada por enmendar. Hace falta mucho para alcanzar las metas que plantea esta agenda en materia de seguridad, y si queremos alcanzarlas debemos empezar a sentar bases sólidas lo más pronto posible, con el fortalecimiento de las capacidades institucionales del sistema nacional de seguridad pública, y un compromiso de los gobiernos y las autoridades para llegar a 2030 con un México seguro y en paz.

¿CÓMO LLEGAMOS A ESTO QUE VIVIMOS?

A manera de contexto, en América Latina y el Caribe se concentran la tercera parte de los homicidios globales, con sólo el 9% de la población mundial, convirtiendo a la inseguridad en la principal preocupación de sus habitantes, por encima del desempleo o la situación económica, según el estudio elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre los costos del crimen y la violencia en la región.¹ El costo del crimen y la violencia en América Latina y el Caribe (ALC) se estima entre 165,000 y 236,000 millones de dólares (MDD), el equivalente al 3 o 3.5% del Producto Interno Bruto (PIB) de la región. Dichas cantidades equivalen, según el BID, a la inversión en infraestructura de la región o al

presupuesto social destinado al 30 % más pobre de su población.

Los tres conceptos en los que el BID divide los gastos y costos del crimen son los siguientes:

- 42% por gasto público erogado para los sistemas de procuración de justicia, policías y cárceles.
- 37% por gasto privado realizado por empresas y hogares; y
- 21% por costos sociales, que incluye las pérdidas por homicidios, delitos en general y pérdidas de ingreso de población carcelaria.



De acuerdo a este mismo estudio del BID, por el tamaño de sus economías, México y Brasil concentran hace algunos años el 71% de los costos sociales de los homicidios de la región.

En términos nominales, México habría sido el segundo país con mayor costo del crimen con 41,295 MDD, solo por debajo de Brasil, con una cifra tres veces mayor (124,351 MDD), y muy por encima de Argentina (29,380 MDD) y Colombia (20,055 MDD).

En síntesis, se estima que el impacto económico de la violencia en México hace algunos años sería del orden de los 4.7 billones de pesos; esto equivale al 22.5% del PIB o 36,893 pesos por persona.²

Desde que se realizó ese estudio en el 2017, las cosas han empeorado, lo que significa que México enfrenta la peor crisis de inseguridad de su historia moderna. Según el Índice Global de Impunidad, México es uno de los países con los niveles más altos de impunidad, tanto en el grupo de 69 países analizados, como en la región latinoamericana.³ El costo de la inacción ya es (y será) económica, política y socialmente estratosférico. Preservar durante más tiempo una serie de decisiones que no han llevado más que a estancamiento y criminalidad, resultaría catastrófico para el país.

La no-estrategia de seguridad

Dos semanas después de publicarse en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Programa Sectorial de Seguridad y de Protección Ciudadana 2020-2024, el presidente López Obrador visitó los estados de

Guanajuato, Jalisco y Colima, entidades sumamente afectadas por la crisis de violencia e inseguridad en la que vive el país. En estas visitas no se anunciaron verdaderas acciones de coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos locales para atender la emergencia de seguridad que enfrentan las tres entidades. Es el día en que no contamos con un plan claro, con metas claras y resultados medibles, que constituyan una verdadera política pública de Estado, ausente de los documentos de desarrollo o sectoriales.

De hecho, el Programa Sectorial de Seguridad debería contener acciones puntuales, alineadas a metas, que a su vez den contenido a los objetivos señalados a lo largo del documento. Sin embargo, es la ausencia de medidas concretas y la abundancia de propuestas irrealizables las que configuran un programa que abarca todo y a la vez nada. Este programa, anunciado como la política pública que integra la visión del Estado sobre la inseguridad y las “mejores propuestas” para su atención, hoy queda rebasado ante el panorama de inseguridad y criminalidad que azota al país.

Veamos, los objetivos prioritarios del Programa son los siguientes: 1) Mejorar las condiciones de seguridad en las regiones del territorio nacional para construir la paz, 2) Contribuir al fortalecimiento del diseño e implementación de políticas públicas en materia de prevención de la violencia y el delito en el territorio nacional, 3) Impulsar la reinserción social de las personas privadas de la libertad en centros penitenciarios con enfoque de respeto a los derechos humanos, inclusión y perspectiva de



género, diferenciada e intercultural, 4) Fortalecer las capacidades tecnológicas que permitan a las instituciones de seguridad de los tres órdenes de gobierno el intercambio seguro de la información en la generación de inteligencia, prevención y persecución del delito, y 5) Fortalecer la Gestión Integral de Riesgos para construir un país sostenible, seguro y resiliente.

En una visión rápida, estos objetivos resultan vitales para mejorar la grave situación de inseguridad y violencia, pero, al analizar dicho Programa, se hace evidente que este documento se encuentra lejos de ser un plan con metas claras y alcanzables. En su lugar, estos objetivos forman parte de un discurso político alejado de cualquier intención por establecer una verdadera política pública de Estado en

A. MILITARIZACIÓN

Si bien el proceso de militarización que vive México no es nuevo, fue a partir de 2018 que tuvo un aceleramiento histórico. En sus campañas presidenciales de 2012 y 2018, el presidente López Obrador había sostenido lo contrario, que la seguridad del país no podía estar en manos de las Fuerzas Armadas; incluso había asegurado que retiraría de las calles al Ejército y la Marina. Hoy, como presidente en funciones, no solo incumplió su promesa, sino que además ha incrementado, como ningún otro gobierno en la época reciente, la presencia y el poder de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública. La Guardia Nacional (GN), creada en esta administración para dar respuesta a los altísimos niveles de inseguridad, criminalidad y violencia extrema en

materia de seguridad.

La palabra “estrategia” tiene originalmente una connotación militar. Su etimología proviene del griego *strategia*, que significa “oficio del general”. De acuerdo a la Real Academia Española, estrategia se define como el “arte de dirigir las operaciones militares” o como el “arte o la traza para dirigir un asunto”. Ahora bien, de acuerdo a estas definiciones, se esperaría que la Estrategia Nacional de Seguridad Pública fuera un documento con objetivos, metas, acciones, indicadores y, en términos amplios, un plan que señale el camino a seguir. Sin embargo, la “estrategia” presentada por el Gobierno Federal conduce hacia un laberinto en el que es imposible no perderse.

el país, es una corporación con todas las características de un cuerpo castrense, cuya construcción y desarrollo están liderados por la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA).

En América Latina, la participación de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública viene aparejada con “la pérdida de legitimidad de las instituciones democráticas, la crisis de gobernabilidad de los regímenes políticos y las altas tasas de violencia e inseguridad que afectan a las y los ciudadanos de la región”⁴. Sin embargo, el uso indiscriminado y no regulado de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad implica un grave riesgo para la ciudadanía y para las propias Fuerzas Armadas.



A finales de 2018, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) —tras la condena al Estado mexicano por desapariciones forzadas, en el caso de “Alvarado Espinoza y otros vs México”⁵—. determinó que la seguridad pública debía estar reservada a los cuerpos policiales civiles, y que utilizar a las Fuerzas Armadas en seguridad pública podría resultar contrario a los principios del Estado de Derecho, tales como separación de poderes y subordinación a las autoridades civiles. Por lo tanto, su participación debería ser, en todo momento, extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. En ningún momento se ha cumplido con estas obligaciones.

Cabe subrayar que, lo que hoy el gobierno llama Guardia Nacional, nació a partir de una exigencia de que fuera civil, y que, contrario al mandato constitucional, no es más que el conjunto de elementos de la Policía Militar y de la Policía Naval, más algunos integrantes de la Policía Federal que ya estaban desplegados.

B. EL ABANDONO DE LAS POLICÍAS

La militarización acelerada se realiza a costa de la indispensable construcción de un Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), el cual ya debería ser, conforme se establece en ley, el conjunto de mecanismos institucionales a través de los cuales se procure la seguridad.

El problema de la inseguridad es muy complejo, pero en cualquier camino que se adopte, si se aspira a un mínimo de seriedad y eficacia, no puede quedar fuera

Ciertamente, las Fuerzas Armadas son indispensables por su labor en desastres naturales y apoyo a las comunidades. Sin embargo, hoy, se abusa de sus capacidades y de su lealtad, generando los siguientes riesgos:

- Se incrementa el peligro de un mayor número de violaciones a los derechos humanos.
- El fortalecimiento de las Fuerzas Armadas ocurre en detrimento de las policías locales, que padecen estancamientos presupuestales o mermas de recursos.
- En cambio, los incrementos en presupuesto para las Fuerzas Armadas, y la tradicional opacidad de estas instituciones, incrementan el riesgo de corrupción.
- Este protagonismo no es compatible con un sistema democrático definido por la preeminencia de las instituciones civiles.
- La modificación en su naturaleza podría generar fricciones al interior de las propias Fuerzas Armadas.

el fortalecimiento de las policías, cuyos elementos hoy arriesgan su vida todos los días a cambio de un sueldo miserable y malos tratos.

El problema con nuestros policías no es ningún secreto, y se refleja en las condiciones en que viven y trabajan. *Causa en Común* lo demuestra en su encuesta “¿Qué piensa la policía?”⁶, en la que son ellos los que nos recuerdan que no existe ningún tipo de desarrollo en las corporaciones policiales,



sino que más bien se trata de una lucha diaria de supervivencia. Una lucha por trabajar en medio de carencias, corrupción, abandono y desprotección.

Las corporaciones se encuentran en el olvido, en un agujero negro en el que, en lugar de valoración y respeto, reciben desprecio, no sólo en ocasiones al interior de su institución, sino también afuera, desde la sociedad misma. Desde luego, no todas las corporaciones son iguales, pero la encuesta pone en evidencia que más del 80% de los policías estatales ganan menos de 15 mil pesos al mes y que el 60% considera que son discriminados por la sociedad. Pero ahí no acaba la historia porque, además de recibir sueldos muy bajos, grandes porcentajes

tienen que comprar sus uniformes, sus botas, sus balas y sus chalecos.

Y las cosas han empeorado desde que se realizó dicha encuesta. El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), que brinda fondos federales a las entidades federativas. Se mantiene estancado en alrededor de 8 mil millones de pesos, una fracción del presupuesto que hoy manejan las Fuerzas Armadas (aproximadamente 230 mil millones de pesos); mientras que el Fondo de Fortalecimiento del Desempeño en Materia de Seguridad Pública Municipal (FORTASEG), que brindaba fondos federales a algunos de los principales municipios, simplemente desapareció.

C. INCIDENCIA DELICTIVA⁷

Uno de las más claras muestras que la militarización y el abandono de las policías son los altos índices de incidencia delictiva. Durante el trienio 2019 a 2021 se registraron 105,494 víctimas de asesinato. Esto quiere decir que durante este trienio, el registro de casos de asesinato se incrementó 126% respecto de los reportados en el trienio 2007-2009 del presidente Calderón, y 81% respecto del trienio 2012-2015 del presidente Peña Nieto. (Gráfica 1). Si sumamos los asesinatos del 1 de diciembre de 2018 al 28 de febrero de 2022, se registraron ya 113,356. Son número de guerra.

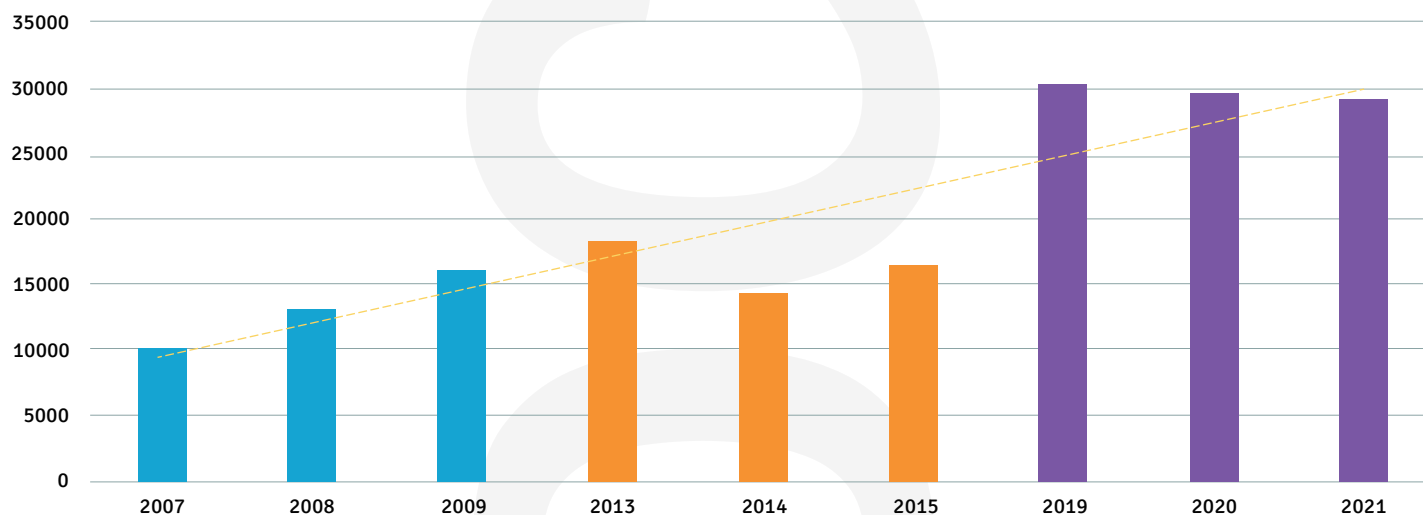
El delito de feminicidio presenta un grave problema de subregistro. Aun así, se sigue presentando una tendencia al alza desde que se tipifica este delito. Sumando los registros de diciembre de 2018, hasta

el 2021, se registraron 3,053 víctimas.

Desde luego tomando en cuenta una cifra negra altísima para cada delito, durante el mismo periodo se ha registrado un total de 2,099 víctimas de trata, 3,661 víctimas de secuestro, 27,357 víctimas de extorsión; 182,772 casos de robo a transeúnte con violencia, 184,076 casos de robo de vehículo con violencia y 696,132 denuncias de violencia familiar.



GRÁFICA 1. VARIACIÓN EN EL NÚMERO DE CASOS DE ASESINATO POR AÑO Y AGRUPADOS POR TRIENIO.



Gráfica 1. Fuente: elaboración propia con información del SESNSP.

Frente al contexto de violencia extrema que se vive en México, es necesario cuestionarnos como sociedad cómo es que hemos llegado a un nivel de insensibilidad en donde parecería que no existe cifra o tragedia que nos duela lo suficiente para tener empatía con las miles de víctimas cuyos nombres y denuncias se acumulan en carpetas de investigación sin resolución y que solo se empolvan en los archivos de concentración de las instituciones de impartición de justicia.

Es indispensable contar con aproximaciones sociológicas y antropológicas que nos permitan comprender

cómo es que la sociedad mexicana ha normalizado la violencia. Por ello, a continuación, intentaré brindar algunas pistas para entender qué nos ha llevado como sociedad el asumir una actitud de indiferencia y/o de negación ante las atrocidades que acontecen en nuestro país.

La primera de ellas es la minimización de las violencias por parte de las autoridades, al declarar que se están reduciendo. O cuando afirman que un feminicidio, un asesinato o un ataque armado “son eventos aislados”, “o cuestiones del narcotráfico”, sin que se avance en la investigación de los hechos. También



los “otros datos” del presidente que siempre van a la baja, y la “estrategia” de abrazos y no balazos influyen en esta trivialización.

Otra razón es la impunidad y falta de confianza en las instituciones impartidoras de justicia. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, el 93% de los delitos no son denunciados, ya que la población considera que es una pérdida de tiempo y desconfía en las autoridades. Entonces ¿cómo alzar la voz para exigir justicia, si ésta no es accesible para la mayoría?

Una más es que el país se ha olvidado de investigar los delitos. Eso es lo que hacemos cuando se impulsa la prisión preventiva oficiosa, lo que además viola derechos humanos. El tema está bien definido a nivel internacional. En su momento, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos hizo saber al Congreso mexicano que la existencia de la prisión preventiva oficiosa es claramente violatoria de los tratados internacionales sobre derechos humanos de los cuales el Estado mexicano es parte, por lo que la ampliación del catálogo de delitos mere-

¿CUÁL SERÍA UN MEJOR CAMINO?

El SNSP ha sido, hasta el momento, una ficción. A pesar de que este mecanismo se concibió en la ley para sentar las bases de coordinación y distribución de competencias en materia de seguridad pública entre federación, estados y municipios, en la práctica nunca nació y menos se desarrolló. Hoy en día, no se llevan a cabo las reuniones ordinarias que marca la ley, las conferencias que conforman el Sistema no

cedores de su aplicación acentuaría dicha transgresión. Además, se trata de una medida que trasciende a la vulneración de derechos, ya que afecta en lo general al buen funcionamiento de los sistemas de justicia penal y de seguridad pública.

Para comprender la normalización de la violencia también es fundamental reconocer los contextos de violencia en que subsiste la mayoría de la población en México. Al relacionarnos con grupos cuya identidad está basada en actividades delictivas, existe una mayor probabilidad de un cambio de actitudes, como precisamente asumir como “normal” la ilegalidad y la violencia.

La Estrategia Nacional de Seguridad Pública vigente señala que, como parte de los procesos de desmovilización, desarme y reinserción, se ofrecerá a los delincuentes que, si dejan las actividades ilícitas, tendrán un aumento en la esperanza de vida, llevarán una vida “tranquila y sin sobresaltos”, encabezarán negocios legales y regulares, y alcanzarán la respetabilidad social⁸. Así de simple y así de absurdo.

funcionan, y los acuerdos que se toman en el seno del Consejo Nacional y sus mecanismos de supervisión, son letra muerta. En el ámbito presupuestal, como ya se mencionó, se han reducido los recursos para el fortalecimiento de las instituciones civiles de seguridad y procuración de justicia.

Ante la identificación de estos problemas, es nece-



sario construir una auténtica estrategia de seguridad, basada en el fortalecimiento del SNSP, que incluya a las policías, las fiscalías, los jueces, el sistema penitenciario, una política de prevención, y nuevos enfoques sobre la política de drogas. A continuación, se presentan algunas propuestas concretas que buscan aportar a construir un país menos violento y más seguro para todos:

- **Reconstrucción del SNSP.** Hoy en día, el SNSP opera más con base en incentivos políticos que en criterios técnicos que busquen garantizar la seguridad de la ciudadanía. Es necesario reorganizarlo para convertirlo en un mecanismo que construya políticas de seguridad basadas en evidencia y que impida repetir modelos de seguridad fallidos. Para que el Consejo Nacional de Seguridad Pública sea, efectivamente, la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas en materia de seguridad, se propone que: 1) los acuerdos que el Consejo emita incluyan tiempos y parámetros de cumplimiento bien definidos, así como que identifiquen a los actores específicos responsables de cumplirlos; 2) se establezcan sanciones administrativas y presupuestales por incumplir dichos acuerdos; y 3) se definan los mecanismos necesarios para dar seguimiento al cumplimiento e impacto de los acuerdos.
- **Desarrollo policial.** De acuerdo con el Índice de Desarrollo Policial (INDEPOL)⁹, realizado por *Causa en Común*, ninguna corporación policial estatal ni federal cumple con los requisitos mínimos de ley en cuanto a desarrollo policial. Dada

esta situación, se propone crear un organismo nacional que centralice los procedimientos del desarrollo policial de las corporaciones municipales, estatales y federales. Este organismo emprendería una estrategia nacional de rescate institucional a partir de acciones como: 1) censo policial y definición de estados de fuerza por localidad y región; 3) incremento presupuestal sustancial a los recursos destinados a la seguridad a nivel local; 4) revisión salarial a nivel nacional los policías, que permita elevar sus percepciones; 5) la aplicación en todo el país de un sistema integral de profesionalización; 6) el desarrollo de sistemas de interconexión y bases de datos de información en materia de seguridad que permitan que el país logre transitar de un modelo puramente reactivo a uno de inteligencia e investigación; y 7) promover mecanismos de supervisión externa a cargo de organizaciones de la sociedad civil.

- **Construir una auténtica Guardia Nacional de carácter civil**, tal y como marca la Constitución, y que opere bajo una doctrina policial respetuosa de los derechos humanos. Se deben definir claramente las tareas que estarán a su cargo, delimitando su ámbito de competencia y territorial, y permitiendo un retiro gradual de las Fuerzas Armadas a sus funciones originales, que son la preservación y defensa de la soberanía y la integridad territorial.
- **Sistema de administración y procuración de justicia.** Los aspectos mínimos a considerar en un modelo ministerial debieran ser: 1) la definición



de un sistema de transición adecuado, con el presupuesto requerido; 2) garantizar la autonomía técnica y presupuestal de las fiscalías; 3) desarrollar y fortalecer el sistema profesional de carrera para los agentes del ministerio público; 4) consolidar los servicios periciales con solidez científica e independencia técnica; 5) definir órganos de control eficientes y mecanismos de participación ciudadana.

- **Sistema penitenciario.** Es urgente atender la crisis penitenciaria, la cual reproduce patrones delictivos y representa graves violaciones a los derechos humanos. Para ello, es necesario recuperar el control de los penales, ya que en la mayoría de ellos prevalecen condiciones de autogobierno. También debe iniciarse un programa de desarrollo penitenciario, a la par del proyecto de desarrollo policial, el cual contemple la carrera profesional de los custodios y sus condiciones laborales.
- **Acciones de prevención.** Ninguna estrategia de seguridad tendrá éxito si no va acompañada de una política nacional de prevención integral de la violencia y la delincuencia, que atienda causas, gestione riesgos y repare daños. Una estrategia de este tipo debe definir acciones puntuales para cada lugar dependiendo de las condiciones socioeconómicas y de entorno, considerar el nivel y el ámbito de prevención, y definir el plazo en el que se pretende incidir. Todas las acciones deben también ser susceptibles de evaluación.
- **Política sobre drogas.** Es necesario explorar

nuevos enfoques y políticas sobre drogas, especialmente en lo que se refiere a la marihuana. Se propone despenalizar plenamente su cultivo, comercialización y consumo, así como poner en marcha programas integrales y masivos de disuasión, sustentados en la educación y la salud. •

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Arteaga Botello, Nelson. “El espacio de la violencia: un modelo de interpretación social”. <http://www.sociologicamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/386/362>

Banco Interamericano de Desarrollo (2017), “Los costos del crimen y de la violencia: nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe”, puede consultarse en: <https://bit.ly/3Nk0Rs7>

Causa en Común (2018). Encuesta “¿Qué piensa la policía?”. Consulta en: <https://bit.ly/36lQEe4> (2018). Índice de Desarrollo Policial (INDEPOL). Consulta en: <https://bit.ly/3JAUApH> (2022). “Informe 2021 del Observatorio de la Guardia Nacional y la Militarización en México”. Consulta en: <https://bit.ly/3wzyiB0> (2022). “Análisis de incidencia delictiva”. Consulta en: <https://bit.ly/3tEJkTC>

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). “Desarrollo Sostenible en México: Soluciones innovadoras para fortalecer la toma de decisiones con base en evidencia”. http://oguerr.com/ppi/200520_IPP_ReporteFederal.pdf

CIDE. “Índice de Ciudades Sostenibles 2018”. <https://indexedeciudadessostenibles2018.lnpp.cide.edu/>

Correa-Cabrera, Guadalupe. “Seguridad en México en tiempos de la 4T”. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1560/1063>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2018), “Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México”, <https://bit.ly/3KdD0Jj>

Espinach-Rueda, Monserrat. “Desarrollo Sostenible para resguardar la seguridad humana, a partir de los resultados del Índice de Progreso Social y su vinculación con la Economía Social Solidaria: Caso Costa Rica”. <https://www.redalyc.org/journal/4678/467858966003/html/>

Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2020), consulta en: <https://bit.ly/3ILllyc6>

Fuentes Romero, David. “Políticas públicas y seguridad ciudadana: la violencia como problema público”. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612003000200001

Garay Maldonado, David. “Seguridad pública y gobernabilidad”. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/>

bjv/libros/8/3824/14.pdf

Grabendorff, W. (2021) “Militares y gobernabilidad: ¿cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?”, <https://bit.ly/321VScV>

INEGI. “Panorama estadístico en México del ODS 16: promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas. 2019”. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197193.pdf

Instituto para la Economía y la Paz (2021). “El valor económico de la paz”.

Piñeiro, Arturo. “Acceso desigual a la justicia: un freno para la economía y el bienestar”, en Instituto Mexicano para la Competitividad, México: sueños sin oportunidad, 2020. <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2019/11/ICI2019IMCO.pdf>

Organización de Estados Americanos (OEA). “Desigualdad Social e Inclusión en las Américas”. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4635/16.pdf>

Universidad de las Américas de Puebla (2020). “Índice Global de Impunidad”.

World Justice Project. “Acceso a la justicia en México”. https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2019/11/Visualizaciones_A2J_MX_WJP.pdf

Notas Finales

- 1 Banco Interamericano de Desarrollo (2017), “Los costos del crimen y de la violencia: nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe”, puede consultarse en: <https://bit.ly/3Nk0Rs7>
- 2 Instituto para la Economía y la Paz (2021). “El valor económico de la paz”.
- 3 Universidad de las Américas de Puebla (2020). “Índice Global de Impunidad”.
- 4 Grabendorff, W. (2021) “Militares y gobernabilidad: ¿cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?”, <https://bit.ly/321VScV>
- 5 Corte Interamericana de Derechos Humanos (2018), “Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México”, <https://bit.ly/3KdD0Jj>
- 6 El estudio completo puede consultarse en: <https://bit.ly/36lQEe4>
- 7 Los informes de incidencia delictiva que realiza Causa en Común pueden consultarse en: <https://bit.ly/3qISr3Y>
- 8 Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2020), consulta en: <https://bit.ly/3ILlyc6>
- 9 El estudio completo puede consultarse en: <https://bit.ly/3JAUApH>

**EDC ESCUELA DE
CIUDADANOS**