

PLURALIDAD y CONSENSO

Seguridad pública,
hacia una cultura de paz



PLURALIDADyCONSENSO

Es una publicación trimestral del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República

Publicación a cargo de la Dirección General de Difusión y Publicaciones

Presidente del IBD

Senador Miguel Ángel Osorio Chong

Secretario Técnico del IBD

Rodrigo Ávila Barreiro

Coordinación editorial

Magda Olalde Martínez

Revisión de contenidos

Gerardo Cruz Reyes

José Gerardo Ortega Moreno

Fotografía de la portada

Soner Arkan / Pexels.com



PluralidadyConsenso, Año 12, N.º 53, julio-septiembre 2022 es una publicación del Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez, con domicilio en Donceles No. 14, Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06020, México D.F., Tel. 55 57224824, www.ibd.senado.gob.mx; @IBDSenado, IBDSenado; pluralidadyconsenso.ibd@senado.gob.mx

Reserva de Derecho al uso exclusivo 04-2014-111909344900-102 otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. ISSN 2395-8138. Certificado de Licitud de Título y Contenido 16413 otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación.

Editada y distribuida por el Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización del Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez.

CONTENIDO

El Congreso federal en la construcción de la paz y la seguridad en México Claudia Ruiz Massieu	05
Disuasión focalizada como alternativa para reducir la violencia en México: apuntes teóricos y experiencias relevantes José Andrés Sumano Rodríguez	17
La educación, una apuesta por la paz Josefina Vázquez Mota	29
Campañas de canje de armas. Política pública para fortalecer una cultura de paz en la población mexicana Erika Tapia Nava Juan Pablo Aguirre Quezada	41
Pasado y presente de la política de Seguridad Nacional en México y los retos en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública Imelda Castro Castro	57
Hacia una cultura de paz desde el ámbito municipal Jorge Eduardo Rojas Esquerza	67
Delincuencia organizada en México. Entre la construcción de paz y la transformación del conflicto Keyla Vargas	73
De la seguridad pública a la seguridad humana Luis Villalobos García	83
Fiscalías y policías: Mejores instituciones de seguridad y justicia para la reducción de la violencia y la impunidad en México Mayra Hernández	95
Seguridad pública desde la ciudadanía y las instituciones Salvador Guerrero Chiprés	103

Prevención de las violencias y construcción de paz en México	
Dolores del Carmen Chinas Salazar	111
La concreción constitucional de la seguridad pública en México	
Carlos Iván Islas Aguirre	125
La trayectoria institucional como obstáculo para la construcción de un modelo de seguridad ciudadana en México	
Jorge Javier Romero Vadillo	137
La innovación militar y la creatividad como factores clave del liderazgo estratégico ante escenarios complejos	
Cristián Castaño Contreras	151
Aproximación al análisis del problema de la inseguridad pública en México	
Jaime Arturo Del Río Monges, Yoshua Moisés García Silva y Brenda Nayeli Delgado Meraz	171

El Congreso federal en la construcción de la paz y la seguridad en México

Claudia Ruiz Massieu



Licenciada en Derecho por la Universidad Iberoamericana, maestra en Políticas Públicas Comparadas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y candidata a doctora en Derecho Público y Filosofía Jurídica por la Universidad de Granada. Cuenta con una especialidad en Derecho Constitucional y Ciencia Política en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid.

En diciembre de 2012 fue designada como titular de la Secretaría de Turismo. En agosto de 2015 asumió el cargo de secretaria de Relaciones Exteriores.

Actualmente es senadora de la República en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión. Es secretaria de la Comisión Jurisdiccional e integrante de las comisiones de Puntos Constitucionales, Justicia y Relaciones Exteriores.

5

Introducción

Lamentablemente, los altos niveles de violencia se han convertido en una constante del panorama social en México. Las cifras hablan por sí mismas: las defunciones por homicidio —contabilizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)— han experimentado un crecimiento alarmante, pues se alcanzó la cifra de 36 773 defunciones por homicidio en 2020, cuando en 2007 se reportaron 8 867 (Ley, 2018).¹ Hay que decirlo: México se

ha convertido en un país cada vez más violento, a pesar de las múltiples alternancias de poder político en los ámbitos locales y federales; presidentes de distintos partidos, mayorías cambiantes en el Poder Legislativo, así como traspasos pacíficos de poder en las entidades federativas, no han sido suficientes para resolver el problema.

Sin duda, la violencia creciente en el territorio nacional constituye uno de los desafíos, junto con las brechas de desigualdad y la polarización política, más importantes para la aún joven democracia mexicana: es necesario encontrar la forma de reducir los índices delictivos, al mismo tiempo que se protege y fortalece el estado social y democrático de derecho. De lo contrario, corremos

1 Aún falta la actualización de las cifras para 2021 y 2022. Los datos están disponibles en <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>.



el grave peligro de vivir en la ingobernabilidad, sin el amparo de la ley y en la ausencia de una consolidación democrática.²

6 En los siguientes apartados se describirán brevemente las probables causas de este problema, señaladas por investigadores y académicos, que hacen mancuerna con potenciales soluciones (política económica, fuerzas del orden, jueces, ministerios públicos etc.). Sin embargo, un área relativamente pendiente es el estudio de las legislaturas en la construcción de paz y seguridad. En otras palabras, la pregunta guía de este ensayo es: ¿cuáles son las principales aportaciones que el Congreso de la Unión puede hacer a la construcción de paz y seguridad en México?

El siguiente texto se compone de tres apartados principales: en primer lugar, se hace una (breve) revisión de los estudios académi-

2 Sobre el impacto de la violencia criminal en la ingobernabilidad y la legitimidad del régimen véase Carreras (2013).

cos publicados sobre el tema de violencia en México, con el objetivo de señalar las principales raíces del problema, así como las potenciales soluciones. La aportación de este artículo se centra, precisamente, en la segunda cuestión: ofrecer un argumento de cómo el Congreso de la Unión tiene efectivamente un papel muy importante por desempeñar en la construcción de paz y seguridad. Luego de esta revisión de literatura, se continúa con la sección principal del texto, donde se exponen las áreas de oportunidad para el Congreso en esta materia: la incidencia en la política pública de seguridad, con miras a la creación de una verdadera estrategia integral de paz y seguridad, que se aleje definitivamente de ideas como la “mano dura”, pero también de quimeras como “abrazos no balazos” y que, en cambio, abreve de la aplicación de la ley y de una correcta gestión social. En una tercera sección, se expone una serie de reflexiones finales.

Paz y seguridad en democracia: el gran desafío mexicano en el siglo XXI

De la violencia política a la violencia criminal y electoral

Seamos claros: la violencia en México es un problema tan antiguo como el propio país; el largo historial de rebeliones, cuartelazos y revoluciones así lo muestra; tampoco es nuevo el fenómeno de la violencia proveniente de grupos criminales. No obstante, es posible hablar de dos grandes cambios, uno cualitativo y otro cuantitativo. Por una parte, se ha observado un tránsito en la naturaleza de la violencia, de una violencia política a una violencia criminal. Por otra parte, si bien la violencia criminal ha existido siempre en el territorio nacional, observamos un incremento —como se señaló en la introducción— cuantitativo en los homicidios desde que se mide oportunamente el fenómeno. Entender esto es fundamental para plantear las áreas y acciones en las que el Congreso puede incidir sobre el tema, porque —como depositario de la soberanía popular— tiene los instrumentos institucionales para buscar hacer una diferencia.

Durante el periodo posrevolucionario, entre 1920 y 1982 aproximadamente, la violencia en México tuvo un muy fuerte componente político, es decir: la competencia por adquirir o mantener el poder en los espacios estatales. Podemos agrupar esta violencia en 1) rebeliones electorales, como es el caso de Adolfo de la Huerta en 1923 o Juan Andrew Almazán en 1940; 2) insurrecciones, como es el caso de los distintos movimientos guerrilleros de la década de los años setenta; 3) represión, como ocurrió en León, Guanajuato, ante una protesta poselectoral en

Fotografía: Axel García



1946, los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971 o la conocida como “guerra sucia”; 4) finalmente, el magnicidio de Álvaro Obregón, y los homicidios de Arnulfo R. Gómez y Francisco Serrano en el bienio 1927-1928. Estos casos muestran cómo buena parte de la violencia en México tenía como objetivo establecer o modificar nuevas relaciones del poder público. Un tipo de violencia de naturaleza política.

Uno de los grandes logros de la transición a la democracia fue, precisamente, la pacificación de la competencia política: sustituir las balas por boletas. Así, distintos grupos lograron canalizar electoralmente su participación en el sistema político, inutilizando opciones como la insurrección, el terrorismo o la guerrilla. Sin embargo, el crecimiento de grupos criminales planteó al régimen democrático un nuevo desafío: la violencia criminal que, ante una respuesta

militar y policiaca del Estado, ha desembocado en un ambiente de violencia civil que ya no sólo implica una dinámica de lucha contra el Estado, sino entre los grupos sociales mismos (criminales contra criminales, criminales contra civiles, activistas y periodistas, Estado contra criminales, civiles armados contra criminales, etcétera).

Por si fuera poco, las recientes elecciones de 2018 y 2021 también sugieren un tercer cambio: el paso de la violencia criminal a la violencia electoral, cuyo objetivo primario es neutralizar la competencia democrática de las localidades, con el fin de que las bandas criminales puedan obtener resultados políticos favorables a ellas (Hernández, 2020). Así llegamos a un escenario de más de 33 000 homicidios por año, que engloba múltiples tipos de violencia, con lógicas diferentes, que es necesario entender. El desafío es entonces claro: si los regímenes a la transición democrática eran en buena medida la raíz de la violencia política, ¿cómo es que la democracia incide en la violencia criminal y electoral? Y más importante: ¿cómo es que las instituciones democráticas —en este caso el Congreso de la Unión— pueden ayudar a resolver este problema?

¿Qué sabemos de la violencia en México?

Han sido muchos los esfuerzos desde la academia y desde diferentes ciencias sociales para comprender mejor el fenómeno de la violencia actual en México. Se barajan distintas explicaciones que se exponen a continuación, con el objetivo de preparar la sección posterior. Desde luego, hay que apuntar que estas explicaciones no necesariamente compiten entre ellas, sino

que se complementan. Una tiene que ver con la falta de recursos materiales e institucionales en las poblaciones, lo que fomenta la violencia como medio de resolución de conflictos. Diferentes estudios han mostrado cómo una mayor demanda de bienes (agua y tierras, por ejemplo), producto de un incremento poblacional sostenido, ha causado conflictos violentos entre comunidades (Sainz & Becerra, 2003; Kay & Salazar, 2001).

Por otra parte, también es posible argumentar que la falta de recursos materiales causa una escasez de recursos institucionales como la procuración de justicia y la provisión de seguridad por parte del Estado. Carlos Monsiváis ya había apuntado, en 1999, cómo el estallido de las grandes urbes provocaba la “feudalización” de los barrios más pobres, donde el gobierno no podía ofrecer grandes servicios públicos, incluyendo la seguridad (Monsiváis, 1999); del mismo modo, Natalia Mendoza también llamó la atención sobre cómo la ausencia de un ministerio público y un juzgado en un pequeño pueblo sonoreense, orillaba a sus habitantes y visitantes (sobre todo narcotraficantes y “polleros”) a resolver sus disputas violentamente (Mendoza, 2008).

A la falta de recursos también se puede añadir la explicación de la economía clandestina y el mercado de violencia que esto genera: los grupos que se dedican a actividades ilícitas —como la minería o la tala clandestinas— que carecen automáticamente de la protección legítima del Estado, por lo que deben acudir a grupos privados para proteger, con violencia si es necesario, sus actividades (*cf.* Azamar & Muñoz, 2022; Gasparello, 2018).



Otro factor que debe considerarse es la falta de capacidades estatales, sobre todo en el nivel local. Capacidades que no sólo implican la provisión de servicios públicos a las comunidades urbanas y rurales, como se señaló con anterioridad, sino de sancionar las violaciones a la ley. En otras palabras, la poca capacidad estatal para aplicar la ley puede incentivar la conducta violenta, incluso de los propios funcionarios públicos. Un ejemplo de esto son los ataques que reciben en territorio mexicano las decenas de miles de migrantes que buscan cruzar hacia los Estados Unidos de América. Las personas migrantes se enfrentan a un escenario de debilidad institucional, que tiene muchos problemas para gestionar el flujo migratorio, gestión que incluye, desde luego, la protección de los derechos humanos. Así, los migrantes son presa

fácil de secuestros, extorsiones, desapariciones y asesinatos, muchas veces, nos dicen especialistas, con la complicidad de funcionarios mexicanos que actúan individualmente (Casas, 2022; Palestino, 2022).

No podemos dejar de lado cuando las propias capacidades del Estado también contribuyen a un ambiente violento. Académicos como Alejandro Madrazo o Fernando Escalante han arrojado luz sobre este asunto. Por un lado, Madrazo y colegas han señalado que, en el periodo que va de 2006 a 2011, las fuerzas federales de seguridad se caracterizaron por implementar una estrategia frontal que implicaba altos índices de letalidad, lo que podía implicar un uso de la fuerza contrario a los derechos ciudadanos; por otro lado, Escalante expuso una secuencia tan paradójica como preocupante: la violencia

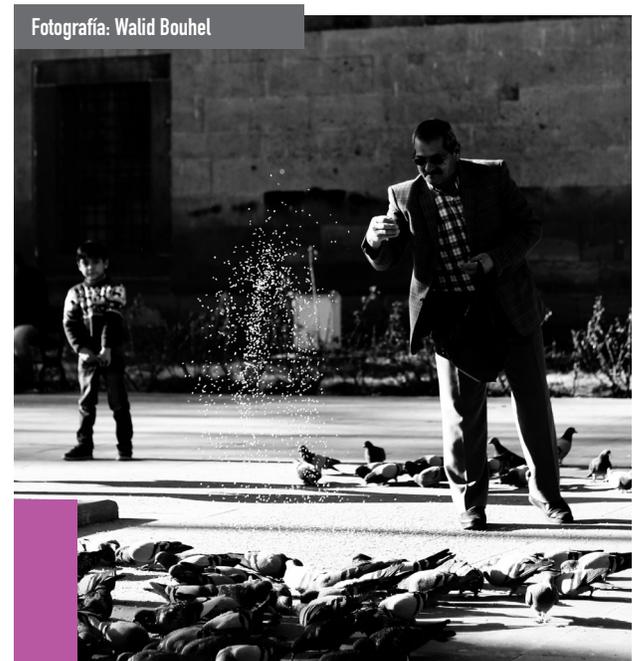
no precede a la participación de las fuerzas federales en operativos de seguridad, sino que es al revés (Madrazo, *et al.*, 2018; Escalante, 2011). Esto pone de manifiesto la necesidad de prestar mayor atención a la composición, disciplina, regulación y fiscalización de los cuerpos de seguridad en México. Si bien el uso de la fuerza pública legítima es esencial en el mantenimiento del orden, no está exenta de consecuencias negativas para la paz y la seguridad.

Por último, es imperativo conocer la relación que existe entre la violencia y la política, tanto interna como externa. Sobre el primer punto, uno de los trabajos más brillantes publicados hasta ahora es el de Guillermo Trejo y Sandra Ley, *Votos, drogas y violencia* (2022). Este libro propone una tesis impactante: la alternancia política en municipios y estados, producto de una democratización de tipo electoral, lleva a incrementar las guerras criminales entre grupos delictivos. Esto se debe a que, de acuerdo con los autores, los cambios de gobierno imprimen incertidumbre sobre la protección a operaciones que las autoridades puedan ofrecer. De este modo, los grupos criminales no sólo deben enfrentarse con las autoridades estatales, sino con otras bandas delictivas que buscan operar en su territorio.

Trejo y Ley encuentran el origen de este fenómeno en los procesos transicionales mismos: los regímenes autoritarios se caracterizan por una relación de protección y control sobre las bandas criminales, cuando la certidumbre de la protección se pierde, los grupos del crimen organizado entran en una lógica de conflicto violento y forman cuerpos privados armados. Además, volviendo al punto anterior sobre las capacidades institucionales, los autores añaden que cuando la transición democrática no viene

acompañada de una reforma profunda en las instituciones de procuración de justicia y las fuerzas del orden, el escenario de violencia se potencializa. Así, Trejo y Ley encontrarían una explicación —en una democratización incompleta— al aumento de la violencia en México.

Los factores internos también deben valorarse a la luz de los factores externos. Al final, un conjunto de acuerdos y relaciones internacionales también delimitan fuertemente las acciones del Estado mexicano contra el fenómeno del crimen organizado. Estas acciones estatales siempre recibirán apoyos y presiones del exterior, pues el problema del crimen organizado y la violencia es, en buena medida, un problema global (Bentham, 1998). En principio, la influencia del exterior se traduce en cooperación internacional para la construcción de paz y seguridad. Sin embargo, es posible pensar que las agendas regionales y mundiales de seguridad no se construyen necesariamente tomando en cuenta las características particulares de los países donde se piensan implementar, llevando a prác-



ticas que pueden incluso ser inefectivas para reducir los índices de violencia.³

Grosso modo, se puede sintetizar este (brevísim) estado del arte en cuatro puntos principales: recursos materiales e institucionales, economías ilegales, capacidades del Estado, factores de política interna y factores de política internacional. Todos estos puntos son de gran importancia para hilar el papel del Congreso en esta materia, tema del siguiente apartado.

El papel del Congreso en la construcción de la paz y la seguridad pública

Como toda política pública, la estrategia nacional de seguridad está envuelta por logros y fallas. En términos generales, el problema principal de la estrategia, no hay otro modo de verlo, es el incremento de la violencia, pero también es posible señalar la falta de una propuesta verdaderamente integral, que procure tanto la aplicación de la ley por parte de las fuerzas del orden como la prevención de la violencia. La estrategia nacional, si bien ha buscado este punto de equilibrio, ha oscilado entre extremos que terminan por encontrarse debido a su ineficacia frente a la violencia.

Uno de los extremos consistió en apostar fuertemente por incrementar la fuerza del Estado, mediante el despliegue de la Fuerza Armada permanente, la creación de una policía federal y la constante búsqueda por depurar y centralizar a las policías locales. Si bien consolidar la fuerza y el dominio estatales son una condición necesaria para lograr la paz y la seguridad, cla-

³ Sobre esto, véase el caso de la llamada *Kingpin Strategy* en Pérez Ricart (2019). También se recomienda leer sobre este punto, Escalante (2012).

ramente no ha sido suficiente. Otro extremo lo observamos en la renuncia a la aplicación de la ley, que no ha disminuido significativamente los indicadores de violencia, debido a que se están consolidando los controles territoriales por parte de agrupaciones delincuenciales que, incluso, ya llevan a cabo estrategias de gobernanza y diversificación de negocios (Magaloni *et al.*, 2020). En este sentido, el Congreso federal tiene mucho por hacer para buscar dicho equilibrio extraviado.

Hacia una auténtica estrategia integral: aplicación de la ley más prevención de la violencia

Desde una perspectiva parlamentaria, el Congreso de la Unión tiene un papel relacionado con la legislación, el control de la gestión pública, la representación y las relaciones exteriores de México. En los siguientes párrafos, trataré cada punto con mayor detalle.

La facultad legislativa del Congreso debe ser punta de lanza para lograr una aplicación de la ley respetuosa y amigable con los derechos humanos, con el propósito de que la violencia legítima del Estado, *i.e.* el uso de sus capacidades no derive en violencias cuya legitimidad sea cuestionable para la ciudadanía. En este sentido, el Congreso puede y debe revisar una serie de normas penales que, potencialmente, implican una restricción de los derechos ciudadanos. Aquí me referiré a tres casos puntuales.

El primero tiene que ver con la prisión preventiva oficiosa, una reforma constitucional que, en los hechos, ordena privar de la libertad a cualquier persona acusada de incurrir en un catálogo previo y amplio de tipos penales antes de

contar con una sentencia del Poder Judicial. La ampliación de este catálogo puede tener como consecuencia, bajo el argumento de combatir delitos inaceptables para la sociedad, el incremento de los agravios y las violaciones a los derechos fundamentales de grupos vulnerables, dificultando la construcción de la paz: ya sea por el uso extendido de la fuerza pública o por un franco abuso del sistema penitenciario. En segundo lugar, están las normas que constriñen y criminalizan el libre desarrollo de la personalidad, como la prohibición del uso recreativo del *cannabis* y que en la actualidad implica el uso de la fuerza estatal contra una ciudadanía que busca ejercer activamente sus derechos. Finalmente, tenemos las normas que restringen las libertades de las mujeres, particularmente los derechos sobre su propio cuerpo; en este caso particular, es necesaria mayor cooperación entre el Congreso federal y los congresos locales, para evitar precisamente el ejercicio de la violencia del Estado contra las mujeres.

El Congreso también debe atender, por medio de la legislación, la falta de recursos materiales e institucionales, producto muchas veces de las incapacidades estatales. En tanto depositarias de la soberanía popular, las cámaras federales tienen un papel fundamental en la distribución de recursos; por lo tanto, es necesario pensar en normas que obliguen al Estado mexicano a garantizar el goce efectivo de derechos humanos, incluyendo los económicos, sociales, culturales y ambientales; que haya un juzgado donde se necesite y mejor acceso al agua donde se requiera, por ejemplo.

Nuestro trabajo legislativo también debe mejorar la sintonía entre las capacidades del Estado, como han dejado ver el caso de los migrantes y la letalidad de las fuerzas armadas, y el respeto a los derechos. Por ello es preocupante cualquier iniciativa que busque militarizar las fuerzas a cargo de la seguridad pública, como pretende el gobierno actual por medio de una reforma constitucional a la Guardia Nacional,

Fotografía: Daniel Hadman



establecida apenas en 2019. El Congreso debe insistir en que las leyes mexicanas garanticen el control civil, mediante corporaciones civiles, de las políticas de seguridad, que incluye también el fortalecimiento y capacitación de las fuerzas locales. En este sentido, el Congreso tiene frente a sí dos vías: lo fácil ya intentado sin saldo favorable o lo adecuado para la resolución de los problemas públicos.

Esto me lleva al segundo tema: la fiscalización y el control de la gestión pública. La aplicación de la ley —para prevenir, por ejemplo, el surgimiento de economías ilegales promotoras de la violencia— recae fundamentalmente en el Poder Ejecutivo, pero esto no lo exime de su fiscalización. Asimismo, si bien los gobiernos tienen la potestad de llevar a cabo las políticas públicas que garanticen el ejercicio de los derechos ciudadanos reconocidos por el Congreso en sus legislaciones, la representación popular tiene todo el derecho y deber de vigilar el uso correcto de los recursos públicos. En este sentido, la política contra la violencia encuentra un fuerte pilar en la vigilancia: garantizar que el uso de la fuerza pública no victimice a la ciudadanía, que distribuya recursos, por medio del gasto, de manera adecuada y que las corporaciones de seguridad y procuración de justicia estén bien preparadas para realizar su trabajo.

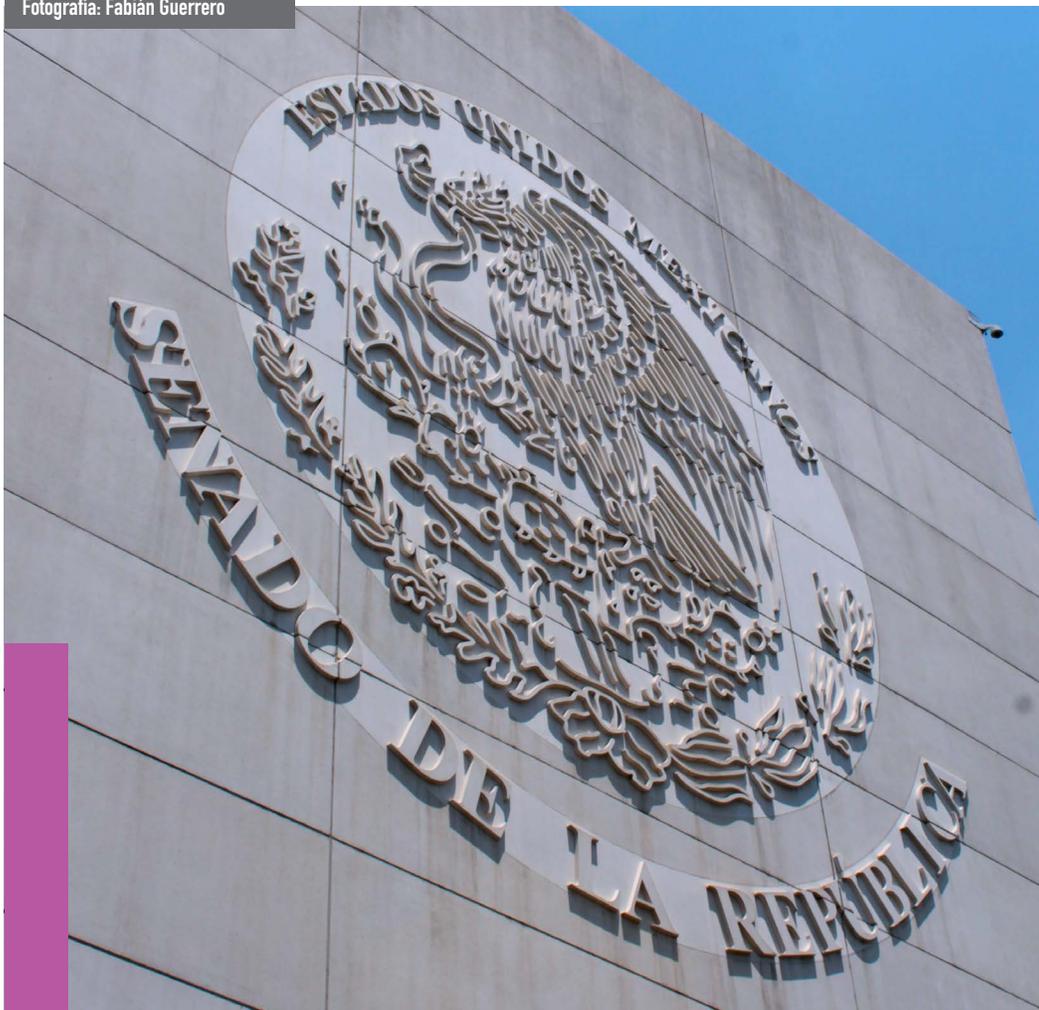
Otro aspecto de la fiscalización tiene que ver con la vigilancia de los funcionarios, a fin de evitar que éstos construyan redes de protección a grupos criminales específicos. Atendiendo el argumento de Trejo y Ley, la protección por parte de funcionarios genera una incertidumbre entre los grupos criminales que lleva a conductas violentas cuando cambia el gobierno de manera democrática. Vigilar y mejorar la rendición de cuentas podría tener el efecto contrario: al neu-

tralizar la protección se neutraliza también la expectativa de protección, reduciendo la violencia por cambios de gobierno.⁴ Es una vertiente que requiere fortaleza normativa y capacidades de ejecución.

Un tercer ingrediente tiene que ver con la función de representar a la ciudadanía. El Congreso federal, como cualquier legislatura democrática, funciona también como una caja de resonancia, donde los grupos parlamentarios amplifican las voces de grupos sociales diversos. En este sentido, una estrategia integral de seguridad necesita de la retroalimentación y de los insumos provenientes de la ciudadanía. Amplificar esas voces será crucial para ajustar la estrategia de seguridad; el parlamento mexicano, incluyendo sus ramificaciones locales, deben permanecer abiertos y receptivos a la academia, las organizaciones de la sociedad civil, asociaciones religiosas, empresas, sindicatos y todo actor que tenga algo que decir sobre el tema.

Finalmente, queda hablar sobre la incidencia que puede tener el Congreso de México en los factores internacionales señalados arriba. Como es sabido, el Congreso tiene, por medio del Senado, la corresponsabilidad de “analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal”, así como de “aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas [...]” (CPEUM, art. 76, fracción I). Dicha política incluye, desde luego, los acuerdos y propuestas de cooperación en materia de seguridad y, sobre todo, combate al crimen organizado transnacional. Además, la Cámara de Diputados y el Senado pueden establecer grupos de amistad y trabajo con legislaturas de otros países.

⁴ Un ejemplo interesante de esta visión es el producto del consenso político, de dar continuidad a una misma política de combate al crimen de fuero común, en Yucatán. Véase Guerrero (2022).



Las facultades de ambas cámaras posibilitan entonces su incidencia en los factores externos que tienen un efecto en la violencia. Prácticas como la diplomacia parlamentaria, los grupos de trabajo y grupos de amistad permiten entablar un diálogo directo con legisladores de otros países, permitiendo un mejor flujo de información y prácticas internacionales para valorar y validar su posible aplicación en el territorio nacional y así buscar reducir la violencia (CPEUM, art. 76, fracción I). Por otra parte, la aprobación de tratados implica trabajar junto con el gobierno para establecer los criterios que más convengan al Estado mexicano en futuras negociaciones

bilaterales, regionales y multilaterales sobre seguridad pública y combate al crimen; el Congreso puede, aprovechando su composición plural, guiar al gobierno en la definición de su política exterior en materia de seguridad pública, así como plantear cambios a las estrategias tanto de México como de la comunidad internacional.

En suma, las facultades del Congreso para legislar, fiscalizar, representar y participar en la formulación de la política exterior representan una verdadera caja de herramientas para participar en la definición de una estrategia nacional de seguridad. Muchas de las causas discutidas anteriormente pueden atenderse gracias a es-

tas herramientas, haciendo que autoridades federales y locales, junto con el Congreso, estén llamados a cooperar de forma más cercana y eficiente.

Consideraciones finales

Este ensayo tuvo un doble propósito; por una parte, enmarcar las diferentes explicaciones que subyacen tras los indicadores de violencia en México, particularmente en las defunciones por homicidio. Las principales lógicas comentadas tienen que ver una falta de recursos materiales e institucionales, el mal uso de las capacidades estatales, las dinámicas políticas propias del sistema democrático y los factores externos. Por otra parte, se buscó aportar una serie de reflexiones sobre cuáles son las herramientas disponibles para el Congreso de la Unión si busca intervenir en la neutralización de dichas lógicas.

Desde luego, hablamos de un programa de trabajo conjunto: las herramientas parlamentarias (legislación, fiscalización, representación y diplomacia parlamentaria) no pueden pensarse como antídotos contra la violencia, sino como complementos de una verdadera estrategia integral que aplique la ley vigente y prevenga las múltiples causas de la violencia. El parlamento necesita del resto del Estado y el Estado necesita del parlamento para acabar con tremendo azote. En suma, es necesario aprovechar todos los recursos del Estado mexicano, incluyendo a su Congreso.

Referencias

- Azamar, Aleida & Muñoz, Mario Daniel (2022). Minería ilegal y violencia en el ejido El Bajío, Sonora. Un caso de extrahección. En Aleida Azamar e Isidro Téllez (coords.), *Minería en México: panorama social, ambiental y económico*. Semarnat / UAM, 117-136.
- Bentham, Mandy (1998). *The Politics of Drug Control*. Caps. 1 y 7. Palgrave MacMillan.
- Carreras, Miguel (2013). The Impact of Criminal Violence on Regime Legitimacy in Latin America. *Latin American Research Review*, 48(3), 85-107.
- Casas, Silvia (2022). México frente a la violencia contra los migrantes. *Programa para el Estudio de la Violencia (CIDE)*. Consultado el 12 de julio de 2022. <https://www.cide.edu/pev/2021/11/19/las-incapacidades-del-estado-y-sus-consecuencias-en-la-violencia-en-mexico/>;
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 76, fracción I.
- Escalante, Fernando (2011). Homicidios 2008-2009: la muerte tiene permiso. *Nexos*, 1 de enero. Consultado el 11 de julio de 2022. <https://www.nexos.com.mx/?p=14089>.
- (2012). *El crimen como realidad y representación*. El Colegio de México
- Gasparello, Giovanna (2018). Análisis del conflicto y de la violencia en Cherán, Michoacán. *Relaciones Estudios de Historia y Sociedad*, 155, 77-112.
- Guerrero, Eduardo (2022). Yucatán: la seguridad como resultado de un consenso político. *El Financiero*. 4 de abril, sección Opinión.
- Hernández, Víctor (2020). Candidatos asesinados en México, ¿competencia electoral o violencia criminal? *Política y gobierno*, 27(2), 223-252.
- Kay, Cristóbal & Salazar, Graciela (2001). Estructura agraria, conflicto y violencia en la sociedad rural de América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, (63)4, 159-194.
- Ley, Sandra (2018). To Vote or Not to Vote: How Criminal Violence Shapes Electoral Participation. *Journal of Conflict Resolution*, 62(9), 1963-1990.

- Madrazo, Alejandro *et al.* (2018). La “guerra contra las drogas”: análisis de los combates de las fuerzas públicas, 2006-2011. *Política y gobierno*, 25(2), 379-402
- Magaloni, Beatriz, *et al.* (2020). Living in Fear: The Dynamics of Extortion in Mexico’s Drug War. *Comparative Political Studies*, 53(7), 1124-1174.
- Mendoza, Natalia (2008). *Conversaciones en el desierto: cultura y tráfico de drogas*. CIDE.
- Monsiváis, Carlos (1999). Notas sobre la violencia urbana. *Letras Libres*. 31 de mayo. <https://letraslibres.com/revista-mexico/notas-sobre-la-violencia-urbana/>;
- Palestino, Eridani (2022). ¿Qué tipo de país es México para las personas migrantes? *Programa para el Estudio de la Violencia (CIDE)*. Consultado el 12 de julio de 2022. <https://www.cide.edu/pev/2021/11/19/las-incapacidades-del-estado-y-sus-consecuencias-en-la-violencia-en-mexico/>.
- Pérez Ricart, Carlos (2019). La *Kingpin Strategy*: ¿qué es y cómo llegó a México? *Nexos*, 21 de octubre. Consultado el 11 de julio de 2022. <https://seguridad.nexos.com.mx/la-kingpin-strategy-que-es-y-como-llego-a-mexico/>.
- Sainz, Jaime & Becerra, Mariana (2003). Los conflictos por el agua en México. *Gaceta ecológica*, 67, 61-69.
- Trejo, Guillermo & Ley, Sandra (2022). *Votos, drogas y violencia: la lógica política de las guerras criminales en México*. Hugo López Araiza (trad.). Debate.

Disuasión focalizada como alternativa para reducir la violencia en México: apuntes teóricos y experiencias relevantes



José Andrés Sumano Rodríguez

Investigador Conacyt adscrito a El Colegio de la Frontera Norte. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1. Obtuvo su doctorado en Políticas Públicas en el Tecnológico de Monterrey. Es autor de los libros *La Construcción de Policías Inteligentes en México: Una tarea pendiente*, *Repensando el Juvenicidio desde la Frontera Norte* y *Comunidades Seguras: Promesa inevitable de las democracias latinoamericanas*.

17

Los orígenes

A finales de los años ochenta e inicios de los noventa del siglo XX, la ciudad de Boston vivió una crisis de homicidios ligada al auge en el consumo de crack. Este crecimiento en la violencia no fue exclusivo de Boston, pero la ciudad decidió acercarse a un grupo de jóvenes investigadores de la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard para tratar de responder a la crisis. El resultado fue el diseño de una estrategia denominada *Operation Ceasefire*. Las ideas detrás de la estrategia se fundamentaban en la ley de concentración del crimen, la necesidad de

cooperación entre autoridades y comunidad y un adecuado balance entre acciones preventivas y punitivas (Kennedy, 2011).

La premisa central era que una estrategia focalizada en aquellas personas de mayor riesgo, y generadoras de la mayor parte de la violencia, podía dar mejores resultados que las estrategias generalizadas o la reacción sistemática (Abt, 2019). En ese sentido, era necesario un acuerdo entre comunidad y autoridades para llegar a estas personas y ofrecerles alternativas de apoyo para dejar la violencia o, en caso de no cesar la misma, concentrar las acciones punitivas del Estado en ellos. Se les ofrecía terapia cognitivo-conductual, acompañamiento personalizado,

capacitación para el empleo, acceso a apoyos económicos y una variedad de otros servicios a cambio de cesar sus actividades violentas. También se les advertía que, en caso de no detener sus acciones violentas, a partir de ese momento las autoridades estaban listas para proceder judicialmente con sus casos y concentrar la acción represiva del Estado en ellos (Kennedy, 2011).

Para el adecuado funcionamiento de *Operation Ceasefire*, era fundamental que este grupo reducido de personas que generaban la mayor parte de la violencia recibieran el mensaje de que el objetivo primordial era ayudarles a cambiar sus vidas, pero que, en caso de no hacerlo, autoridades y comunidad estaban listas para detenerlos. En ese sentido, era importante que la oferta de servicios y apoyos estuviera lista y disponible para estas personas, pero también que la amenaza respecto al uso de las herramientas del Estado fuera creíble y clara (Abt, 2019). Sin meternos a detalle en el proceso de *Operation Ceasefire* (se hará más adelante en el artículo), los resultados fueron muy alentadores. Durante la aplicación del programa, la ciudad de Boston experimentó una reducción de aproximadamente 60% en sus homicidios dolosos, entre otros indicadores positivos. Los resultados llevaron a denominar ese periodo como el *Boston Miracle* (Kennedy, 2011).

En otro lado del mundo, años más tarde, un programa con premisas similares fue implementado en Liberia. El nombre del programa era *Sustainable Transformation of Youth in Liberia*. El programa venía aplicándose desde años anteriores de manera informal, pero fue en el 2003 cuando un grupo de investigadores liderados por Christopher Blattman sistematizó la estrategia y eventualmente la evaluaron ri-

gurosamente, quitaron el componente punitivo de *Operation Ceasefire*, pero mantuvieron las premisas de la concentración de la violencia, la necesidad de enfocar los esfuerzos en las personas de mayor riesgo y el ofrecimiento de terapia cognitivo-conductual con apoyos económicos; el programa buscaba reencauzar las vidas de jóvenes que habían vivido varias guerras civiles (Blattman, 2022).

Originalmente, el programa consistía en brindar terapia cognitivo-conductual a los jóvenes en mayor riesgo de cometer actos violentos y delictivos. La idea detrás de este enfoque era que un común denominador en los jóvenes que ejercían violencia y cometían delitos era el trauma, comúnmente asociado a haber vivido actos violentos o discriminación social. También se intentó ofrecer apoyos económicos a este grupo de jóvenes sin el componente de terapia cognitivo-conductual. Los resultados mostraron que la estrategia más eficaz para reducir la violencia y la actividad delictiva era la combinación de terapia cognitivo-conductual con apoyos económicos (Blattman, 2022).

De alguna forma, la terapia cognitivo-conductual les permitía a estos jóvenes cambiar sus comportamientos y el apoyo económico les daba oportunidad de poner en práctica esas nuevas herramientas. No importaba si el negocio que intentaban fracasaba o les terminaban robando el dinero o la mercancía, las nuevas herramientas les permitían desarrollarse de forma distinta, a pesar de que su condición económica no hubiera mejorado sustancialmente.

El programa logró que sus participantes redujeran sus probabilidades de cometer actos violentos y/o delictivos en un 50% en comparación con grupos similares que no participaron en el programa. Incluso, a diez años de distancia,

Las réplicas

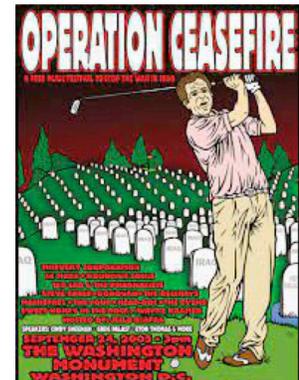
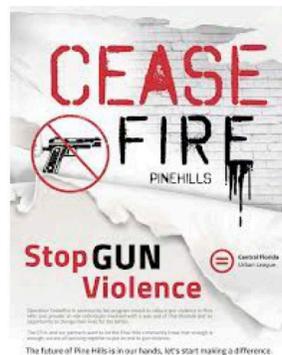
aquellas personas que participaron en el programa siguen teniendo la mitad de las probabilidades de cometer actos violentos y/o delictivos en comparación con grupos similares que no recibieron el tratamiento (Blattman, 2022).

Aunque existen muchas otras vertientes de disuasión focalizada, hoy más conocida en muchos lugares como *Gun Violence Interventions* (GVI), cada una con sus particularidades y diferencias, se considera a estas dos experiencias como las que han sido referente para la evolución de nuevas aproximaciones a la violencia desde la disuasión focalizada. A pesar de sus diferencias, todas las experiencias que han partido de este enfoque comparten dos aspectos: 1) la focalización en las personas con mayor riesgo de cometer actos violentos y 2) el acompañamiento a estas personas con terapia cognitivo-conductual y apoyos económicos (Abt, 2019).

El éxito de programas como *Operation Ceasefire* y *Sustainable Transformation of Youth in Liberia* (STYL) derivó en su réplica en diferentes lugares y momentos. *Operation Ceasafire* ha sido replicada en una cantidad importante de ciudades de los Estados Unidos, bajo ese mismo nombre u otros. STYL también ha sido replicado en diferentes ciudades de los Estados Unidos y otros países. Algunos de los programas que han retomado dichas experiencias con sus propias adaptaciones y buenos resultados son: *Cure Violence*, *Advance Peace* y *Readi* (Abt & Winship, 2016).

El programa *Advance Peace* nació en Richmond, uno de los municipios más violentos de California. El punto de partida del programa es identificar a las personas más violentas del municipio y hacer un acercamiento constante con las mismas a efecto de convencerlas de entrar al programa. El esquema les ofrece un mentor,

19



quien brinda acompañamiento personalizado y acerca los diferentes apoyos sociales a estas personas de mayor riesgo (desde terapia cognitivo-conductual hasta créditos para vivienda). Estos mentores tienden a ser personas provenientes de las mismas comunidades y con una historia de vida similar a la población objetivo. En ese sentido, se crea un vínculo de confianza que no podría desarrollarse con burócratas tradicionales. Además de los servicios gubernamentales, el programa les brinda oportunidades para viajar fuera de sus comunidades y una beca (transferencia condicionada de efectivo) a cambio de cumplir con todos los aspectos del programa. *Advance Peace* ha logrado reducir los homicidios en Richmond aproximadamente en un 60%. Hoy está siendo replicado en otras ciudades de los Estados Unidos de América (Corburn *et al.*, 2021).

El programa *Cure Violence*, desarrollado por el médico Gary Slutkin, surgió como una adaptación del original *Operation Ceasefire* en Chicago, pero con incorporaciones del modelo epidemiológico para la prevención de la violencia. En ese sentido, dicho programa considera a la violencia como una epidemia que se transmite conforme a factores de protección y factores de riesgo. El mejor predictor del siguiente homicidio es el homicidio anterior. Por lo cual, el programa despliega trabajadores sociales y mediadores, denominados *violence interruptors*, para tratar de frenar la cadena de contagios. En ese sentido, el programa busca identificar a aquellas personas en mayor riesgo de contagiarse de violencia para aumentar sus factores de protección a través de mentores (personas con historias de vida similares a la población objetivo) que facilitan terapia cognitivo-conductual junto con otros servicios socioeconómicos. A la par, el

programa busca responder de forma inmediata a actos violentos con mediación a través de los *violence interruptors*. La idea es prevenir la reacción violenta. *Cure Violence* logró una reducción cercana al 30% de los homicidios dolosos en Chicago. El programa ha sido replicado en muchas otras ciudades de los Estados Unidos (Nueva York, Filadelfia, entre otras) y de América Latina (Cali, San Pedro Sula, San Salvador) con resultados positivos (Buggs *et al.*, 2022).

Readi es un programa desarrollado entre Heartland Alliance y University of Chicago Crime Lab que ofrece a las personas en mayor riesgo de ser víctimas o victimarios de actos violentos con armas de fuego un empleo de transición subsidiado en conjunto con terapia cognitivo-conductual. Durante los 18 meses de duración del programa, estos jóvenes desarrollan nuevas habilidades y adquieren experiencia que les permita incorporarse al mundo laboral, a la par que participan en la terapia. El programa también ofrece un seguimiento permanente por parte de un mentor. Un aspecto importante en la selección de las personas participantes es que la comunidad recomienda a personas para ser consideradas en el mismo. El objetivo es que los participantes, al cabo de los 18 meses, hayan adquirido las herramientas laborales y psicológicas necesarias para vivir alejados de la violencia. Aunque aún se está evaluando el programa, los resultados de las evaluaciones realizadas al momento indican que los participantes en el mismo tienen 60% menos arrestos y 19% menos participación en balaceras u homicidios respecto a los grupos de comparación. El programa sólo se ha implementado en Chicago por el momento (University of Chicago Crime Lab, 2022).

Los resultados

Cada una de estas alternativas ha demostrado resultados favorables en la reducción del homicidio doloso y la violencia armada (Abt & Winship, 2016). Por supuesto, los hallazgos se limitan al contexto y momento en que se implementaron los programas. No debería pensarse que la implementación en un contexto como el mexicano necesariamente tendría los mismos resultados. Sin embargo, el hecho de que hayan sido implementados en diferentes países y momentos y se repitan los patrones exitosos es alentador respecto a los posibles resultados

en un contexto como el mexicano. También es importante notar que los resultados se limitan a los homicidios y la violencia armada, no se ha probado ningún impacto en otro tipo de delitos.

No todos los programas han sido evaluados con la rigurosidad que implican los ensayos controlados aleatorizados (RTC, por sus siglas en inglés). Sin embargo, cuando se han hecho este tipo de estudios, como es el caso de los programas STYL y *Readi*, los resultados favorables se sostienen. Aunque aún no hay evidencia contundente respecto a cuánto aportan componentes como la parte punitiva de *Operation Ceasefire* o la manutención ofrecida por *Advance*

Fotografía: Anna Shvets



Peace, los estudios realizados parecen demostrar que la combinación esencial para los resultados alcanzados por este tipo de estrategias son la terapia cognitivo-conductual con apoyos económicos (Blattman, 2022).

Otro aspecto fundamental que parece demostrar las evaluaciones realizadas es la importancia de focalizar los esfuerzos en las personas en mayor riesgo de cometer actos delictivos y violentos. Los meta-análisis realizados señalan que, entre más focalizadas sean las políticas de prevención, tienden a tener mejores resultados en materia de reducción de la violencia (Abt & Winship, 2016). En ese sentido, se sostiene la premisa de que un pequeño porcentaje de personas y lugares concentran la violencia, por lo que enfocar los esfuerzos ahí rinde mejores frutos que las estrategias generalizadas.

Marco teórico de la disuasión focalizada

Una de las principales fortalezas de las estrategias de disuasión focalizada o *Gun Violence Interventions* es que han sido capaces de explicar claramente su teoría del cambio y los supuestos detrás de las intervenciones. Lo anterior permite comprender la cadena causal detrás de estos programas, así como la teoría que sostiene esas hipótesis de mejora y facilita replicar los mismos. En gran medida, dos de los supuestos fundamentales que sostienen gran parte de los programas de disuasión focalizada son la Ley de concentración de la violencia (pocas personas y lugares concentran una gran cantidad del crimen y la violencia) (Abt, 2019) y la idea de que la certeza y celeridad (reducir la incertidumbre) son elementos clave para reducir la violencia (Kleiman, 2010). A pesar de las variaciones

que existen entre los diferentes programas que han derivado de esta corriente, esas dos premisas se mantienen en todas las intervenciones.

La concentración de la violencia

La mayor parte del trabajo de prevención de la violencia es realizado por lo que los académicos denominan “controles sociales informales” (vínculos, creencias, etc.). Aunado a lo anterior, la mayor parte de la población nunca cometerá un acto violento o delictivo. En ese sentido, las estrategias generalizadas de prevención distraen una cantidad importante de recursos en personas que de igual manera no caerán en la violencia o la delincuencia. Estos aspectos, en gran medida, explican por qué los meta-análisis han encontrado que entre más focalizado sea un programa de prevención, más probabilidades tendrá de ser exitoso (Abt & Winship, 2016).

Las zonas o grupos poblacionales que tienen a percibirse como riesgosos, en realidad no lo son tanto. Sólo un pequeño grupo de personas y lugares en esas comunidades son los que aportan gran parte de la violencia (Kennedy, 2011). Papachristos y Wildeman (2012), en ese sentido, han realizado estudios que demuestran que la violencia y delincuencia tiende a concentrarse en redes de víctimas y victimarios. Entender cómo funcionan esas redes y acercar programas de prevención adaptados para esta población tiende a dar buenos resultados en materia de prevención de la violencia. En lugar de pensar en estrategias generales para la ciudad, el problema se vuelve más abordable cuando se observa desde la perspectiva de un puñado de lugares y personas.

Comenzar por la violencia misma

Otro aspecto fundamental de este tipo de estrategias es que comienzan por la violencia misma. Es común escuchar la frase: “hay que ir a las causas de la violencia”. En este sentido, se han concentrado una gran cantidad de recursos para atender aspectos socioeconómicos con la intención de tener algún impacto en la violencia y la delincuencia. Los resultados no han sido los esperados, pues gran parte de dichos programas no tienen teorías del cambio sólidas o pierden efectividad al caer en entornos con equilibrios de alta violencia y delincuencia (Chapa & Ley, 2015). En contextos de alta incertidumbre, las personas tenderán a tomar todo lo que puedan mientras puedan. En respuesta a lo anterior, la premisa detrás de las estrategias de disuasión focalizada es que lo primero es detener la hemorragia (Abt, 2019). Poco impacto tendrán las campañas de prevención de adicciones o los talleres en habilidades para el trabajo si los jóvenes en mayor riesgo no saben si seguirán vivos mañana.

La cadena causal entre desigualdad y violencia funciona en doble vía. También la violencia genera que la pobreza y la desigualdad se perpetúen en las comunidades. Difícilmente se harán inversiones o prosperarán negocios en comunidades con equilibrios de alta violencia y delincuencia. En ese sentido, si se quiere que los programas socioeconómicos ayuden a reducir los factores de riesgo y aumenten los factores de protección respecto a conductas violentas o delictivas, es necesario primero detener la cadena de alta violencia que impide a dichos programas funcionar adecuadamente. La disuasión focalizada busca brindar oportunidades

socioeconómicas a los jóvenes en mayor riesgo, pero primero detiene la violencia para que éstas puedan funcionar.

Certeza y celeridad

Para detener la violencia es preciso cambiar los incentivos que generan equilibrios de alta violencia y delincuencia (Kleiman, 2010). En particular, se requiere atender la incertidumbre en la que viven las personas en mayor riesgo. El gobierno puede reducir esa incertidumbre a través de políticas públicas que dejen claro cuáles son las actividades que no serán toleradas y cuál será la respuesta de la autoridad en caso de incurrir en ellas. En ese sentido, en la medida en que las políticas públicas para atender la violencia aumenten la celeridad y certeza con la que autoridades y comunidades responden a actos violentos y delictivos, mayores serán sus probabilidades de éxito. En sentido contrario, la severidad se vuelve irrelevante o, incluso, hasta contraproducente. Entre más severas sean las respuestas, más difícil será poder implementarlas con certeza y celeridad. Respuestas menos severas, pero certeras y rápidas tienen más probabilidades de cambiar las conductas violentas (Kleiman, 2010).

Es bajo ese contexto que las estrategias de disuasión focalizada contemplan comunicar claramente a las personas de mayor riesgo cuáles son las actividades que no serán toleradas y las acciones que se tomarán inmediatamente. Por supuesto, la comunicación se fundamenta en que lo que se busca es ayudar a estas personas a vivir la vida que quieran vivir lejos de la violencia, pero es importante dejar en claro las consecuencias inmediatas que tendrán las acciones violentas. En ese sentido, la reducción

de la incertidumbre debe apuntar no sólo a los programas socioeconómicos que se ofrecen, sino también a la respuesta de la autoridad y comunidad a los actos violentos. Al hacer esto, pierde sentido la narrativa de que no se tuvieron otras oportunidades para salir adelante o que la acción de la autoridad es discrecional.

El modelo ecológico

Aunque no todas las GVI tienen como soporte teórico el modelo ecológico para la prevención de la violencia, un buen grupo de estrategias sí retoman los postulados de dicho modelo para plantear sus respuestas al problema de la violencia urbana. El ejemplo más claro es el programa *Cure Violence*. Conforme a dicho modelo, la violencia se comporta como una epidemia que avanza en la medida en que se debilitan factores de protección o se fortalecen factores de riesgo. En ese sentido, la estrategia para reducir la violencia pasa por fortalecer los factores de protección (sentido de pertenencia, cohesión comunitaria, habilidades para la vida) y reducir factores de riesgo (adicciones, embarazo temprano, desempleo) (Buggs *et al.*, 2022). Las GVI concentran dichos esfuerzos en las personas y lugares de mayor riesgo.

Desde esta perspectiva, las estrategias de disuasión focalizada primero identifican a las personas y lugares de mayor riesgo, para después enfocar los esfuerzos en fortalecer los factores de protección y debilitar los factores de riesgo en esas personas y lugares en particular. De acuerdo con el modelo ecológico, la mejor forma de reducir la violencia es frenar la cadena de contagios. Para hacerlo, dichas estrategias utilizan trabajadores sociales y *violence*

interruptors, quienes actúan como mentores y mediadores. El modelo hace un rastreo de contactos, típico de la atención a epidemias, para hacer intervenciones puntuales en los focos de infección de la violencia. A la par, se responde de manera preventiva a posibles brotes de violencia, particularmente evitando las represalias.

El rol del trauma

Las estrategias de disuasión focalizada también retoman el supuesto de la criminología respecto a que el mejor predictor de un homicidio es el homicidio previo (Papachristos & Wildeman, 2012). En ese sentido, una estrategia eficaz para prevenir la violencia es detectar y atender los actos violentos oportunamente y prevenir acciones violentas que deriven del caso anterior. En conjunto con lo anterior, se retoma el supuesto de la sociología respecto a que la mayoría de los victimarios son a la vez víctimas de la violencia (Blattman, 2022). Un buen porcentaje de las personas que ejercen violencia sufrieron violencia previamente. En ese sentido, se vuelve relevante atender el factor del trauma y su rol en la violencia.

Las estrategias de disuasión focalizada que atienden el factor del trauma también son conocidas como *trauma-based interventions*. La premisa detrás de este tipo de intervenciones es que un gran porcentaje del reducido grupo de personas que cometen actos violentos sufren de algún tipo de trauma derivado de experiencias previas de violencia. Su actividad violenta tiene raíces en la violencia que ellos mismos sufrieron previamente. En ese sentido, brindar terapia cognitivo-conductual en combinación con otro tipo de apoyos a este grupo de perso-

nas puede dar buenos resultados en materia de prevención de la violencia (Blattman, 2022). Lo más importante es acercar este tipo de terapia a este reducido grupo de personas que es víctima y victimario a la vez.

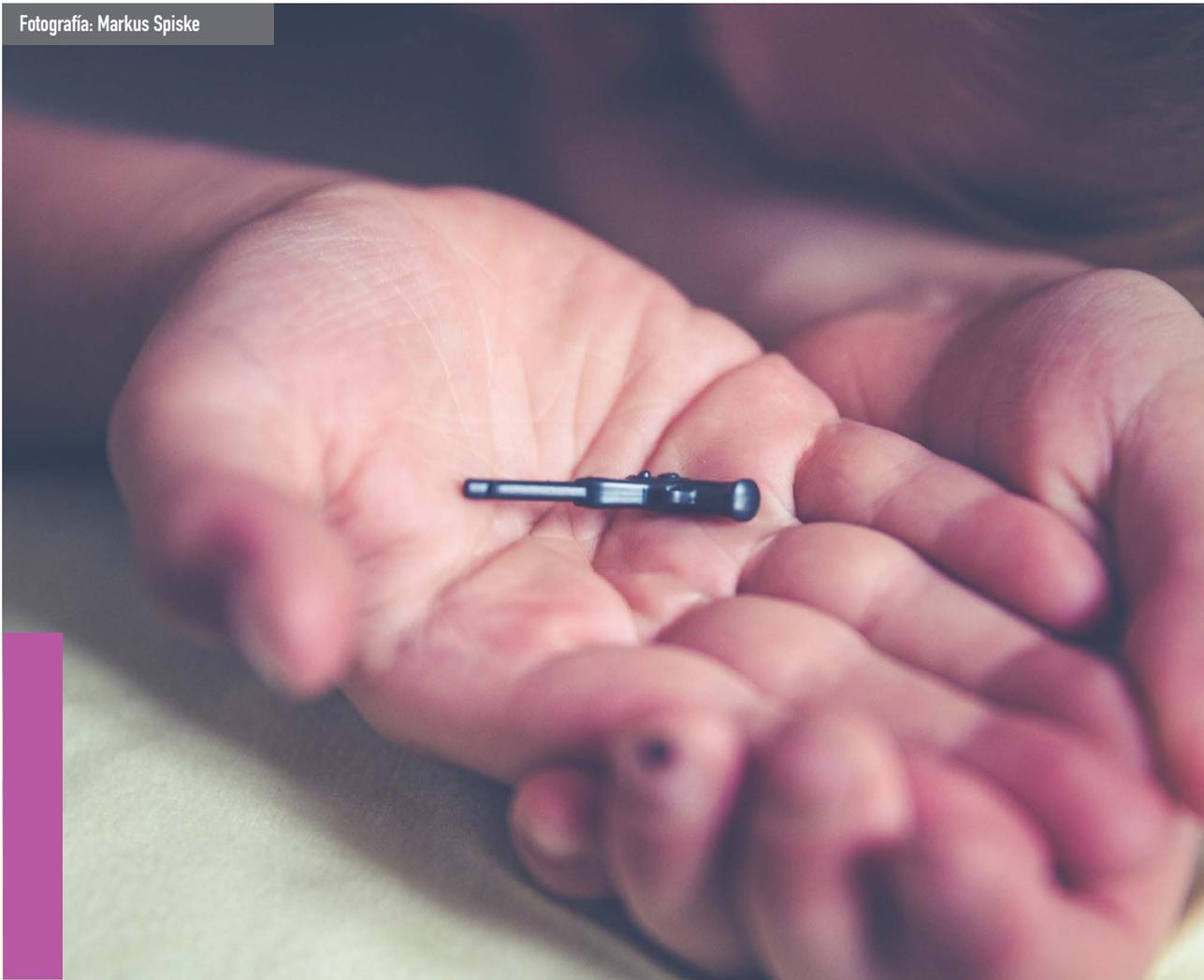
Aplicabilidad al caso mexicano

Las estrategias de disuasión focalizada han ido evolucionando en los últimos años. A la par, han surgido una serie de variantes que, aunque con sus diferencias, comparten tres elementos cen-

trales en común: 1) entre más focalizada sea la estrategia, mejores resultados, 2) las estrategias que parten de la cooperación comunidad-autoridades tienen más probabilidades de éxito, y 3) se requiere un adecuado balance entre los aspectos preventivos y punitivos para atender la violencia (Abt, 2019). Otro aspecto que comparten este tipo de enfoques, sea *Operation Ceasefire* o *Cure Violence*, son los resultados positivos en materia de reducción de la violencia (Abt & Winship, 2016). De ahí su importancia para el caso mexicano, sumergido en un equilibrio de alta violencia y delincuencia.

Aunque la mayoría de las estrategias de di-

Fotografía: Markus Spiske



suasión focalizada han sido implementadas en contextos de violencia asociados a pandillas de los Estados Unidos, también hay casos de implementación exitosa de este tipo de programas en lugares como Liberia, El Salvador, Honduras y Colombia (Abt & Winship, 2016). Por supuesto, los resultados positivos deben interpretarse bajo el contexto y momento en que fueron implementados. Aunado a lo anterior, cualquier caso de transferencia de políticas requiere de adaptaciones importantes. Sin embargo, las premisas centrales que fundamentan este tipo de acciones para prevenir la violencia también se encuentran en México.

Es importante también considerar las diferencias en los contextos criminales al interior de México. No es lo mismo la criminalidad y violencia urbana presente en la Zona Metropolitana de Monterrey que el contexto de crimen organizado presente en tierra caliente en Michoacán. En ese sentido, la adaptación de este tipo de prácticas también requiere tomar en cuenta el tipo de contexto en el que se implementará.

Targeted Enforcement

Más allá de esfuerzos locales como Alto al Fuego, en la Ciudad de México, Mark Kleiman (2010), uno de los autores más influyentes en la materia, estudió a profundidad el caso mexicano y sugirió una estrategia que retoma aspectos sustanciales de la disuasión focalizada. En su propuesta, Kleiman (2010) parte del concepto de *targeted enforcement*, el cual sugiere concentrar las capacidades preventivas y punitivas del Estado en los grupos más violentos. Desde la visión de Kleiman (2010), tratar a todos los grupos criminales por igual es un error, pues favorece a los grupos más violentos. Lo que se

requiere es una estrategia que cambie el esquema de incentivos de forma que los grupos criminales establezcan algún tipo de autocontrol respecto a actividades violentas a efecto de evitar ser el foco de atención del Estado (Chi *et al.*, 2013). Es una propuesta incremental que permite avanzar en la reducción de la violencia, enfocando los esfuerzos del Estado en aquellas actividades que generan mayor daño social.

Conditional Repression

Por su parte, Benjamin Lessing llega a conclusiones similares en sus investigaciones en Brasil, Colombia y México. De acuerdo con Lessing (2017), los grupos criminales no desean sustituir o destruir al Estado, sino que operan en alianza o simbiosis con el mismo. La actividad violenta de estos grupos está condicionada por su utilidad para la permanencia y expansión de sus negocios ilícitos. En ese sentido, la propuesta de Lessing (2017) parte del concepto de *Conditional Repression*. Según esta idea, el Estado debe ser claro al comunicarle a los grupos criminales cuáles actividades no va a tolerar y ofrecerles un camino para transitar a la no violencia. Posteriormente, debe centrar sus esfuerzos represivos en aquellas actividades violentas que ha señalado no serán toleradas. La idea es que los grupos criminales se alejen de las actividades que generan mayor daño social porque es lo que más conviene a sus negocios ilícitos. Por supuesto, la propuesta de Lessing (2017) está lejos de ser ideal, pero es un punto de partida para abordar un problema que de otra manera pareciera irresoluble.

Tanto las propuestas de Kleiman y Lessing para abordar la macrocriminalidad en México, como el programa Alto al Fuego en la capital,



retoman aspectos sustanciales de las experiencias exitosas de disuasión focalizada en otros contextos. Por supuesto, no tenemos certeza de que estas estrategias funcionarán en México. Sin embargo, los resultados observados en otros países y la prevalencia de condiciones similares en el caso mexicano hacen pensar que valdría la pena intentarlo. Es claro que la estrategia basada en la saturación de personal militar no está funcionando. El país está en la peor situación posible en materia de violencia: alta competencia entre grupos criminales y un Estado débil para responder a la violencia generada (Duran-Martínez, 2015) . En ese sentido, las estrategias mencionadas pudieran ser un paso incremental en la dirección correcta.

Referencias

- Abt, T. (2019). *Bleeding Out: The Devastating Consequences of Urban Violence and a Bold New Plan for Peace in the Streets*. Basic Books.
- Abt, T. & Winship, C. (2016). *What works in reducing community violence: A meta-review and field study for the northern triangle*. United States Agency for International Development. <https://www.usaid.gov/sites/default/files/USAID-2016-What-Works-in-Reducing-Community-Violence-Final-Report.pdf>
- Blattman, C. (2022). *Why we fight: The roots of war and the paths to peace*. Viking.
- Buggs, S. A., Webster, D. W., & Crifasi, C. K. (2022). Using synthetic control methodology to estimate effects of a Cure Violence intervention in Baltimore,

- Maryland. *Injury Prevention*, 28(1), 61–67. <https://doi.org/10.1136/injuryprev-2020-044056>
- Chapa, L. & Ley, S. (2015). *Prevención del Delito en México: ¿Cuáles son las prioridades?* Evalúa.
- Chi, J., Hayatdavoudi, L., Kruszona, S. & Rowe, B. (2013). *Reducing Drug Violence in Mexico: Options for Implementing Targeted Enforcement*. University of California Los Angeles.
- Corburn, J., Boggan, D., Muttaqi, K., Vaughn, S., Houston, J., Thibodeaux, J., & Muhammad, B. (2021). A healing-centered approach to preventing urban gun violence: The Advance Peace Model. *Nature: Humanities and Social Sciences Communications*, 8(1), 1-7. <https://doi.org/10.1057/s41599-021-00820-y>
- Duran-Martínez, A. (2015). To kill and tell? State power, criminal competition, and drug violence. *Journal of Conflict Resolution*, 59(8).
- Kennedy, D. (2011). *Don't Shoot: One man, a street fellowship, and the end of violence in inner-city America*. Bloomsbury Pub Plc USA.
- Kleiman, M. (2010). *When Brute Force Fails*. Princeton University Press.
- Lessing, B. (2017). *Making Peace in Drug Wars: Crack-downs and Cartels in Latin America*. Cambridge University Press.
- Papachristos, A. V. & Wildeman, C. (2012). *Social Networks and Risk of Homicide Victimization in an African American Community* (SSRN Scholarly Paper No. 2149219). <https://doi.org/10.2139/ssrn.2149219>
- University of Chicago Cdxrime Lab. (2022). *READI Chicago: A community-based approach to reducing gun violence*. University of Chicago. <https://urbanlabs.uchicago.edu/attachments/f1a1e66c-0c14b1e1b48d398d43054a91163360d5/store/548bc1f4652f976195c082320b00f290915e99267c-0388ce9afae332aa06/Final+READI+2+Pager+4.25.22.pdf>

La educación, una apuesta por la paz



Josefina Vázquez Mota

Licenciada en Economía, fue diputada federal en las LVIII y LIX Legislaturas y senadora de la República en la LXIV Legislatura. Asimismo, fue secretaria de Desarrollo Social y secretaria de Educación Pública. Actualmente es senadora de la República en la LXV Legislatura.

29

México atraviesa por una preocupante situación de inseguridad y violencia que no se circunscribe a los denominados delitos de alto impacto —que en buena medida son provocados por la delincuencia organizada y a los que comúnmente se presta mayor atención—, sino también a la que se genera en prácticamente todos los espacios de nuestra vida en sociedad como el hogar, la escuela, el trabajo o los sitios públicos.

El reciente asesinato de dos sacerdotes jesuitas y de un guía de turistas al interior de una iglesia en la comunidad de Cerocahui, Chihuahua, perpetrado por el jefe de un grupo delincencial y que, aunque parezca increíble,

aparentemente se originó por un pleito tras un partido de beisbol, no es más que un reflejo del nivel de degradación al que hemos llegado en nuestro país, y que obliga a replantear la estrategia de seguridad como, con toda razón, demandan diversos sectores de la sociedad.

No podemos aceptar que los más de 125 000 homicidios dolosos, alrededor de 10 feminicidios diarios, las desapariciones de decenas de miles de personas, las cada vez más frecuentes masacres cometidas contra familias enteras —incluyendo personas adultas mayores o bebés—, los ataques contra periodistas y defensores de derechos humanos, o los desplazamientos forzados, formen parte de nuestra

normalidad. Hemos ido perdiendo nuestra capacidad de indignación y muchas veces ya no dimensionamos que no se trata de simples números, pues cada uno de esos casos representa una tragedia que se pudo evitar.

Por ello, es indispensable que las autoridades de los tres niveles de gobierno asuman la responsabilidad que les corresponde para garantizar la seguridad de la población y que se convoque a la participación de especialistas, académicos, organizaciones sociales, con el objeto de que, en forma objetiva y amplia, se revisen los resultados de las políticas y programas implementados en materia de seguridad pública, se evalúe el desempeño de los cuerpos policíacos y se analicen diferentes propuestas tendientes a contener y reducir en el corto plazo la incidencia de estos terribles delitos, tal y como se ha planteado en la Junta de Coordinación Política del Senado, conforme a nuestras

facultades en términos de lo dispuesto en el artículo 76 constitucional.

La revisión de la Estrategia Nacional de Seguridad de la actual administración no tiene como propósito buscar la descalificación ni mucho menos profundizar la confrontación política como equivocadamente ha sido interpretado desde el gobierno y por algunos senadores y senadoras del grupo mayoritario. La intención no es otra que cumplir con nuestra obligación que debe trascender las identidades partidarias, así como las naturales diferencias, y atender una justificada y creciente preocupación ciudadana. Debemos coincidir en que el crimen organizado no puede seguir sembrando el miedo colectivo imponiendo su ley y actuando con total impunidad.

Pero al mismo tiempo debemos poner atención en la violencia que afecta todos los días a millones de personas, con mucho mayor recurrencia en el caso de mujeres y menores de

Fotografía: Akshaya Patra Foundation



edad, y que nos ha robado nuestra tranquilidad. En cualquier momento podemos ser víctimas de extorsión, acoso, agresiones sexuales, discriminación o violencia doméstica, por lo que no nos podemos sentir seguras al caminar por las calles, al viajar en el transporte público, en los centros de trabajo y hasta en nuestras propias casas.

La Organización Mundial de la Salud define a la violencia como “el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastorno del desarrollo o privaciones”. Asimismo, la clasifica en tres categorías según el autor del acto: violencia dirigida contra uno mismo, violencia interpersonal, así como violencia colectiva, y señala que la naturaleza de la violencia puede ser de índole física, sexual, psicológica y privativa o de desatención.

A su vez, Johan Galtung, quien es considerado como uno de los precursores del estudio de los conflictos y de la cultura de paz, sostiene que la violencia puede clasificarse en: a) directa, que es la más visible por referirse a daños físicos, psicológicos o agresiones verbales de una persona emisora sobre otra, generalmente en relaciones de poder asimétricas y que se manifiesta en un solo evento; b) estructural o indirecta, en la que no hay un autor específico, ya que se edifica dentro de la estructura social y se manifiesta como un poder desigual y, en consecuencia, con oportunidades de vida distintas, y se va desarrollando en un proceso que generalmente no es lineal; c) cultural, que se refiere a aquellos aspectos que conforma la cultura como la ideología, lenguaje, religión, arte, ciencia a través de las cuales se pretende

justificar la violencia directa o estructural, y que permanece por largos periodos de tiempo.

Por último, Mayra Buvinic señala que los factores de la violencia pueden ser de naturaleza personal refiriéndose al nivel socioeconómico, educativo, la exposición a la violencia, o problemas de adicciones; por la influencia del hogar en función del número de habitantes muchas veces en espacios reducidos, sus normas internas, la relación entre sus integrantes, o de los comportamientos violentos; y social ya que inciden factores como la desigualdad, patrones de convivencia, el contenido que difunden los medios de comunicación, la presencia de las instituciones, o el acceso a drogas o armas.

Aunque las causas de la violencia son multifactoriales, entre ellas se encuentra la forma en que nos relacionamos, procesamos nuestras diferencias y abordamos los conflictos que nos son inherentes como personas.

En este contexto, es necesario explorar nuevas formas de relacionarnos e interactuar con las demás personas en los distintos ámbitos de nuestra vida en sociedad a partir del respeto, la empatía, el diálogo, identificando las coincidencias para mejorar la convivencia, gestionar los conflictos de manera positiva y buscar alternativas de solución por medios pacíficos y de mutua comprensión y entendimiento, donde el Estado debe tener una función primordial en la promoción y fortalecimiento de la cultura de paz.

Partiendo de la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas aprobada el 13 de septiembre de 1999, podemos entender por cultura de paz al “conjunto de valores, actitudes, comportamientos y estilos de vida que rechacen la violencia y previenen los conflictos atacando a sus raíces a través del diálogo y la negociación entre los individuos, los grupos y

los estados”, y reconoce que “la paz no sólo es la ausencia de conflictos, sino que también requiere un proceso positivo, dinámico y participativo en que se promueva el diálogo y se solucionen los conflictos en un espíritu de entendimiento y cooperación mutuos”. Asimismo, la Declaración por la Cultura de Paz establece que esta se basa en:

- a) El respeto a la vida, el fin de la violencia y la promoción de la práctica de la no violencia por medio de la educación, el diálogo y la cooperación.
- b) El respeto pleno de los principios de soberanía, integridad territorial e independencia política de los Estados y de no injerencia en los asuntos que son esencialmente de su jurisdicción interna, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el decreto internacional.
- c) El respeto pleno y la promoción de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- d) El compromiso con el arreglo pacífico de los conflictos.
- e) Los esfuerzos para satisfacer las necesidades de desarrollo y protección del medio ambiente de las generaciones presentes y futuras.
- f) El respeto y la promoción del derecho al desarrollo.
- g) El respeto y el fomento del derecho a la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres.
- h) El respeto y el fomento de derechos de todas las personas a la libertad de expresión, opinión e información.
- i) La adhesión a los principios de libertad, justicia, democracia, tolerancia, solidaridad, cooperación, pluralismo, diversidad

Fotografía: Aline Barry



cultural, diálogo y entendimiento a todos los niveles de la sociedad y entre las naciones, y animados por un entorno nacional e internacional que favorezca la paz.

También contempla a la educación como uno de los medios fundamentales para edificar una cultura de paz, particularmente en la esfera de derechos humanos; la función de los gobiernos en su promoción y fortalecimiento; el compromiso que debe asumir la sociedad civil para el desarrollo total de una cultura de paz; el papel informativo y educativo de los medios de difusión; así como la función clave que deben desempeñar los padres, maestros, políticos, periodistas, grupos religiosos, intelectuales, científicos, filósofos, artistas, trabajadores sanitarios y de actividades humanitarias, trabajadores sociales y organizaciones no gubernamentales.

Por su parte, en el Programa de Acción sobre una Cultura de Paz aprobado el 6 de octubre del mismo año, se plantean una serie de medidas que se deben adoptar en el plano nacional, regional e internacional para promover una cultura de paz por medio de la educación:

- a) Revitalizar las actividades nacionales y la cooperación internacional destinadas a promover los objetivos de la educación para todos con miras a lograr el desarrollo humano, social y económico y promover una cultura de paz.
- b) Velar por que los niños, desde la primera infancia, reciban instrucción sobre valores, actitudes, comportamientos y estilos de vida que les permitan resolver conflictos por medios pacíficos y en un espíritu

Fotografía: Nahid Sheikh



- de respeto por la dignidad humana y de tolerancia y no discriminación.
- c) Hacer que los niños participen en actividades en que se les inculquen los valores y los objetivos de una cultura de paz.
 - d) Velar por que haya igualdad de acceso de las mujeres, especialmente de las niñas, a la educación.
 - e) Promover la revisión de los planes de estudio, incluidos los libros de texto, teniendo en cuenta la Declaración y el Plan de Acción Integrado sobre la Educación para la Paz, los Derechos Humanos y la Democracia de 1995, para lo cual la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura prestaría cooperación técnica si así se le solicitara.
 - f) Promover y reforzar las actividades de los agentes que se indican en la Declaración, en particular la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, destinadas a desarrollar valores y aptitudes que favorezcan una cultura de paz, incluidas la educación y la capacitación en la promoción del diálogo y el consenso.
 - g) Reforzar las actividades en marcha de las entidades pertinentes del sistema de las Naciones Unidas destinadas a impartir capacitación y educación, cuando corresponda, en las esferas de la prevención de los conflictos y la gestión de las crisis, el arreglo pacífico de las controversias y la consolidación de la paz después de los conflictos.
 - h) Ampliar las iniciativas en favor de una cultura de paz emprendidas por instituciones de enseñanza superior de diversas partes del mundo, incluidas la Universidad de las

Naciones Unidas la Universidad para la Paz y el proyecto relativo al Programa de universidades gemelas y de Cátedras de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

En el mismo sentido, la Asamblea General de la ONU adoptó en septiembre de 2015 la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en cuyo Objetivo número 16 plantea la promoción de sociedades justas, pacíficas e inclusivas, en tanto que una de sus metas consiste en reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad.

En el ámbito académico se ha conceptualizado a la paz a partir de diferentes perspectivas (paz negativa, paz positiva, paz estructural), pero considero que el concepto de paz imperfecta se ajusta de mejor manera al proceso por el que atravesamos en nuestro país. El profesor José Tuvilla Rayo, quien es considerado uno de los pioneros de la educación para la paz en España, señala que:

La concepción de paz imperfecta sugiere un modelo de educación que apoyándose en la realidad cotidiana y en las vivencias personales de sus actores intenta comprender y transformar la realidad, resolviendo las problemáticas sociales, sin tener que esperar que se haya producido una conciencia universal tal que la violencia deje de existir. La idea es sencilla, no exenta de complejidad: se trata simplemente de crear una conciencia mayoritaria a favor de la paz desde la cotidianidad en el convencimiento de que una utopía de hoy es una realidad mañana (Tuvilla, 2004, pp. 392-393).

La construcción de una cultura de paz no es tarea fácil y tampoco se pueden esperar resul-

tados inmediatos. Implica un esfuerzo colectivo que demanda mucha determinación y paciencia, pero estoy convencida de que es el camino correcto para que realmente podamos aspirar a vivir en armonía como sociedad, y recuperar la tranquilidad perdida.

En México se ha ido generando gradualmente una mayor conciencia sobre la necesidad de

avanzar hacia la construcción de la cultura de paz, pero apenas se han intentado dar algunos pasos con ese propósito, ya que esto no se da por decreto.

Por ejemplo, en el plano legislativo se logró que en el marco de la reforma educativa del 15 de mayo de 2019, se incluyera en el artículo 3º constitucional que la educación deberá fomentar

Fotografía: Yan Krukau



la cultura de paz. También se aprobó una reforma a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para que se prohibiera el castigo corporal o humillante a niñas, niños y adolescentes como método disciplinario, y está avanzando la propuesta que formulé para que el 13 de octubre de cada año, conmemoremos el Día Nacional de la Paz.

Sin embargo, aún están pendientes de dictamen en ambas Cámaras del Congreso, varias iniciativas de distintos legisladores y legisladoras como la que presenté en septiembre de 2020 para que se incorpore en el artículo 4º constitucional el derecho que tiene toda persona a vivir en paz, así como la obligación del Estado de garantizar ese derecho y promover la convivencia y el arreglo pacífico de los conflictos a través del diálogo, el entendimiento recíproco y la ayuda mutua. De igual manera, he solicitado a la Secretaría de Educación Pública para que en los libros de texto gratuitos se adicione un capítulo sobre cultura de paz.

Es necesario que desde el Poder Legislativo asumamos un mayor compromiso con el objeto de establecer un marco jurídico adecuado que sienta las bases para la construcción de la cultura de paz, pero ello sería insuficiente si no se materializa en hechos concretos a través de su implementación.

Es de reconocer que al inicio de esta administración, el gobierno federal contempló a la construcción de la paz dentro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024. Es así que, en el Eje General de Justicia y Estado de Derecho se establece como objetivo: “garantizar la construcción de la paz, el pleno ejercicio de los derechos humanos, la gobernabilidad democrática y el fortalecimiento de las instituciones del Estado mexicano” (PND, 2019).

Por su parte, en el Objetivo 1.1 correspondiente al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, señala que: “El Gobierno de México debe velar por la mejor convivencia de la sociedad tanto entre particulares como con otras instancias gubernamentales. México requiere de mecanismos efectivos para poder encauzar pacíficamente conflictos y controversias entre personas y entre estas y la autoridad de manera expedita” (PND, 2019), mientras que en el Objetivo 1.4 relativo a Construir la paz y la seguridad con respeto a los derechos humanos, propone como estrategia “promover mecanismos para la resolución pacífica de conflictos que favorezcan la reconstrucción del tejido social y contribuyan a la construcción de la paz” (PND, 2019).

Asimismo, el Diagnóstico de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública señala que los altos niveles de violencia nos colocan entre los países más inseguros del mundo, por lo que millones de personas han tenido que modificar sus patrones de vida o emigrar de sus comunidades para protegerse y salvaguardar su integridad. Continúa diciendo que la sociedad mexicana está lastimada por la violencia, y la dimensión del problema no puede reducirse al fenómeno del narcotráfico, y tampoco revela la profundidad y extensión de violencia que recae cotidianamente en las personas, pues todos los ámbitos de la vida social y económica son afectados por la delincuencia, y en esta circunstancia de violencia e inseguridad confluyen factores muy diversos.

En concordancia con lo anterior, también plantea dentro de sus objetivos, el numeral 6 que se refiere a “Emprender la construcción de la paz”, que destaca lo siguiente:

- Se promoverá la adopción de modelos de justicia transicional, la cultura de paz y la

recuperación de la confianza en la autoridad, se pretende que sean vistos como elementos consustanciales a la estrategia de seguridad.

- El construir la paz requiere cambiar el paradigma ante el victimario, quien deberá asumir como condicionantes, la plena colaboración con la justicia, la manifestación inequívoca de arrepentimiento, la garantía de no repetición de los crímenes cometidos y la reparación del daño.
- La estrategia policial y belicista aplicada en los últimos 12 años ha dejado una tragedia humana y social de dimensiones incalculables: más de 200 000 personas asesinadas y más de 37 000 que se encuentran desaparecidas —de las que casi cinco mil son menores de edad—, un número difícilmente calculable de desplazados por la violencia, y millones de

personas que han debido modificar sus patrones de vida para protegerse.

- Ante la imposibilidad de derrotar las diversas expresiones delictivas por medios exclusiva o preponderantemente policiales y militares, y frente al absurdo de querer pacificar con métodos violentos, resulta imperativo considerar la adopción de modelos de justicia transicional que garanticen los derechos de las víctimas y que, al mismo tiempo, hagan posible el desarme y la entrega de los infractores, a quienes se les respetará sus derechos legales y se les propondrá un cambio de vida.
- Se establecerá lo antes posible el Consejo para la Construcción de la Paz, que será una instancia de vinculación y articulación entre todas las instituciones y actores de México y del extranjero que trabajen por la paz; contribuirá a articular

Fotografía: Kindel Media



lar las iniciativas gubernamentales en esta materia; difundirá la cultura de paz; promoverá estudios y propuestas y realizará conjuntamente con universidades estudios y propuestas sobre los vínculos entre la paz y la justicia, el desarrollo, los derechos humanos, la superación de la pobreza y la participación ciudadana.

- Este Consejo difundirá en escuelas y medios de información mensajes y materiales que expresen que la paz es posible y que es moral, social, política y económicamente superior y preferible a la violencia. Asimismo, formará mediadores y asumirá la mediación de conflictos locales. Esa instancia contribuirá a que el conjunto del gobierno federal opere con un enfoque de construcción de la paz y de resolución de conflictos, e impulsará a todos los organismos públicos a actuar en esa misma dirección.
- En lo inmediato, el Consejo para la Construcción de la Paz revisará los resultados de los Foros de Escucha y promoverá y dará seguimiento a peticiones y a las propuestas más necesarias y viables, a las sesiones intersecretariales y a los esfuerzos de construcción de la paz de las diversas dependencias, particularmente a las secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Cultura, Trabajo y Previsión Social y Bienestar; promoverá en las distintas regiones la formación de consejos o comités regionales o temáticos para abordar los asuntos tratados en los Foros de Escucha y organizará reuniones de diálogo ordenado y estratégico en las regiones en las que no pudieron realizarse tales foros.

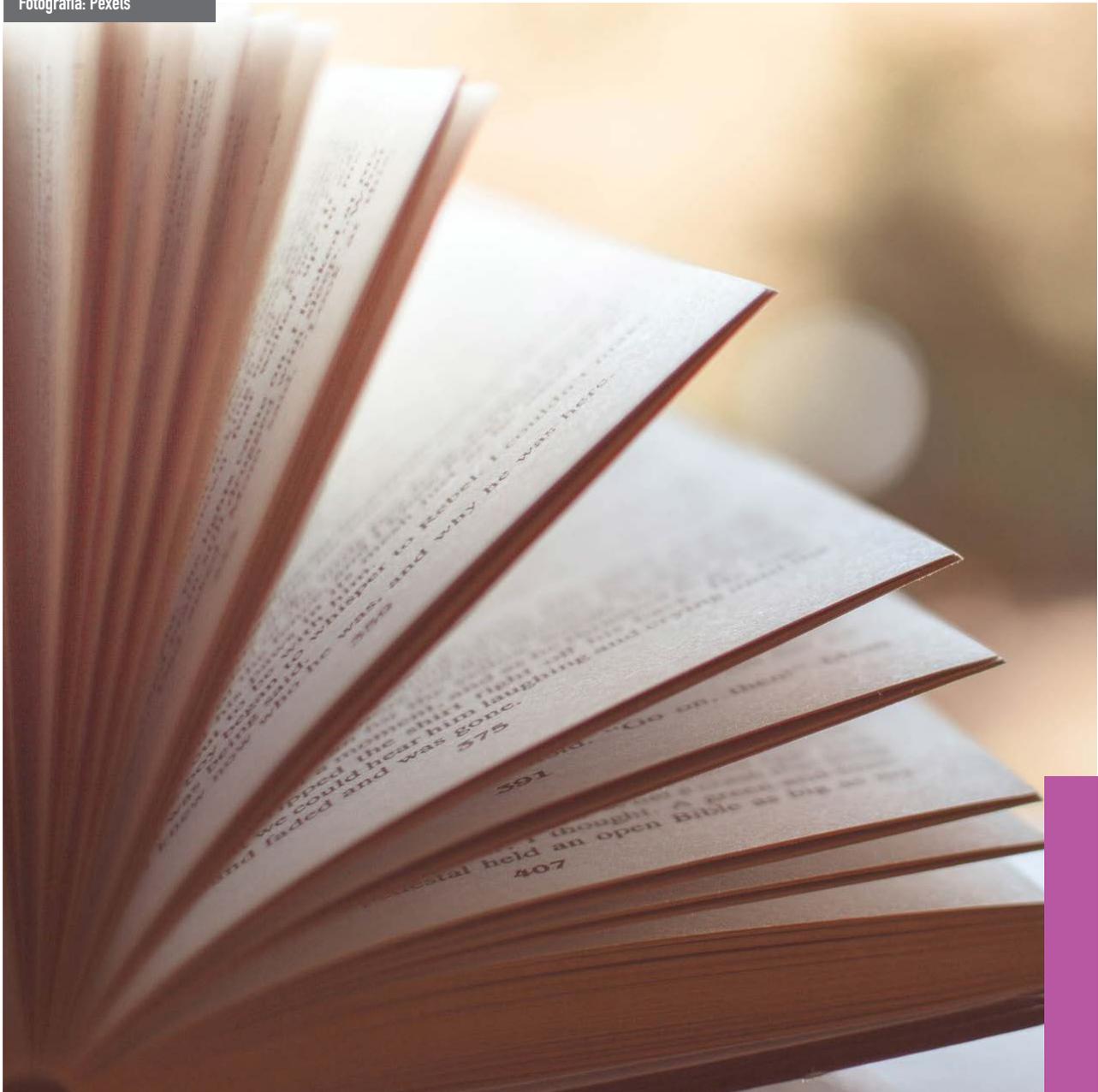
- En un primer momento, el Consejo se integrará, por invitación presidencial, con seis personas, tres en representación de instituciones públicas y otras tres en representación de la sociedad. Además de una jefatura de unidad que actuará ex officio, contará con una secretaría ejecutiva y una secretaría técnica. Se invitará además a una representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como miembro con voz pero sin voto y a un observador permanente designado por la Organización de las Naciones Unidas.

El planteamiento inicial del gobierno del presidente López Obrador plasmado en estos dos instrumentos rectores apuntaba en la dirección correcta; sin embargo, ya estamos en la segunda mitad del periodo gubernamental y los compromisos para impulsar la pacificación del país han quedado tan sólo en buenas intenciones.

A la fecha no se ha creado dicho Consejo que debía ser el punto de partida del proyecto, al fungir como eje articulador de los esfuerzos institucionales para la construcción de la paz, pues la estrategia implementada no ha logrado reducir la violencia como lo muestran prácticamente todos los indicadores y la vivencia diaria de miles de mexicanas y mexicanos.

Se puede coincidir en que combatir la violencia con más violencia no es el camino, pero tampoco la pasividad ante los actos violentos, ni la polarización y descalificación constantes abonan a la pacificación del país.

Como ya hemos mencionado, es indispensable que modifiquemos la manera en que interactuamos como seres eminentemente sociales y gestionamos las diferencias y conflictos que son inherentes a toda relación humana, lo



que implica un profundo proceso de reeducación —en el que las y los servidores públicos debemos poner el ejemplo— que se base en el respeto, el diálogo, la comprensión, empatía, y comunicación positiva a fin de que podamos convivir armónicamente, siendo la escuela un

factor clave por ser uno de los principales espacios socializadores a través del cual podemos formar a nuestras niñas y niños en la cultura de paz. El camino es largo, pero nunca es tarde para empezar.

Referencias

- Buvinic, M., Morrison, A & Orlando, M. (2005). Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe. *Papeles de Población*, (11) 43, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2019). *Diario Oficial de la Federación*. México.
- Galeano, A. (2014). *Cultura de paz, su historia y sus implicaciones. Corporación vida, tierra y diversidad*. Colombia.
- Galtung, J. (1985). *Sobre la paz*. Fontamara.
- _____ (1998). *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Bilbao.
- Organización de las Naciones Unidas (1999). *Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz*.
- Organización Panamericana de la Salud (2002). *Informe mundial sobre violencia y la salud*.
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. (2019). *Diario Oficial de la Federación*. México.
- Tuvilla, J. (2004). *Cultura de paz y educación. Manual de Paz y Conflictos*. Universidad de Granada.

Campañas de canje de armas. Política pública para fortalecer una cultura de paz en la población mexicana



Erika Tapia Nava

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Candidata a Investigadora por el Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Sus principales líneas de investigación son: infancia, adolescencia y juventud, socialización política, cultura política y cultura de la legalidad, educación ciudadana y seguridad pública.



Juan Pablo Aguirre Quezada

Investigador “C” del Instituto Belisario Domínguez. Posdoctorado en Control Parlamentario y Políticas Públicas por la Universidad de Alcalá. Articulista, investigador, politólogo e historiador.

Twitter: @realjpaguirre

El canje de armas de fuego que realizan instituciones de la administración pública en beneficio de la sociedad en diferentes partes del mundo —e incluso sus logros— son tangibles gracias al trabajo en conjunto con dependencias de gobierno, instancias subnacionales o con organizaciones de la sociedad civil. La suma de estos esfuerzos ha sido un avance para la promoción de una cultura de paz en la población. Vivir en una cultura de paz implica “la renuncia a la violencia como método para la resolución de conflictos, y la aceptación y el respeto a la diversidad” (Museo Memoria y Tolerancia, s.a). Esta se constituye como un camino para

enfrentar diversas situaciones de injusticia y violencia que afectan la vida diaria. Una sociedad en la que predomina la cultura de paz es una sociedad en la que se participa y se lucha activamente por el acceso a la justicia para todos sus integrantes por medio del diálogo, la negociación y resolución no violenta de conflictos.

Si bien la población objetivo de estas acciones son adultos que por diferentes circunstancias poseen un arma en casa, y que deseen entregarla para su destrucción, también involucra a diferentes sectores de la sociedad como niñas, niños y adolescentes, entre otros actores. Lo anterior requiere la implementación de una

educación para la paz basada en el respeto a la dignidad de la persona y el cumplimiento de los derechos de humanos.

Desde el ámbito de la educación para la paz, algunos analistas han señalado que los juguetes bélicos en la población infantil y adolescente tienen impactos negativos, ya que incitan a acciones que podrían derivar en juegos violentos o algún accidente entre pares. También es importante señalar que muchas réplicas de armas son vendidas como juguetes, y utilizadas para cometer delitos como robos o extorsiones, por lo que la destrucción de estos artefactos también inhibe la posibilidad de futuros ilícitos con el objetivo de reducir los niveles de violencia y construir una cultura para la paz. Una reflexión en este sentido es que “se debe enseñar a los niños a solucionar diferencias de forma pacífica,

a través del diálogo, haciendo énfasis en que lo más importante es dialogar. En la medida en que se practique se relacionará mejor con los hijos y se podrá establecer correctamente el límite entre fantasía y realidad” (Meléndez, 2015, p. 116). Por lo que la recepción de estos artículos en los centros de canje de armas de fuego puede generar cambios positivos en la sociedad.

La idea de este cambio fue muy original. En Nueva York, el programa Juguetes por armas “fue propuesto por Fernando Mateo, un dominicano de 35 años que vende alfombras en Manhattan. Él mismo y su hijo Fernando, de 14 años, que tuvo la idea, esperaban recibir, dijo a este diario, 6 ó (*sic*) 7 revólveres como máximo. Por ello, consideraron que tendrían más que suficiente con 5 000 dólares” (El Tiempo, 1993).



Este esfuerzo fue muy exitoso debido a la violencia que padecía en ese entonces la ciudad de Nueva York. Es importante destacar que el origen fue una iniciativa ciudadana, pero ante lo novedoso de la propuesta, se sumaron diferentes departamentos de policía, así como empresarios que decidieron donar recursos a fin de generar mayor interés en la población para deshacerse de las armas, al tiempo de propiciar un canje por dinero o juguetes, lo cual era apreciado debido a que las acciones de cambio se dieron en la época de Navidad.

Características de la campaña de canje de armas de fuego como política pública

Si bien la idea básica de los programas de canje de armas es retirar estos artículos de la circulación en la población, también tiene una dimensión social debido a que dota de recursos económicos, como vales para comida o juguetes, a las personas que asisten a estas acciones públicas. De acuerdo con la Secretaría de Seguridad del Gobierno del Estado de México

Canje de Armas es un programa preventivo que permite la coordinación de los tres niveles de gobierno, creando una vinculación sólida con la ciudadanía, ya que para garantizar su éxito se requiere la confianza del ciudadano; este programa contribuye a prevenir delitos cometidos con armas de fuego y explosivos, así como la disminución de accidentes al interior de los hogares (SSEM, 2022).

El Marco Internacional

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la

Cultura (UNESCO), la Educación para la Paz debe contemplar los siguientes aspectos: el desarrollo de la democracia, la justicia, el desarme, la promoción y respeto a los derechos, preservación del medio ambiente, prevención de conflictos, la reconciliación y la no violencia, entre otros aspectos (UNESCO, 2022).

Para Esperanza Loera y Thais Loera (2016), la educación para la paz es un proceso que debe estar dirigido tanto a los individuos como a la sociedad en su conjunto, para que se actúe conforme a los principios contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y todo el corpus jurídico internacional que los desarrolla en favor de la protección y conservación del medio ambiente, la aspiración y acción en pro del desarme, el fortalecimiento de la convivencia social y la solución no violenta de los conflictos. Como estrategia internacional, se busca impulsar la cultura de la paz en un escenario donde los conflictos armados y la incidencia delictiva han crecido de manera exponencial. Lo anterior debe llevarnos a pensar, tal como lo señala *Future Policy Award*, que cada arma que se fabrica constituye un desafío para la paz y convivencia en sociedad:

Cada arma que se fabrica, cada buque de guerra que se bota, cada proyectil que se dispara constituye, a fin de cuentas, un robo a quienes tienen hambre y no son alimentados, a quienes tienen frío y no son abrigados. Este mundo armado no sólo está gastando dinero; está gastando el sudor de sus trabajadores, el genio de sus científicos, las esperanzas de sus niños (World Future Council Foundation 2013, p. 1).

Actualmente, las distintas políticas y programas de canje de armas adoptan una diversidad de

formas: algunas se centran en el desarme más general, mientras que otras tienen por objetivo la eliminación de determinados tipos de armas en función de su uso. Algunas más aplican los principios de carácter normativo. Se elaboran y aplican a escala nacional, mientras que otras tienen un carácter regional.

De acuerdo con Sanjurjo (2016), en el caso de América Latina y el Caribe, la inseguridad pública influyó en el impulso de distintas regulaciones para la tenencia de armas de fuego en la población civil, así como su comercio y tráfico ilícito. Entre los principales instrumentos internacionales de la Organización para las Naciones Unidas (ONU) para la reglamentación de armas de fuego en la población civil figuran los siguientes (Parker y Wilson, 2012):

- Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que com-

plementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (2001).

- El Programa de acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, de la ONU (2001).
- El Instrumento internacional para permitir a los estados identificar y rastrear, de forma oportuna y fidedigna, las armas pequeñas y armas ligeras ilícitas (ITI) (2005).
- Tratado sobre el Comercio de Armas de la Asamblea General de Naciones Unidas, OXFAM, Internacional (2013).
- Marco jurídico internacional relativo a las armas de fuego, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Organización de Naciones Unidas, Viena, (2020).

A partir estos referentes internacionales, la generación de las distintas estrategias ha sido

Fotografía: Kevin Phillips



un intento por lograr un balance entre el uso civil legítimo y la prevención de perjuicios sociales (crimen, violencia social, la delincuencia y el suicidio, entre otros). Los programas de desarme voluntario han buscado prevenir y reducir la violencia urbana y criminal cometida con armas de fuego. Incluyen incentivos como la amnistía, anonimidad y alguna forma de beneficio económico o en especie.

De esta manera, los ciudadanos son motivados a participar entregando las armas legales o ilegales que tengan a su disposición, las cuales suelen ser inutilizadas en el acto. Asimismo, estas estrategias buscan influir tanto sobre la oferta como en la demanda de armas de fuego, disminuyendo la posibilidad de circulación y de pasar al mercado ilegal.

La alta incidencia delictiva y el porcentaje de homicidios cometidos con armas de fuego en la región permiten suponer que las regulaciones nacionales (Sanjurjo, 2016) no han resultado del todo efectivas o no están bien implementadas como se hubiese deseado, por lo cual han mostrado resultados divergentes en América y el Caribe.

Sanjurjo (2016) menciona que quienes renuncian a sus armas de fuego suelen ser usuarios de bajo riesgo, sin fuertes intenciones criminales o violentas. En tanto que los criminales no suelen participar, a menos que haya algún incentivo económico que les permita entregar su arma antigua para conseguir una nueva (Godnick, 2013, p. 264). Pese a lo anterior, los programas de recolección de armas de fuego, de acuerdo con los resultados presentados por el autor, sí pueden aportar y tener una influencia positiva sobre la seguridad ciudadana y sobre las cifras de violencia armada, pero deben estar comprendidos y articulados a una estrategia in-

tegral y estructural para constituirse en una política pública sólida eficiente y, sobre todo, pertinente con la estrategia de seguridad pública que se requiere en cada país.

Resultados del programa en México

De acuerdo con la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), la campaña de canje de armas de fuego obtuvo los siguientes resultados del 1 de diciembre de 2012 al 31 de diciembre de 2020 (Tabla 1).

Como se puede observar en la Tabla 1, los mayores indicadores en la captación de armas de fuego en este programa se dieron en los años 2013 y 2014, para posteriormente pasar a un descenso acelerado y continuo hasta 2018. No obstante, en 2019 se dio un ascenso. Cabe destacar que el número de artefactos canjeados en todo 2020 —año del inicio de la pandemia de covid— es casi similar al obtenido en el mes de diciembre de 2012 (Gráfica 1).

En cuanto a las granadas retiradas de manos de la población, se destacan los años de 2013 a 2015 con los mayores cambios por vales o juguetes. Posteriormente se observa un descenso paulatino de 2014 a 2018, al pasar de 2 304 a 801 artefactos asegurados a 801 respectivamente. Si bien en 2019 se registró un aumento respecto al último registro anual, nuevamente decreció al cierre de 2020 (Gráfica 2).

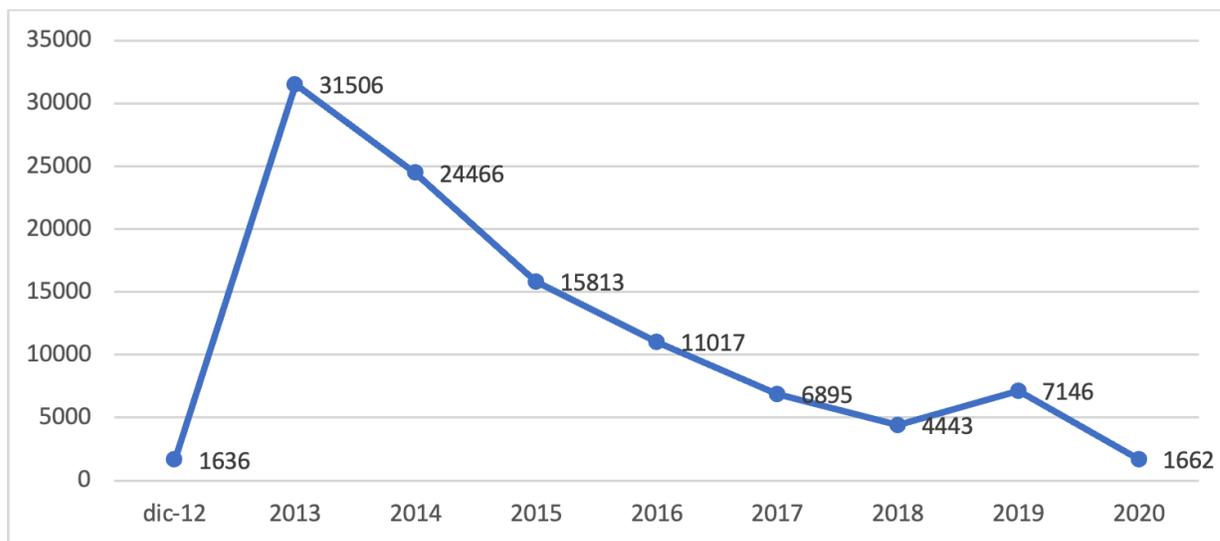
En tanto, respecto al número de municiones captadas, si bien han existido variaciones con altibajos, durante 2019 se dio el mejor total anual con una cifra superior a 1 178 000 cartuchos. Este indicador es importante debido a que cada bala retirada bien puede representar “salvar una vida”, lo cual es una de las ideas básicas de esta estrategia (Gráfica 3).

**Tabla 1. Campaña de canje de armas de fuego.
Resultados 2012-2020.**

Año	Armas de fuego	Granadas	Cartuchos
Diciembre de 2012	1 636	84	42 601
2013	31 506	2 304	779 331
2014	24 466	1 939	850 944
2015	15 813	1 888	336 605
2016	11 017	1 534	225 755
2017	6 895	1 219	336 104
2018	4 443	801	449 129
2019	7 146	995	1 178 706
2020	1 662	671	248 122

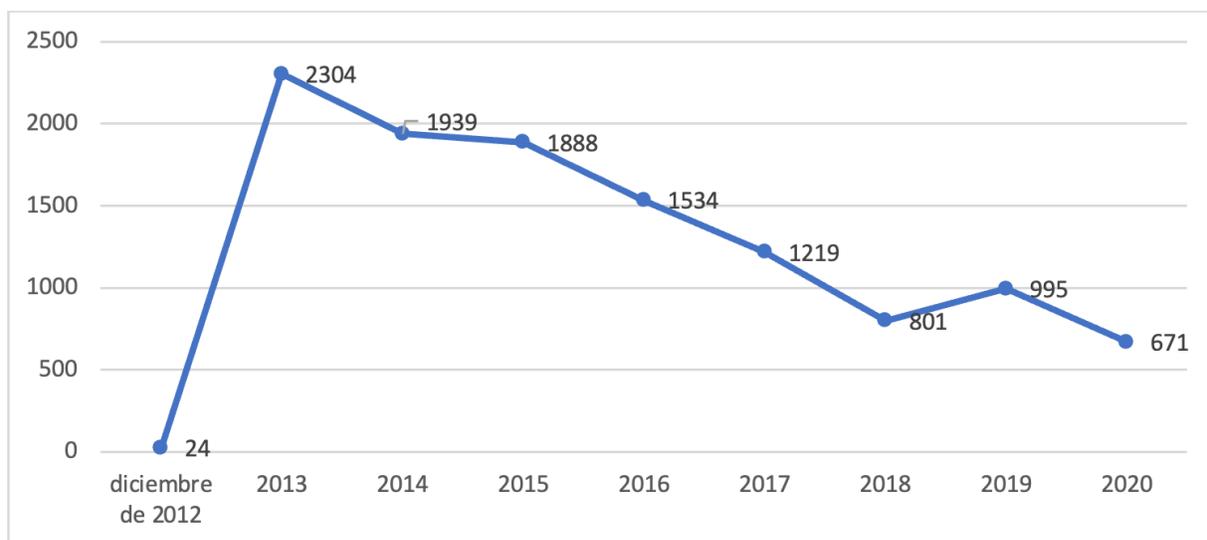
Fuente: Secretaría de la Defensa Nacional (2022). *Campaña de canje de armas de fuego*. Disponible en: <https://bit.ly/3gRteMO> (Consulta: 17 de enero de 2022).

Gráfica 1. Evolución de la cantidad de armas de fuego captadas en el programa canje de armas. Diciembre de 2012 a 2020.



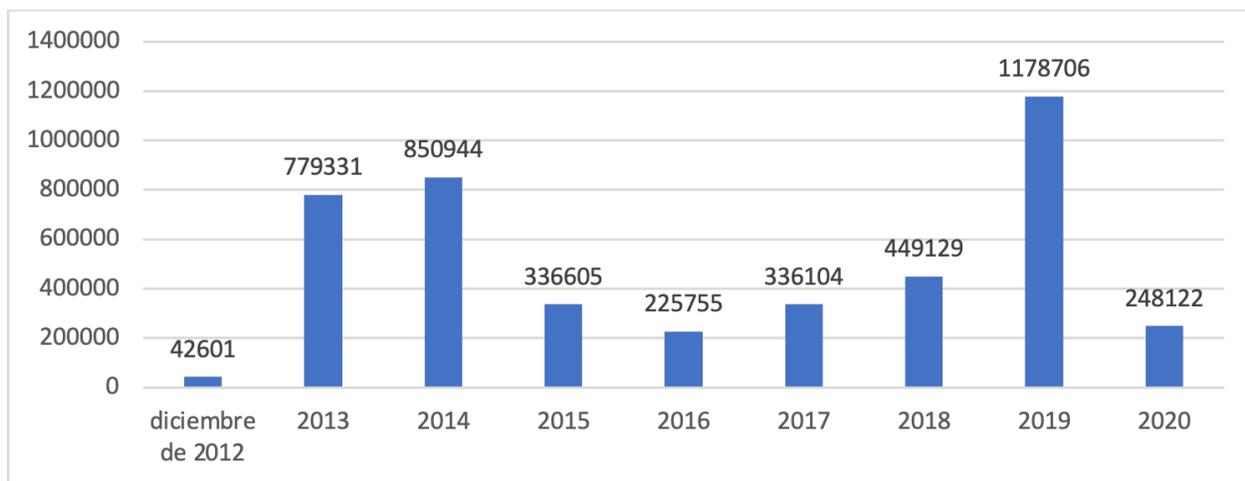
Fuente: Secretaría de la Defensa Nacional (2022). *Campaña de canje de armas de fuego*. <https://bit.ly/3gRteMO> (Consulta: 8 de febrero de 2022).

Gráfica 2. Evolución de la cantidad de granadas captadas en el programa canje de armas. Diciembre de 2012 a 2020.



Fuente: Secretaría de la Defensa Nacional (2022). *Campaña de canje de armas de fuego*. <https://bit.ly/3gRteMO> (Consulta: 8 de febrero de 2022).

Gráfica 3. Evolución de la cantidad de cartuchos captados en el programa canje de armas. Diciembre de 2012 a 2020.



Fuente: Secretaría de la Defensa Nacional (2022). *Campaña de canje de armas de fuego*. <https://bit.ly/3gRteMO> (Consulta: 8 de febrero de 2022).

Si bien las cifras mostradas en las tres categorías (armas, granadas y cartuchos) han tenido grandes variaciones en cuanto a la cantidad reportada anualmente, el programa continúa

operando con beneficios tales como reducir el riesgo en la población, al tiempo de contribuir con estímulos en beneficio de la población.

Al momento de escribir estas líneas no había datos finales acerca de las metas alcanzadas en 2021, diferentes páginas de comunicación tanto de los municipios y estados participantes como de distintos medios informativos dan cuenta de las actividades realizadas a lo largo del territorio nacional acerca de los resultados y actividades de este programa. Además, en varias entidades de la administración pública se han destinado partidas presupuestales para continuar con los esfuerzos de estas acciones para 2022.

Algunos medios de comunicación consideran que este programa ha tenido mucho éxito con la ciudadanía de diferentes comunidades a lo largo y ancho del país, otras voces señalan algunos desafíos a resolver. Uno de estos es precisamente lograr fortalecer el vínculo de confianza entre las y los servidores públicos con la comunidad, o el temor por parte de las y los ciudadanos de que puedan ser llevados a la justicia por la portación de un arma de fuego, o que sean investigados por posibles delitos asociados con dicho artefacto. En ese sentido, es importante hacer mención que estas acciones no buscan llevar a un proceso penal a quienes participan como beneficiarios de esta política pública con vales o juguetes.

Estos esfuerzos continuarán los próximos años debido al rediseño en las acciones que se publicaron en el Acuerdo que establece los *Lineamientos de la Acción. Ferias de Paz y Desarme Voluntario*, y que están disponibles en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de septiembre de 2021, cuyo artículo 2 refiere los ejes a desarrollar:

a) Disminuir la cantidad de armas de fuego que posee la población civil con la finali-

dad de contribuir en la reducción de los índices de inseguridad.

- b) Incentivar la cultura del deporte y el sano esparcimiento entre personas jóvenes, para disminuir la violencia y concientizar sobre el fenómeno de consumo de sustancias psicoactivas y sus posibles daños.
- c) Promover la corresponsabilidad del gobierno, sociedad civil y ciudadanía en las regiones de mayor índice de homicidios por arma de fuego.
- d) Realizar actividades lúdicas, culturales y recreativas que promuevan la cultura de paz, la promoción de derechos humanos, resolución pacífica de conflictos (DOF, 2021).

Mención especial describe en esta normatividad, las acciones encaminadas a la población infantil para sustituir los juguetes bélicos por otros que les permita desarrollar su creatividad de forma didáctica. En ese sentido, el artículo 6 de dichos Lineamientos se refiere a la participación de este grupo poblacional en esta actividad de la Administración Pública: “Artículo 6. Las Ferias será (*sic*) una acción dirigida a la población de todas las edades, y podrá incluir actividades lúdicas, talleres didácticos, concursos, eventos culturales, actividades deportivas y desarme voluntario. Se promoverá la participación de niñas, niños y adolescentes, quienes podrán intercambiar sus juguetes bélicos”.

Si bien no se localizó información específica para los logros en el canje y destrucción de los juguetes bélicos, esta política pública cobra relevancia al abarcar a toda la población, debido a que promueve una cultura de paz en la población menor de edad, al tiempo de evitar posibles causas de agresiones y accidentes que afecten la integridad de las personas.



Cabe destacar que además de los resultados reportados mediante los informes anuales de las dependencias participantes, también se difunden los alcances de la campaña mediante mecanismos de transparencia y rendición de cuentas establecidos en los lineamientos, así como en diferentes boletines de prensa, giras de medios de comunicación, reportes de ejercicio presupuestal, así como indicadores de acuerdo con los ejes rectores del artículo 2, mencionados anteriormente.

Trabajo legislativo en las políticas públicas de canje de armas

En la LXV Legislatura del Congreso mexicano (en funciones desde septiembre de 2021) aún no se han presentado iniciativas o propuestas acerca de este programa. No obstante, en la LXIV Legislatura (2018 -2021) se mostraron dos iniciativas, además de cinco proposiciones con punto de acuerdo para fortalecer las acciones de las dependencias públicas respecto al programa de canje de armas de fuego.

Las dos iniciativas corresponden a los senadores Ismael García Cabeza de Vaca y Samuel García Sepúlveda. Ambas están pendientes de

revisión en las comisiones de la Cámara Alta. La Tabla 2 muestra las características de ambas propuestas.

Tabla 2. Iniciativas presentadas en la LXIV Legislatura del Congreso mexicano (2018-2021) acerca de políticas de canje de armas de fuego.

Iniciativa y fecha de presentación	Objetivo	Presentada por	Estatus
Que reforma diversas disposiciones de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. 6 de febrero de 2020	La iniciativa tiene por objeto contar con un Registro Federal de Armas, el cual contenga todo el armamento existente. Para ello propone: 1) precisar que el Registro Federal de Armas contendrá la información de todo el armamento adquirido, producido y comercializado en el país por el Gobierno Federal, SSPC, Sedena, Semar, los estados y la Ciudad de México, Guardia Nacional, cuerpos policiales y empresas de seguridad privada, por particulares, personas físicas y morales. Contendrá la información de las licencias individuales y colectivas, expedidas, suspendidas, renovadas y canceladas. Armamento recogido, decomisado, robado, extraviado, recuperado, canjeado, donado y destruido por cualquier autoridad... Se adiciona un segundo y tercer párrafo al artículo 4, un segundo párrafo al artículo 7 y se reforma el artículo 14 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.	Sen. Ismael García Cabeza de Vaca	Pendiente en comisión(es) de Cámara de origen 6 de febrero de 2020
Que adiciona un artículo 5 Bis a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. 29 de octubre de 2019	Facultar a la Sedena para que implemente, en todo el territorio nacional, un programa de canje y entrega voluntaria de armas de fuego, en dos jornadas anuales. Para ello propone señalar que dicho programa consistirá en el canje de armas, municiones y materia para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, por dinero en efectivo o cualquier otro bien de consumo.	Sen. Samuel Alejandro García Sepúlveda	Pendiente en comisión(es) de Cámara de origen 26 de noviembre de 2019

Fuente: Sistema de Información Legislativa (SIL). Secretaría de Gobernación. <http://sil.gobernacion.gob.mx/> (Consulta: 21 de enero de 2022).

Las leyes que son propuestas a modificar en la presentación de estas dos iniciativas son: Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, en sus artículos 4, 5, 7 y 14. La del senador Ismael García Cabeza de Vaca busca que exista un registro nacional de estos artefactos, incluidos los que se captan mediante las acciones de canje. Por su parte, la iniciativa del entonces senador Samuel Alejandro García Sepúlveda busca fortalecer a la Sedena para realizar dicha política pública de forma más constante.

En tanto, las proposiciones con puntos de acuerdos presentadas en la LXIV Legislatura respecto al tema de canje de armas de fuego tuvieron como origen en cuatro casos la Cámara de Diputados; y una el Senado de la República. De estos cinco documentos, tres fueron resueltos con carácter de aprobado; una iniciativa fue retirada; mientras que otra se encuentra pendiente de revisión en su Cámara de origen (Tabla 3).

Tabla 3. Proposiciones con puntos de acuerdos presentadas en la LXIV Legislatura del Congreso mexicano (2018-2021) acerca de políticas de canje de armas de fuego.

Iniciativa y fecha de presentación	Objetivo	Presentada por	Estatus
Por el que exhorta a la Secretaría de la Defensa Nacional a realizar campañas para impulsar y multiplicar los programas de entrega voluntaria y canje de armas ilegales en nuestro país. 16 de junio de 2021	Impulsar y multiplicar los programas de entrega voluntaria y canje de armas ilegales en nuestro país.	Dip. Marco Antonio Adame Castillo	Pendiente en comisión(es) de Cámara de origen 16 de junio de 2021
Por la que exhorta a la Secretaría de la Defensa Nacional para que promueva el programa de canje de armas de fuego. 29 de abril de 2019	El legislador propone exhortar a la Sedena para promover el programa de canje a fin de fomentar la entrega voluntaria de armas de fuego.	Sen. Samuel Alejandro García Sepúlveda	Aprobado 17 de octubre de 2019

Continúa...

<p>Por la que exhorta a la Sedena a aplicar, a nivel nacional, un programa de canje de armas de fuego y desarme voluntario y a la vez una campaña de concientización a la población sobre los riesgos y peligros mortales por el disparo al aire de un arma de fuego.</p> <p>19 de septiembre de 2019</p>	<p>La legisladora propone exhortar a la Sedena a que aplique de manera permanente y a nivel nacional: 1) un programa de canje de armas de fuego y desarme voluntario; y, 2) una campaña de concientización a la población sobre los riesgos y peligros mortales derivados de disparar al aire un arma de fuego.</p>	<p>Dip. Hortensia María Luisa Noroña Quezada</p>	<p>Aprobado</p> <p>19 de marzo de 2020</p>
<p>Por la que exhorta a la Segob, a emitir, a través de medios de comunicación, las acciones que coadyuven a la cultura de paz y legalidad; a la SSPC, a encabezar y coordinar los trabajos en seguridad preventiva para dar mayores resultados que logren disminuir delitos, y a las Secretarías de Seguridad de las entidades federativas, a reforzar el canje de armas y, en aquellos estados donde se ejecute el Operativo Mochila, éste se realice junto a los comités de padres de familia y criminólogos.</p> <p>15 de enero de 2020</p>	<p>La legisladora propone exhortar: 1) a la Segob para que emita, a través de medios de comunicación masivos, las acciones que coadyuven a la cultura de paz y legalidad en pro de la pacificación del país; 2) a la SSPC a encabezar y coordinar los trabajos en seguridad preventiva para dar mayores resultados, que logren disminuir la comisión de delitos, y 3) a las SSP de las entidades federativas a reforzar la concientización para el canje de armas y, en aquellos estados donde se ejecute el Operativo Mochila, éste se realice junto a los comités de padres de familia y criminólogos, siendo la madre, padre o tutor del menor, quien debe revisar la mochila en la institución educativa, evitando lesionar derechos humanos de infantes.</p>	<p>Dip. Ana Laura Bernal Camarena</p>	<p>Aprobado</p> <p>28 de enero de 2020</p>

Continúa...

<p>Por la que exhorta a la SSPC a encabezar y coordinar los trabajos en seguridad preventiva para dar mejores resultados y disminuir la comisión de delitos.</p> <p>5 de febrero de 2020</p>	<p>La legisladora propone: 1) exhortar a la SSPC a encabezar y coordinar los trabajos en seguridad preventiva para dar mejores resultados, que logren disminuir la comisión de delitos, y 2) solicita a las SSPC de las entidades federativas a reforzar la concientización social para el canje de armas y, en aquellos estados donde se ejecute el Operativo Mochila (segura), este, se realice junto a los comités de padres de familia y criminólogos, siendo la madre, padre o tutor del menor, quien debe revisar la mochila en la institución educativa, evitando lesionar derechos humanos de infantes. Permanente y a nivel nacional: 1) un programa de canje de armas de fuego y desarme voluntario, y 2) una campaña de concientización a la población sobre los riesgos y peligros mortales derivados de disparar al aire un arma de fuego.</p>	<p>Dip. Ana Laura Bernal Camarena</p>	<p>Retirada</p> <p>12 de marzo de 2020</p>
--	---	---------------------------------------	--

Fuente: Sistema de Información Legislativa (SIL). Secretaría de Gobernación. <http://sil.gobernacion.gob.mx/> (Consulta: 21 de enero de 2022).

Las dependencias de la Administración Pública Federal que han recibido exhortos en relación con las acciones para promover las campañas de canje de armas han sido las secretarías de Gobernación (Segob), Defensa Nacional (Sedena) y de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC).

Aunado a estos esfuerzos realizados en la Cámara de Diputados y el Senado de la República, también se han presentado diferentes iniciativas y puntos de acuerdo en los congre-

sos de las entidades federativas. Ejemplo de esto es el exhorto presentado por el Dip. David Óscar Castrejón Rivas, del Congreso de Chihuahua, quien “presentó una iniciativa urgente para exhortar al gobierno estatal a que difunda el Programa de Canje de Armas con una campaña masiva de comunicación” (Congreso de Chihuahua, 2021). Lo cual va encaminado a los esfuerzos de coordinación entre dependencias subnacionales y federales para la operación de este programa.

En tanto, en el Congreso de la Ciudad de México se presentó una “iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones en materia de desarrollo social y seguridad pública, para apoyar el desarme voluntario en la Ciudad de México”, presentada por el Dip. José Gonzalo Espina Miran, en donde se proponen diferentes reformas en las leyes locales para impulsar estos esfuerzos (Congreso CDMX, 2017).

Se destacan las propuestas para retirar de la sociedad y destruir las réplicas de armas, las cuales también son utilizadas por la delincuencia organizada para realizar actos ilícitos como robos en contra de la población, y que también son consideradas en los programas de canje de estos artefactos, como juguetes bélicos. En ese contexto, el senador Miguel Ángel Mancera Espinosa presentó una iniciativa que reforma el

Código Nacional de Procedimientos Penales, con la finalidad de considerar como delitos violentos el uso de “armas réplica” en la emisión de ilícitos y se aplique prisión preventiva a quienes lo llevan a cabo (Senado, 2018), a fin de que se pueda castigar los delitos que se ocasionan con estos objetos.

El trabajo legislativo realizado por el Sen. Mancera permitió la presentación de una iniciativa, que adiciona un párrafo cuarto al artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Dicha propuesta: “... tiene por objeto regular el uso de armas réplicas. Para ello propone establecer que se considerarán cometidos con medios violentos los delitos que utilicen objetos que tengan la apariencia, forma o configuración de un arma de fuego o explosivos funcionales o no y que sirvan para amagar o intimidar a la víctima” (SIL, 2022).



Reflexiones finales

La iniciativa presentada por el Sen. Mancera para regular las réplicas se recibió en la Cámara Alta el 5 de octubre de 2021, y actualmente el documento está presente de revisión en las comisiones de su Cámara de origen.

El tema de regulación, canje y destrucción de armas de fuego y juguetes bélicos ha sido de gran interés de las y los diputados y senadores en las últimas legislaturas, tanto en el Poder Legislativo a escala federal como en los Congresos de las entidades federativas.

Las y los legisladores no sólo han abordado el tema del canje de armas en iniciativas y puntos de acuerdo, sino que también han participado de diferentes formas para alentar a la población para que asista a los lugares donde autoridades de gobierno y oficiales de la Sedena reciben, registran y destruyen estos artefactos. Algunos representantes populares han acudido a medios de comunicación para externar sus preocupaciones acerca de los peligros que representan para la sociedad debido a la posesión de pistolas, rifles, ametralladoras, balas o granadas en los hogares. También han estado presentes en los lugares públicos donde se realizan estos programas, alentando a la ciudadanía a que tenga confianza en las acciones impulsadas para lograr una cultura de paz.

Las y los senadores, diputadas y diputados federales, así como las y los representantes populares de los Congresos de las entidades federativas han realizado un trabajo importante para la difusión, promoción y en la generación de propuestas de acciones de mejora para el programa de canje de armas, lo que muestra la participación coordinada de diferentes sectores sociales en el desarrollo de esta política pública.

El programa de canje de armas ha sido una política pública eficiente que ha permitido reducir los riesgos ante la posesión de estos artefactos en los hogares. La recompensa procedente del canje puede ser igual o incluso más efectiva que el castigo o el decomiso por portarla.

No obstante, es necesario estar conscientes de que los esfuerzos que se han realizado hasta el momento no son aún suficientes para bajar la criminalidad. Por ello, es importante ampliar de manera permanente, por parte de la Sedena, el canje de armas y brindar una mayor difusión y cobertura para continuar con la política de decomisos de armamento.

Además, es necesario impulsar, de manera paralela, una campaña de difusión para sensibilizar a la población en el canje de sus armas, acompañada de una política pública preventiva destinada a la infancia y adolescencia para prevenir la violencia desde el enfoque de la cultura para la paz. De igual forma, se requiere hacer verdaderos esfuerzos para impedir la entrada de armas ilegales por las fronteras de nuestro país.

Referencias

- Congreso del estado de Chihuahua (2021). *Busca Óscar Castrejón sumar al gobierno estatal en campaña de canje de armas*. 7 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3Bjg8DY> (Consulta: 14 de febrero de 2022).
- Congreso CDMX (2017). *Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones en materia de desarrollo social y seguridad pública, para apoyar el desarme voluntario en la Ciudad de México*. Disponible en: <https://bit.ly/3glsT1u> (Consulta: 15 de febrero de 2022).

- El Tiempo* (1993). Juguetes por armas, un éxito en Nueva York. 29 de diciembre. Disponible en: <https://bit.ly/3qHtd6B> (Consulta: 18 de enero de 2022).
- Garland, D. (1996). The Limits of the Sovereign State. Strategies of Crime Control in Contemporary Society. *The British Journal of Criminology*, (36), 4, 445-471.
- Godnick, W. y J. Bustamante (2013). El tráfico de armas de fuego en América Latina y el Caribe: mitos, realidades y vacíos en la agenda internacional de investigación. En C. Niño Guarnizo (ed.). *Anuario 2013 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Friedrich Ebert Stiftung (FES), 279-308.
- Loera Ochoa, Esperanza y Loera Ochoa Thais. Un desafío para México: la cultura de la paz. *Misión jurídica, Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, <https://www.revistamisionjuridica.com/un-desafio-para-mexico-la-cultura-de-la-paz/> (Consulta: 16 de marzo de 2022).
- Meléndez Ramírez, Karen Lourdes (2015). *La influencia de los juguetes bélicos en el comportamiento de niños de edad preescolar*. Universidad San Carlos de Guatemala. Disponible en: <https://bit.ly/3KLInzL> (Consulta: 27 de enero de 2022).
- Museo de Memoria y Tolerancia (s.a). *Cultura de la paz y no violencia*. Disponible en: https://www.myt.org.mx/tolerancia_id/51
- Parker, S., y M. Wilson (2012). A Diplomat's Guide to the UN Small Arms Process. *Small Arms Survey*. Ginebra.
- Sanjurjo, Diego (2016). *La influencia de la posesión civil de armas de fuego en las tasas de homicidio de América Latina y el Caribe*. Instituto Elcano/Royal Institute/Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales-Universidad Autónoma de Madrid. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/la-influencia-de-la-posesion-civil-de-armas-de-fuego-en-las-tasas-de-homicidio-de-america-latina-y-el-caribe/> (Consulta 19 de marzo de 2022).
- Secretaría de Gobernación. Sistema de Información Legislativa (SIL, 2021). Disponible en: <https://bit.ly/3xRLpME> (Consulta: 21 de enero de 2022).
- Secretaría de Gobernación. Sistema de Información Legislativa (SIL, 2021). Disponible en: <https://bit.ly/3xRLpME> (Consulta: 17 de febrero de 2022).
- Secretaría de Gobernación. *Diario Oficial de la Federación* (DOF, 2021). Lineamientos de la Acción Ferias de Paz y Desarme Voluntario. Disponible en: <https://bit.ly/3BdbW8V> (Consulta: 11 de febrero de 2022).
- Secretaría de la Defensa Nacional (2022). *Campaña de canje de armas de fuego*. Disponible en: <https://bit.ly/3gRteMO> (Consulta: 17 de enero de 2022).
- Secretaría de Seguridad del Gobierno del Estado de México (SSEM) (2022). *Canje de armas*. Disponible en: <https://bit.ly/3Hsi8My> (Consulta: 3 de febrero de 2022).
- Senado de la República (2018). *Considerar delito violento el uso de armas réplica, propone Miguel Ángel Mancera*. 18 de octubre. Disponible en: <https://bit.ly/34LMDz5> (Consulta: 17 de febrero de 2022).
- UNESCO, <http://portal.unesco.or/es/ev.php> (Consulta 17 de marzo de 2022).

Pasado y presente de la política de Seguridad Nacional en México y los retos en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública



Imelda Castro Castro

Licenciada en Ciencia Política y maestra en Ciencia Política, fue dos veces diputada local en el Congreso de Sinaloa LVII y LXI Legislaturas, también fungió como directora de Agroindustria de la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del estado de Sinaloa de 2011 a 2013 y presidenta estatal del PRD en Sinaloa (2005-2008).

Actualmente es senadora de la República por el estado de Sinaloa y presidenta de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional.

57

Introducción

La elección presidencial de 2018 en México fue impulsada principalmente por la esperanza de cambiar la situación de desigualdad económica bajo la premisa de “primero los pobres”, además, de manera concurrente, la elección de Andrés Manuel López Obrador como Presidente de la República representó también una alternativa para combatir la corrupción y la impunidad. A partir de estos grandes ejes se desarrollan otros esenciales, como el de construir la paz para revertir la problemática de la seguridad pública, la cual se había deteriorado significativamente desde diciembre de 2006 cuando se

lanzó la estrategia de combate a los cárteles de la droga. El nuevo planteamiento para pacificar al país de López Obrador tiene como fundamento el combate a las causas que generan la desigualdad y la delincuencia, así como un seguimiento diario, preciso y transparente de los acontecimientos de violencia a lo largo del país. Dicho planteamiento conlleva modificar también el componente de la seguridad nacional, el cual permaneció estático por décadas y arraigado a una visión correspondiente a las problemáticas del siglo XX.

El presente artículo repasa la visión tradicional sobre la seguridad nacional en nuestro país y las consecuencias que esta trajo. Asimismo,

analiza cuáles han sido los cambios impulsados por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador en esta materia, adyacente a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, y cuáles son las áreas de oportunidad que prevalecen en esta materia que podría contribuir a dar el giro necesario en el ámbito de la seguridad pública y la seguridad nacional.

La concepción tradicional de la seguridad nacional en México y sus repercusiones

La seguridad nacional es un concepto que integra múltiples elementos y que se ha entendido de diversas formas a lo largo de la historia. El actual Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de México la entiende como “La condición indispensable para garantizar la integridad y la soberanía nacionales, libres de amenazas al Estado, en busca de construir una paz dura-

dera y fructífera” (Presidencia de la República, 2019); mientras que la Ley de Seguridad Nacional (2005) entiende a la seguridad nacional como “las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano”. El concepto se configuró en los Estados Unidos como parte de las políticas encaminadas a hacer frente a la amenaza del comunismo en el marco de la Guerra Fría y con la promulgación de la National Security Act de 1947 (Castaño, 2018, p. 21). Sin embargo, bajo estos orígenes, las acciones tendientes a proteger la seguridad nacional en los Estados Unidos devinieron en la intervención en diversos países de América Latina, y originaron lo que se llegó a conocer como la Doctrina de la Seguridad Nacional de los Estados Unidos. En este sentido, la injerencia estadounidense creció al grado de apoyar a gobiernos de corte militar y autoritarios para contrarrestar las “amenazas” comunistas en el

58

Fotografía: Felix Mittermeier



continente (Buitrago, 2003, p. 79). México, aunque de una forma distinta, no fue la excepción, pues si bien los gobiernos emanados del Partido Revolucionario Institucional no eran influidos del todo por los Estados Unidos, las agencias estadounidenses de seguridad monitorearon el avance del comunismo en este país, lugar que les resultaba estratégico en la geopolítica de contención hemisférica (Collado, 2017, p. 196).

La persecución de grupos antagónicos y de izquierda con el pretexto de proteger la seguridad nacional en México trajo como consecuencias eventos como la masacre estudiantil de Tlatelolco en 1968 y el llamado “halconazo” o “matanza de jueves de corpus” en 1971, episodios trágicos en la historia de México que evidenciaron los abusos que propiciaba el entendimiento de la seguridad nacional dentro del enfoque bipolar y adaptado a la semejanza del vecino del norte.

Otro elemento que se adaptó en México y que se produjo en el marco de la Guerra Fría fue el uso extensivo del espionaje para obtener información sobre grupos antagónicos al gobierno. En este sentido, la intervención telefónica fue usada reiteradamente por agencias del gobierno mexicano, como la Dirección Federal de Seguridad (DFS), para mantener el control sobre movimientos que se consideraban que podían afectar el orden del Estado mexicano (véase Aguayo, 2014). Como consecuencia, diversos métodos de espionaje fueron recurrentes en México, no solo por dependencias oficiales, sino también por grupos políticos o de interés que se han valido de intervenciones telefónicas o del *hackeo* para obtener información que les permita sacar algún beneficio.

Con la desaparición de la Unión Soviética, las políticas de seguridad nacional en los Estados

Unidos comenzaron a enfocarse más en el terrorismo. En México, la DFS dio paso a la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional en 1985 y luego al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) en 1989. Durante esta transición, el crecimiento de los cárteles de la droga en la década de los ochenta y noventa generó una nueva preocupación para la seguridad pública de México, pero la violencia que generaban estos se concentraba en algunas regiones del país y tenía menos impacto en la sociedad. Con esta tendencia, las condiciones para que las políticas de seguridad nacional se distorsionaran más se dieron a finales de 2006 cuando el presidente Felipe Calderón lanzó la llamada “guerra contra las drogas”, una política sin estrategia definida, orientada mayormente al combate frontal a los cárteles de la droga y al endurecimiento de la prohibición de la producción, comercialización y consumo de estupefacientes.

A la distancia, la guerra contra las drogas, como parte de la estrategia de seguridad impulsada por Calderón, ha probado no solo su ineffectividad, en tanto el resultado más notorio fue un incremento de la violencia en todo el país acompañada por múltiples atropellos a los derechos humanos, sino también mostró que se llevó a cabo de manera parcial y con un “doble rasero”, pues si bien el gobierno de Calderón se jactó de grandes operativos y de la aprensión y abatimiento de integrantes de grupos delictivos, la captura por parte del gobierno de los Estados Unidos en diciembre de 2019 de Genaro García Luna, el encargado de dicha estrategia, evidenció posibles alianzas con narcotraficantes y protección y preferencia por algunos cárteles, un contubernio que degradó la confianza de la ciudadanía hacia las agencias mexicanas encargadas de la seguridad y la justicia.

Plan Nacional de Desarrollo

GOBIERNO DE MÉXICO



2018 - 2024



60

El replanteamiento de la seguridad en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

Para el año 2018, la violencia en México había alcanzado niveles alarmantes. Había pasado de ser un país con una tasa de homicidios intencionales de 10 personas por cada 100 000 habitantes en el año 2000, a tener casi 30 en el 2018, colocándose como uno de los países de América Latina con mayor peligrosidad (Cuadro 1).

A razón de esto, desde el inicio de su presidencia, López Obrador anunció que implementaría un cambio drástico a la forma en la que se había manejado la seguridad pública. Su Plan Nacional de Desarrollo (Presidencia de la República, 2019) plantea una nueva estrategia de

seguridad pública y no deja de tener presente también un cambio a la política de seguridad nacional. Sobre esta última, se anuncia, en el eje 1. Política y Gobierno, un cambio de paradigma en materia de seguridad nacional y seguridad pública, para marcar un contraste con los intentos de resolver la inseguridad y la violencia mediante acciones de fuerza militar y policial. Asimismo, el Plan señala la implementación de una estrategia para “Articular la seguridad nacional, la seguridad pública y la paz”, que consiste en: coordinar la ejecución del Programa para la Seguridad Nacional del Gobierno, por medio del Consejo de Seguridad Nacional; establecer un Sistema Nacional de Inteligencia; actualizar el catálogo de instalaciones estratégicas; fortalecer y mantener la seguridad

Cuadro 1. Tasa de homicidios intencionados por cada 100 mil habitantes en América Latina.

País	Año				
	2000	2005	2010	2015	2018
Argentina		5.65	5.83	6.59	5.38
Bolivia				6.17	4.79
Brasil	25.95	25.56	26.7	28.43	26.69
Chile		3.56	3.17	3.39	4.4
Colombia	66.97	42.47	34.18	26.9	25.34
Costa Rica	6.28	7.82	11.51	11.49	11.26
Ecuador	14.45		17.47	6.49	5.82
El Salvador	60.31	64.14	64.47	105.23	52.11
Guatemala	24.93	40.76	40.74		32.2
Honduras	48.31	43.06	74.97	56.49	38.93
México	10.86	9.36	22.58	17.04	29.07
Nicaragua	9.39	13.4	13.48	8.42	10.55
Panamá	9.87	10.93	12.63	11.87	9.39
Paraguay	18.69	15.23	11.86	9.22	7.14
Perú				7.37	7.67
Puerto Rico	20.01	22.72	28.77		21.09
Venezuela	33.16	37.7	45.99	52.04	

Fuente: Elaboración propia con base en Naciones Unidas, 2022, UnData. Disponible en <http://data.un.org/DocumentData.aspx?q=homicide&id=443>

interior del país y garantizar la defensa exterior de México, y promover el concepto de cultura de seguridad nacional postulado por el gobierno para contribuir al conocimiento colectivo sobre el tema, entre otros aspectos. De igual manera, destaca la acción de “repensar la seguridad nacional y reorientar a las Fuerzas Armadas”, la cual manifiesta la necesidad de que las fuerzas armadas se concentren en las labores de protección establecidas en la Constitución federal.

En seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo, el 25 de abril de 2019 el Senado de la República aprobó la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (Presidencia, 2019b) en la que se señalaba que es “prioritario poner en práctica una estrategia integral que permita, en un mar-

co de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, atacar el origen estructural de la delincuencia, el crimen organizado, la violencia y en general todos los aspectos que puedan poner en riesgo la seguridad pública”. En materia de seguridad nacional, la estrategia aborda la confusión de los conceptos de seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública, la cual deriva de que las multiplicidades de factores que inciden en las causas de la violencia y la inseguridad como pueden ser la falta de empleos de calidad y la insuficiencia del sistema educativo, entre otros.

Como producto de la Estrategia de Seguridad Pública, el Gobierno Federal ha venido presentando una serie de informes de manera



62

proactiva para dar cuenta de los resultados que se han logrado a partir de cambiar el modelo. A mediados del 2022 destaca una reducción de 28.4% de los delitos del fuero federal con respecto a 2018, una marcada tendencia a la baja en los delitos del fuero común, y una disminución de 90.7% en el robo de hidrocarburos (Gobierno de México, 2022).

Ahora bien, como producto del cambio de modelo en la seguridad pública, se han realizado acciones tendientes a modificar la visión tradicional sobre la seguridad nacional. Desde su campaña presidencial, Andrés Manuel López Obrador anunció que una de sus primeras acciones sería cerrar el CISEN, el cual, declaró, había sido usado incluso para espiarlo a él como líder de la oposición (Canal López Obrador, 2017). De esta manera, bajo iniciativa presidencial, en noviembre de 2018 el Congreso

reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para crear la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y otorgando atribuciones para ser la secretaria ejecutiva del Consejo de Seguridad Nacional, en sustitución de la Secretaría de Gobernación (SEGOB). La reforma también incluyó la creación del Centro Nacional de Inteligencia (CNI) en sustitución del Cisen. Tal acción es significativa en tanto, históricamente, la política de seguridad nacional había estado a cargo de la Secretaría de Gobernación, lo que generaba una confusión entre las labores de gobierno y de seguridad y había creado un mega aparato burocrático que incluso en el pasado llegó a estar en control de la organización de las elecciones federales.

Si bien el CNI adoptó algunas de las funciones que tenía el extinto CISEN, el Presidente ha hecho hincapié en que la nueva dependencia

ha adoptado firmemente la política de no perseguir a grupos opositores o partidos políticos. Al respecto, en la conferencia mañanera del 19 de noviembre de 2022, López Obrador señaló:

Se está llevando a cabo una revisión, una reforma, ya no son los mismos objetivos (...) Está cambiando ya la función, ya no se está escuchando a los opositores, como era antes, de que había interferencia o se escuchaba a los que hablaban por teléfono y eran contrarios al gobierno, ya no hay ese espionaje político para nadie. (...) Entonces, sí hay un proceso de cambio, de reformas, en lo que era antes el Cisen y va a continuar esto, se va a seguir llevando a cabo (Presidencia de la República, 2020).

Para reafirmar esta postura, el actual gobierno dio una importancia mayor a la protección de los derechos humanos en tanto la reducción de la SEGOB conllevó un replanteamiento de esta dependencia que actualmente, a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración, ha entablado lazos con grupos que anteriormente fueron perseguidos bajo pretexto de las políticas de seguridad nacional.

Los retos en torno a la seguridad nacional

Además de los cambios en el orden ejecutivo, es importante señalar que desde hace algunos años existen áreas de oportunidad en la legislación mexicana para redefinir y rencauzar la política de seguridad nacional en México. Estos cambios van desde simples modificaciones para homologar nombres de dependencias, hasta reformas profundas para hacer que las políticas de seguridad nacional no afecten otros aspectos de la vida pública.



Entre los primeros se puede mencionar la persistencia del Cisen en la Ley de Seguridad Nacional como un rezago en la armonización con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal realizadas a finales de 2018, lo que a la fecha genera que el CNI sea reconocido en la Ley de Seguridad Nacional como el extinto Cisen. De igual manera, las posibles amenazas a los sistemas informáticos del gobierno derivado de la sofisticación de los programas de espionaje y hackeo han puesto sobre la mesa una actualización de diversas leyes y la creación de otras, como una específica en materia de ciberseguridad.

Diversos legisladores y académicos coinciden en que una de las reformas más importantes que tendría que llevarse a cabo en la mencionada Ley de Seguridad Nacional tiene que ver con la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional. Al respecto se han propuesto distintas reformas, como por ejemplo para que esta esté integrada por un número impar de legisladores o para que esta atienda al principio de pluralidad en su integración. Más allá de la diversidad de iniciativas, esta Comisión debe de poder realizar de manera efectiva su función de control legislativo y sostener una mayor comunicación con

el Centro Nacional de Inteligencia y los demás integrantes del Consejo de Seguridad Nacional. Castaño (2018, p. 232), por ejemplo, señala que “la intervención de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional suele ser marginal, ante lo cual debe consolidarse el objetivo de un control real y efectivo por parte del Poder Legislativo, clarificando los alcances de dicho control”.

Finalmente, desde la perspectiva de los derechos humanos también se requiere una reforma de fondo a la Ley de Seguridad Nacional. En mayo de 2022, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) se pronunció a favor de que se realizaran modificaciones como resultado de la controversia con el Malware Pegasus, el cual fue utilizado en administraciones anteriores para realizar intervenciones telefónicas con el pretexto de la seguridad nacional. Las razones de la CNDH señalan que la Ley de Seguridad Nacional puede “ser susceptible de una interpretación subjetiva para justificar, con el discurso de seguridad nacional o investigación de delitos graves, el uso irrestricto de este tipo de tecnología” (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2022).

Como puede apreciarse, se trata de necesidades que han venido surgiendo como parte de los cambios generados tanto por el gobierno como por la sociedad en los últimos años. Al respecto, y por responsabilidad y correspondencia directas con lo aquí expresado, es importante señalar que los actuales integrantes de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, presidida por la autora del presente artículo, han manifestado su interés por atender estas problemáticas a la brevedad posible y que desde este órgano parlamentario ya se están trabajando proyectos legislativos para dar respuesta a las mismas.

Conclusiones

El contexto mundial del siglo XX incidió de manera importante en la concepción hegemónica sobre la seguridad nacional. Las políticas derivadas de esta visión persistieron durante los sexenios posteriores a la desaparición de la Unión Soviética, generando problemáticas y confrontando al gobierno con la sociedad, pero la llegada de Andrés Manuel López Obrador ha significado una nueva oportunidad para replantear los enfoques sobre un amplio espectro de políticas que van desde las que tienen que ver con la igualdad social hasta las de justicia y seguridad. En este sentido, la seguridad pública ha comenzado a mostrar tendencias positivas como parte del replanteamiento de una estrategia basada en evitar en la medida de lo posible la confrontación con los criminales y en atender las causas; sin embargo, es necesario acompañar a estas acciones con una política robusta y profunda sobre seguridad nacional, pues no se puede perder de vista la complementariedad entre los distintos tipos de seguridad a la hora de resolver las problemáticas actuales que afectan a los mexicanos.

Existen indicios de que la seguridad nacional en el sexenio actual se está desprendiendo de su componente persecutorio e ideológico que ha venido arrastrando desde los tiempos del partido único y de la Guerra Fría, aunque todavía persisten áreas de oportunidad que es menester atender. Con base en lo expuesto se puede observar que para asestar un cambio certero es necesario que el Poder Legislativo se plantee cuáles son las reformas más adecuadas para acompañar el proyecto del Ejecutivo que está en curso. Sin bien la seguridad nacional es un área que por décadas respondió a las inercias del contexto global y que los cambios que se im-

pulsen sobre esta tal vez no podrán manifestarse en el corto plazo, se debe de aprovechar la

actual voluntad política para dar los pasos en la dirección correcta.

Fotografía: Fabián Guerrero



65

Referencias

Aguayo, S. (2014). *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*. Grijalbo.

Castaño Contreras, C. (2018). *Seguridad Nacional y Fuerzas Armadas: Fundamentos para un modelo de seguridad nacional en México*. Cámara de Diputados.

Collado Herrera, M. C. (2017). La Guerra Fría, el movimiento estudiantil de 1968 y el gobierno de Gustavo

Díaz Ordaz. La mirada de las agencias de seguridad de Estados Unidos. *Secuencia*. 98, mayo-agosto. 158-203.

Buitrago Leal, F. (2003). La doctrina de seguridad nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur. *Revista de Estudios Sociales*. 15 junio .74-87.

- Canal Andrés Manuel López Obrador (2017). *Declaración "Vamos a desaparecer el Cisen: AMLO"*. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=BgyzBprwjsY>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2022). *Comunicado DGDDH/154/2022. CNDH emite Recomendación General a autoridades del Estado mexicano por el caso de espionaje y su impacto en la libertad de expresión relacionado con el software Pegasus*. Dirección General de Difusión de los Derechos Humanos.
- Presidencia de la República (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Diario Oficial de la Federación* 12/07/2019. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0
- Presidencia de la República (2019b). *Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Diario Oficial de la Federación* 16/05/2019. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019#gsc.tab=0
- Presidencia de la República (2020). *Versión estenográfica de la Conferencia Mañanera del 19 de noviembre de 2020*. <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-19-de-noviembre-de-2020?id-iom=es>
- Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (2022). *Informe de Seguridad. Lunes 23 de mayo de 2022*, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/727815/CPM_Informe_de_seguridad__23may22.pdf
- United Nations Office on Drugs and Crime (2022). *Intentional Homicide Victims by counts and rates per 100,000 population. UnData*. <http://data.un.org/DocumentData.aspx?q=homicide&id=443>

Hacia una cultura de paz desde el ámbito municipal



Dr. Jorge Eduardo Rojas Esquerro

Licenciado en Derecho, maestro en Derecho Corporativo, master en Derecho, master en Políticas Jurídicas y en Dirección Estratégica CRM, también es doctor en Humanidades, doctor en Derecho y doctorando en Ciencias Forenses. Actualmente cursa un posdoctorado en Género y Sistemas Penales y cuenta además con varios posgrados y cursos en materia de seguridad, inteligencia, CRM y dirección en seguridad de empresas.

Actualmente es director general de su propia firma de seguridad, FOSTER & COOPER DE MÉXICO.

Todo empieza desde casa...

La seguridad es un tema que nos compete día a día a todas y todos. Población e instituciones públicas y privadas nos encontramos vinculados como la sinapsis a las neuronas del cerebro (Redacción, 2019), nos correlaciona os entre diferentes escenarios: socioculturales, temporales, geográficos, en tipos y nivel de educación, costumbres, religión, etc., que desencadenan diversas y, muchas veces, complejas situaciones de convivencia que resultan en afectaciones por ser llevadas a cabo de forma ilícita o ilegal de acuerdo con las normas que nos rigen.

La variabilidad de las circunstancias y personas relacionadas en ellas, desatan las características propias de la forma en que suceden las cosas y, por ende, la forma en cómo deben ser solucionadas.

La seguridad pública y la cultura de paz no están desvinculadas, por el contrario, ambas son en estricto sentido el binomio perfecto y no la utopía que por años se ha dicho.

Lamentablemente, las cifras de violencia y los resultados de implementación de las políticas públicas de seguridad difieren (en mucho) de un estado y municipio a otro, es decir, la federación y los estados no tienen la capacidad para permear de forma homologada las polí-

ticas públicas y las estrategias en el combate al crimen organizado. En teoría, los trabajos para la implementación de estrategias ante el crimen organizado van de lo general a lo particular, cuando la realidad revela, que deben ser lo contrario.

En primera instancia debemos revisar las necesidades municipales en materia de seguridad: recursos financieros, equipamiento, mobiliario y espacios físicos, perfil policial, capacitación, entre otros.

Cuando desarrollamos estrategias y programas desde el nivel federal contra el crimen organizado para ser articuladas dentro de cada estado y municipio, sin antes saber a detalle las afectaciones municipales y por consiguiente las necesidades (no solo mínimas) y requerimientos indispensables para hacer frente cabal, tanto a la implementación de la estrategia en cuestión, como para mantener la capacidad de acción ante la afectación que azota al municipio y mitigar (en cifras reales) el índice delictivo, es “accionar el tiro por la culata”.

Tener una visión clara para el diseño y desarrollo de una estrategia de cualquier tipo contra el crimen organizado, es uno de los requisitos indispensables para estructurarla, aunado a esto, se debe hacer un preciso análisis a nivel municipal sobre el tema a tratar, estudios de impacto delictivo en cada municipio para conocer las afectaciones que deriven de ello, así como una evaluación precisa de las capacidades técnicas y operativas de cada cuerpo de policía municipal.

Si bien es cierto que a los municipios les compete subir esta información a nivel estatal, no se tiene un perfil humano apropiado para generar un adecuado cuerpo de policía municipal. La insuficiencia en el presupuesto para la se-

guridad en los municipios¹ afecta directamente sueldos y prestaciones para quienes ocupan estos puestos, por lo que no existe interés alguno en la población en ser parte de los cuerpos de policía municipales (a no ser para obtener un beneficio ilícito), por lo que profesionalizarlos no es viable.

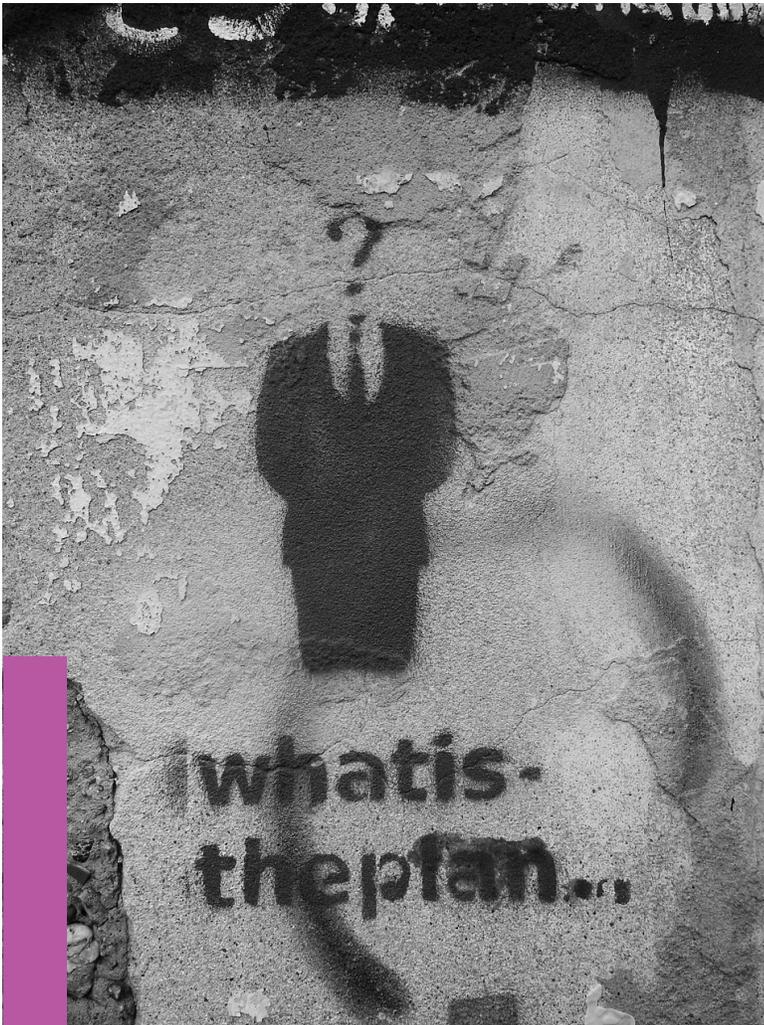
Un factor claramente importante, que es el vehículo entre el éxito de solventar las necesidades técnicas y operativas del municipio y estados con la federación, así como en la implementación de las estrategias federales contra el crimen organizado, es la capacitación, tanto técnica, administrativa y operativa, así como llevar a la práctica en la vida diaria la ética y los derechos humanos.

Siendo la ética una ciencia que estudia la conducta, cuando la orientamos a los cuerpos policiales, su función es cumplir las normas de conducta de las personas cuya ocupación es mantener el orden público y la pregunta es, ¿realmente existe una ética policial en los municipios fuera del papel en el que se escriben estos ordenamientos?

Un factor muy importante para trascender a una cultura de paz son los derechos humanos —cuya presencia es deficiente dentro de la actuación policial estatal y municipal—, y no solo como ordenamiento jurídico, sino más importante aún, como una práctica (predicar) tanto en la actuación policial como en la vida diaria de la ciudadanía, cristalizando cada día más el resultado de una cultura de paz.

Dentro del Informe Mundial 2022 México, de la Organización Human Rights Watch, señala

1 El presupuesto destinado a seguridad pública de entidades federativas y municipios es 42% menor al promedio del gasto federalizado total en seguridad del periodo 1999-2021 (Le Cour, 2021).



que según la Organización No Gubernamental México Evalúa, solo el 5.2% de los delitos cometidos en México son resueltos, esto debido a diversas formas de corrupción entre las personas impartidoras de justicia, funcionarias y autoridades coludidas con la delincuencia organizada, además de la falta de capacitación y recursos entre otros, asimismo, indica que entre 2013 y 2020 se han recibido 3 799 denuncias por abuso de militares (Roth, 2022). A modo de muestra, la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato indica que las policías municipales son las instituciones que más expedientes por quejas tienen, con 122,

esto en el periodo comprendido de enero a septiembre de 2021 (Adame, 2021).

La conducta humana por sí, permea la actuación entre y ante la sociedad de formas variadas, los aspectos internos de cada persona consecuencia de su entorno social, educación, economía, valores, ética, condiciones familiares, trastornos, etc., es decir, sus características biológicas relacionadas con su entorno social van desarrollando en la persona un perfil de vida ya sea lícito, propenso a delinquir, o bien a obtener un provecho mayor a lo que lícitamente resulta de su actividad laboral. Al presentar ciertas carencias o a contrario sensu, la necesidad

desbordada por obtener más de lo que se tiene, puede desatar conductas delictivas enfocadas en la violación de las leyes y derechos humanos de las personas por el simple hecho de obtener en menor tiempo mayores beneficios, pero que solventan las necesidades económicas de estas personas y/o sus familias.

En abril del 2022, el INEGI (2022) publicó la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana del primer trimestre del 2022, donde el 66.2% de las personas encuestadas indicaron que es inseguro vivir en su ciudad —en el 2013, la cifra era del 62.8%—, asimismo el 35.2% de los encuestados consideró que la delincuencia continuaría en los próximos 12 meses, y el 25% que empeoraría, mientras que en el tema de desempeño de autoridades, el 86% juzgó como efectivo el de la Marina; 83% vio positivo el desempeño del Ejército; 73.6% consideró efectivo el de la Guardia Nacional; 50.4% evaluó como bueno el desempeño de la Policía estatal y 44.6% calificó como efectivo el desempeño de la Policía Preventiva Municipal. En este rubro, la percepción más alta se presentó en San Pedro, Nuevo León, con un 87.3% y la percepción de menor eficacia en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, con un 12.5%. En cuanto a la confianza en autoridades, 87.6% manifestó confianza en la Marina, 85% en el Ejército, 76.9% en la Guardia Nacional, 52.4% en la Policía estatal y 47.7% en la Policía Preventiva Municipal (INEGI, 2022). Datos claramente pobres para las entidades municipales y estatales.

Lamentablemente la relación impunidad y policías municipales está claramente asociada, debido a las diversas violaciones que se han suscitado a lo largo de los años y a que, a la fecha, no se ha implementado una solución digna

a las necesidades de la población, enfocada hacia una cultura de paz.

La Organización de las Naciones Unidas define “Hacia una Cultura de Paz” como;

Una cultura de paz está basada en los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas y en el respeto de los derechos humanos, la democracia y la tolerancia, la promoción del desarrollo, la educación para la paz, la libre circulación de información y la mayor participación de la mujer como enfoque integral para prevenir la violencia y los conflictos, y que se realicen actividades encaminadas a crear condiciones propicias para el establecimiento de la paz y su consolidación (UNESCO, 1995).

La búsqueda y, por consiguiente, consolidación de una cultura de paz, donde nuestra Carta Magna debe fortalecer más aún los temas adherentes a derechos humanos, así como a las instituciones que han perdido credibilidad (materia de un nuevo análisis a este tema), nos obliga a realizar estudios exhaustivos tanto del factor criminal de la localidad —valorar o rediseñar los perfiles policiales—, así como sus aspectos de financiamiento federal, más aún con la desaparición de los apoyos económicos federales para el combate al crimen, que han afectado duramente el índice delictivo, por ejemplo, el mes de junio de 2022 tuvo un total de 2 289 asesinatos, de un total de 13 127 homicidios en la primera mitad del año (Espino, 2022), en comparación con el mismo mes del 2021, registrando 2 660 homicidios y con 16 937 homicidios en el mismo periodo del año anterior (Forbes, 2021).

Los municipios, como representantes de las estructuras de gobierno locales, son lo más allegado a la gente y por lo tanto a su realidad. Partiendo de esta idea, es que debe atenderse

en primera instancia lo local, atendiendo las necesidades de los municipios para después vincularse a los estados y a la propia federación.

Por décadas se ha fortalecido a las instituciones policiales federales, dejando a un lado (y no por eso olvidados) a los municipios; las cifras son duras, por lo que las estrategias para alcanzar una cultura de paz siguen sin concretarse. ¿Por qué seguir pensando que obtendremos resultados distintos cuando estamos realizando lo mismo que siempre se ha hecho?

La propuesta es profesionalizar a los cuerpos de policía municipal; con una asignación de recursos que permita otorgar salarios dignos y competitivos, además de prestaciones atractivas que vinculen el desarrollo y estabilidad de sus familiares con beneficios directos, reforzando un perfil policial profesional, capacitaciones de nivel federal, así como diseño de políticas y estrategias focalizadas a las necesidades del municipio, más allá de tropicalizar las estrategias federales en cada localidad.

La revisión del perfil del elemento policial municipal debe fortalecerse y rediseñarse, así, los mejores integrarán los cuerpos policiales y no solo aquellos que no encontraron alguna mejor ocupación. Afinar el perfil de las policías municipales para tener elementos capaces no solo de hacer presencia en la localidad, sino de hacer valer su investidura, que puedan conducirse con un alto desempeño en la actuación policial al tiempo que predicen el respeto a los derechos humanos.

Asimismo, revisar y valorar el tiempo y el temario de la capacitación, misma que debe ser de forma continua en ámbitos tan importantes como: prevención del delito, actuación policial, cultura de la legalidad, ética policial, derechos humanos, entre otros.

Aunado a esto, realizar análisis locales de los delitos que atañen a cada municipio en particular, con el fin de desarrollar programas de capacitación y combate al crimen, que les permitan prevenir y atacar estos delitos de manera puntual. Sirva de ejemplo aquellos municipios donde la ciudadanía ha determinado tomar justicia por propia mano linchando a quienes han cometido un delito y donde las policías no están preparadas para contener a las turbas o donde se han creado policías comunitarias para sustituir la carencia de presencia policial.

Cuántas veces hemos escuchado que deben fortalecerse las capacidades institucionales de los cuerpos policiales de los municipios, pero muy pocas veces se habla del aumento de los recursos, en coherencia con este fortalecimiento.

Es indispensable un significativo incremento en la asignación de recursos económicos, planes bien estructurados para el gasto de estos recursos en dicho fortalecimiento y la evaluación de la correcta asignación del gasto vs los resultados obtenidos.

No solo se trata de “diseñar, proponer y aplicar políticas y programas de cooperación municipal en materia de seguridad pública”, también se trata de crear una cultura de paz que no solo compete a las instituciones policiales, además debe estar presente en todas las personas, fortaleciendo los programas de educación básica, media y superior con materias de ética, derechos humanos y resolución de conflictos, entre otras que nos permitan vivir y respirar una cultura de respeto y de una conducta ideal de seres humanos, reforzando desde la raíz nuestros valores. Esto conllevará a que en unos años la ciudadanía esté consciente de lo que verdaderamente es la ética y los derechos humanos.



Como bien indica Kant (1979) en su *Historia de la Filosofía*: "...esperar que, mediante la educación de la juventud, con la instrucción doméstica, y más tarde escolar, de la escuela elemental a la superior, en una cultura espiritual y moral, ... se llegase a formar no solo buenos ciudadanos, sino dados al bien..."

A corto plazo no podremos erradicar la violencia (en estricto sentido), pero sí podemos implementar estrategias educativas y de capacitación, concientizar y educar permanentemente tanto a la ciudadanía como a los miembros de los cuerpos policiales con el objeto de trabajar y conducirse con legalidad, apego al respeto y cuidado de los derechos humanos, evitando confrontamientos innecesarios que muchas veces resultan adversos, disminuyendo considerablemente los índices de violencia locales, estatales y federales. Una cultura de conciliación, tolerancia, cambiando radicalmente nuestra forma de pensar de lo particular a lo general, de una persona a toda una comunidad.

Referencias

- Adame, Wendoline (2021). Acumulan Policías municipales más denuncias ante Procuraduría de Derechos Humanos. *Milenio*, 12 julio 2022, <https://www.milenio.com/politica/comunidad/policia-municipal-denunciada-procuraduria-derechos-humanos>
- Espino, Manuel (2022). Junio, segundo mes más violento de 2022. *El Universal*, 10 julio, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/junio-segundo-mes-mas-violento-de-2022>
- Forbes Staff. (2021). Homicidios bajan 3.5% en primer semestre de 2021. *Forbes México*, 23 junio 2022, <https://www.forbes.com.mx/homicidios-bajan-3-5-en-primer-semestre-de-2021/>
- INEGI (2022). *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, ENSU, Primer Trimestre 2022, Principales Resultados*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 12 junio, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2022_marzo_presentacion_ejecutiva.pdf
- Kant, Emmanuel (1979). *Filosofía de la Historia*. Eugenio Ímaz (pról. y trad.), 2ª ed. Fondo de Cultura Económica, 115.
- Le Cour, Romain (2021). El municipio: perro rabioso de la seguridad pública. *México Evalúa*, 15 julio 2021. Consultado en: <https://www.mexicoevalua.org/el-municipio-perro-rabioso-de-la-seguridad-publica/#:~:text=Un%20an%C3%A1lisis%20del%20Programa%20de,seguridad%20del%20periodo%201999%2D2021>
- Redacción (2019). Sinapsis, el lenguaje de las neuronas en el cerebro. *National Geographic España*. Consultado el 10 junio 2021, https://www.national-geographic.com.es/ciencia/sinapsis-lenguaje-neuronas-cerebro_14098
- Roth, Kenneth (2022). *Informe Mundial 2022 de Human Rights Watch*, 13 julio 2022, <https://www.hrw.org/es/world-report/2022/country-chapters/380709>
- UNESCO (1995). *Hacia una Cultura de Paz*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 22 junio 2022, <https://www.unesco.org/archives/multimedia/document-234-spa-3>

Delincuencia organizada en México. Entre la construcción de paz y la transformación del conflicto



Keyla Vargas

Maestra en Derecho Penal y Justicia Internacional por el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para la Investigación del Delito y la Justicia (UNICRI) y la Universidad Kennedy, Argentina. Es miembro del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), organización de la sociedad civil especializada en seguridad y derechos humanos.

73

Presentación

El 27 de noviembre de 2018, en el marco del Seminario de Violencia y Paz del Colegio de México, tuvo lugar un nutrido debate respecto al contenido del Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024 (en adelante, PNPS 2018-2024), mismo que dos días antes había sido presentado públicamente por el presidente electo Andrés Manuel López Obrador. Un elemento compartido entre todas las participaciones fue el abordaje específico al problema de la delincuencia organizada por parte del gobierno entrante.

La atención vertida sobre el particular estaba claramente justificada, pues para 2018, se cumplían 12 años desde el inicio de la llamada *guerra contra el narcotráfico*, parte total de la estrategia de seguridad pública de los gobiernos mexicanos de Felipe Calderón (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018). En ambos casos, la apuesta por un combate frontal contra los grupos criminales partía del supuesto de que se reduciría la violencia a medida que estos se debilitaran.

Los ponentes fueron claros al señalar que el PNPS 2018-2024 respondía a un estado de emergencia nacional. Es decir, una situación en la cual la seguridad de la población y la propia

governabilidad del Estado se encuentra comprometida, por el poder que ostentan los grupos armados (en este caso, grupos criminales) para dominar territorios, y por la incapacidad de las fuerzas civiles de seguridad (policía estatal y municipal) para contenerlos y contrarrestar el aumento de las violencias en los territorios donde operan (El Colegio de México, 2018).

Lo novedoso del modelo de seguridad del nuevo gobierno era su naturaleza híbrida. Por una parte, contaba con un fuerte componente para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública federales (específicamente, el Ejército y la Guardia Nacional). Por la otra, incorporaba mecanismos de construcción de paz, como las amnistías, otorgaba especial atención a reducir la pobreza y la marginalidad por medio de programas sociales, al igual que combatir a la corrupción en todos los niveles de gobierno (López Obrador, 2022).

De las dudas sin resolver que arrojó el debate, destacan dos que serán el hilo conductor del presente artículo: ¿Las acciones que integran el PNPS 2018-2024 están dirigidas a detonar un proceso de construcción de paz

posbética o de transformación de un conflicto? En función de esta respuesta, ¿con qué tipo de herramientas tendría que contar el Estado mexicano para abordar el problema del crimen organizado y la violencia como asuntos interrelacionados?

Abordaremos la primera cuestión a partir de las herramientas sobre las cuales fue estructurado el PNPS 2018-2024: las teorías para explicar el aumento de la violencia en México desde 2007. En cuanto a la segunda pregunta, tomaremos como referencia modelos de justicia transicional implementados en contextos de violencia armada y extremismo violento así como experiencias internacionales para la transformación de conflictos letales.

Precisiones conceptuales

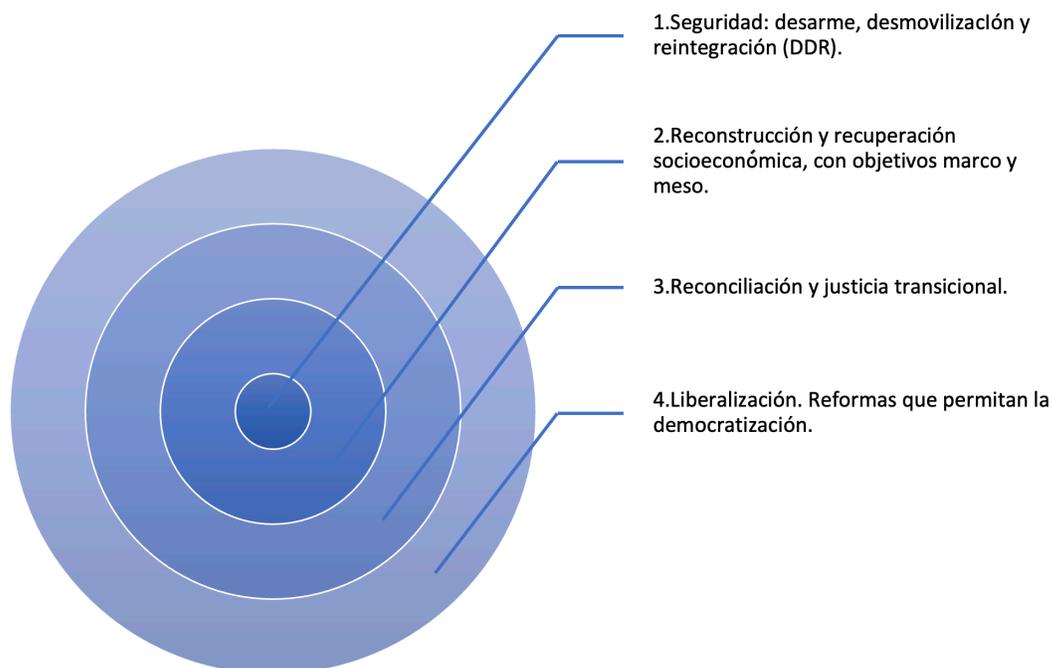
Conforme al modelo estandarizado de Naciones Unidas, todas las acciones contempladas en el PNPS 2018-2024 pueden encontrarse en alguna de las cuatro fases o componentes para diseñar procesos de construcción de paz:

74

Fotografía: Max Yakovlev



Figura 1. Modelo estandarizado para diseñar procesos de construcción de paz de Naciones Unidas.



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Catalán para la Paz. Cámara de Comercio de Bogotá (2014, pp. 35–36).

En este modelo, la construcción de paz se entiende como una iniciativa para poner fin al enfrentamiento armado, y se inicia a partir de un acuerdo y procesos de negociación entre las partes que están en conflicto. La institucionalización de dicho modelo surge en la década de los noventa, ante la necesidad de la comunidad internacional para estandarizar las prácticas de reconstrucción de países que acababan de atravesar por periodos largos de enfrentamiento armado. Por ejemplo, la crisis étnica y posterior genocidio en Ruanda o la desintegración de la exYugoslavia.

En ambos casos, los mediadores externos y la propia sociedad tenían como prioridad iniciar el desescalamiento de las hostilidades y consolidar las estructuras que respaldaran el mante-

nimiento de los compromisos pactados por las partes. Por esta razón, la paz se ve como una fase, condición o estadio, lo que facilita la construcción de agendas en cada componente y así dar luz sobre el grado de “avance” en la consolidación de los acuerdos alcanzados para evitar recaer en el conflicto.

Un segundo modelo se centra en la transformación del conflicto, el cual es reconocido como un proceso innato de la interacción social, y cuya naturaleza es dual. Es decir que puede ser altamente destructivo, pero si existen condiciones para gestionarlo, regularlo y administrarlo, puede transformarse en una oportunidad de cambio positivo para las partes involucradas directa e indirectamente. Así, la construcción de paz adquiere una visión estratégica, pues requiere

de la creación de habilidades y capacidades para implementar procesos coordinados de cambio acompañados, supervisados y fortalecidos por un amplio abanico de actores, además de los que se encuentran directamente vinculados (academia, sociedad civil organizada y no organizada, organismos internacionales, sector privado, etcétera).

En aras de avanzar en la discusión, el consenso entre especialistas es que ambos modelos no son contrapuestos. Grasa (2018, pp. 15-65) defiende que son complementarios, en la medida en que el plan de paz tenga una visión estratégica sobre la base mínima de un conjunto de herramientas adaptables a múltiples contextos. El Cuadro 1 muestra una clasificación en tres grupos:

Cuadro 1. Elementos básicos de la construcción de Paz

Herramientas de análisis de conflictos, cuyo eje de estudio sean las disputas y los antagonismos entre las partes, para evitar los diagnósticos superficiales limitados a nombrar a las partes.	Herramientas de diálogo, negociación y generación de consenso.	Herramientas para fomentar y manejar la acción colectiva sin recurrir a la violencia.
---	--	---

Fuente: Elaboración propia con base en Grasa (2018).

76

A continuación, nos ocuparemos de relacionar las teorías para explicar la violencia en México que alimentaron el PNPS 2018-2024 con las herramientas propuestas por Grasa (2018) en aras de identificar cuál es la visión de construcción de paz por la que apostaba el Plan.

Construcción de paz en México: de las teorías a la práctica

Existen suficientes datos que permiten ilustrar el fracaso de la estrategia nacional de seguridad pública para disminuir la violencia en términos de resultados y de costos. De 2006, cuando inició la guerra contra el narcotráfico, a octubre de 2018, cuando Andrés Manuel López Obrador fue electo como presidente de México, el número de homicidios a nivel nacional se ha-

bía triplicado (de 720 a 2 460). Por otra parte, entre las instituciones del sector de seguridad, defensa y justicia, la SEDENA había acumulado un total de 134 recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, superando por mucho a la Procuraduría General de la República con 91 y a la Policía Federal con 64 (Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2021, pp. 399).

Lo cierto es que diseñar políticas públicas que cumplan los estándares de integralidad, multisectorialidad, rigurosidad, sostenibilidad y escalabilidad necesarios para atender la dinámica multidimensional de las violencias ha sido uno de los retos más grandes para los gobiernos de los países de América Latina y del Caribe en los últimos años (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, pp. 12-14). Una de las razones de origen radica en la complejidad

de generar diagnósticos que permitan distinguir actores, motivos y sus conexiones dentro de las dinámicas de violencia locales (conflictos entre barrios o familias) y las estructurales (género, racismo, marginación).

México no escapa de esta situación, lo que ha impulsado una amplia discusión entre especialistas y académicos para tratar de arrojar luz sobre las posibles causas de la debacle. Como se puede observar en el Cuadro 2, la mayoría de los diagnósticos aluden a la fragilidad de las instituciones del Estado como principal causa de la violencia. Desde esta lógica, los grupos de la delincuencia organizada aprovechan el vacío de poder que deja el Estado para establecer su influencia y dominio en el territorio, sobre todo en ciertos estados y municipios del país (Teorías de la debilidad institucional y del Estado fallido). La influencia se gana por dos vías, la primera a través de la cooptación de las autoridades por medio de la fórmula *plata o plomo*, lo que da la base para establecer una relación simbiótica entre crimen organizado, violencia y corrupción.

El mal funcionamiento de la estrategia contra el narcotráfico en México, que consistió en la persecución de los líderes de alto perfil de las organizaciones criminales, ha sido una de las teorías con mayor aceptación entre académicos y personas funcionarias públicas de México y Estados Unidos. Lo que expone esta teoría fue que al quedar acéfalas, las organizaciones criminales comenzaron a fragmentarse. Algunas estimaciones más recientes señalan que el número de grupos criminales en México pasó de 76 a 205 entre 2010 y finales de 2020 (International Crisis Group, 2021).

Sobre la base de este diagnóstico y el tipo de herramientas mencionadas en el PNPS 2018-

2024, el modelo de construcción de paz es tendiente a la visión de las Naciones Unidas, cuyo foco se encuentra en construir soluciones viables en el corto y mediano plazo a los problemas analizados por las teorías aquí expuestas. Por ejemplo, el proceso de negociación bilateral con Estados Unidos se concentra en los canales diplomáticos tradicionales, sin incorporar a otros actores dentro y fuera de México, como las cámaras de comercio, universidades, consumidores y empresas comercializadoras.

Lo mismo ocurre en los casos donde una de las partes del conflicto es la población. *A priori*, los supuestos que plantea el PNPS 2018-2024 señalan los elementos subjetivos que han influido en el distanciamiento entre la población y el gobierno, y que, a su vez, han favorecido su acercamiento con las organizaciones criminales: la falta de confianza en las instituciones y un resentimiento social latente. Sin embargo, las medidas para impulsar el desarrollo económico y la “regeneración ética” no explican su relación con la transformación de estos elementos subjetivos, que se asocian a un malestar social, no solamente individual. Hay que mencionar, además, que este factor es crítico en sociedades que se encuentran en transición, después de un largo periodo de violencia dirigida por el propio Estado.

Como señala el PNPS 2018- 2024, la estrategia de seguridad afectó la relación entre el Estado y comunidades enteras involucradas, ya sea por temor o por interés, con los grupos del crimen organizado. El acompañamiento psicológico de víctimas en Sudáfrica después del Apartheid, es una referencia muy valiosa para considerar en el caso mexicano.

Cuadro 2. Elementos de las Teorías sobre el aumento de la violencia en México presentes en el PNPS 2018-2024

Teorías	Eje del análisis	Partes en conflicto con disputas y los antagonismos	Herramientas para detonar el diálogo, negociación y generación de consenso.	Herramientas para fomentar y manejar la acción colectiva sin recurrir a la violencia.	Supuestos
Teoría de la influencia externa	Actores externos (Estados Unidos)	Estados Unidos y México	Reorientar de manera negociada y bilateral los recursos actualmente destinados a combatir el trasiego de drogas y aplicarlos en programas de reinserción y desintoxicación.	No se menciona	La “guerra contra las drogas” ha escalado el problema de salud pública hasta convertirlo en un asunto de seguridad pública.
Teoría del conflicto entre grupos criminales	Organizaciones criminales	Cárteles de la droga	No se menciona	No se menciona	En el ámbito de la seguridad pública y el combate a la delincuencia organizada, la regeneración ética se traducirá en la opción preponderante por los métodos pacíficos y la confianza previa en el buen comportamiento de la gran mayoría de las personas.
Teoría del origen socioeconómico como base de la violencia y la inseguridad	Población en situación de pobreza y marginalización	Población y gobierno	No se menciona	No se menciona	Desarrollo económico para reducir la base social de la criminalidad y restablecer la confianza de los individuos en el colectivo. La crisis de valores y de convivencia se origina en buena medida por el resentimiento social a causa de la pobreza, la marginación.
Teoría de la debilidad institucional	Las instituciones del Estado y su funcionamiento	Personas funcionarias públicas corruptas	No se menciona	No se menciona	La supresión de las prácticas corruptas, por sí misma, tiene un efecto positivo en la reducción de los índices delictivos.

Continúa...

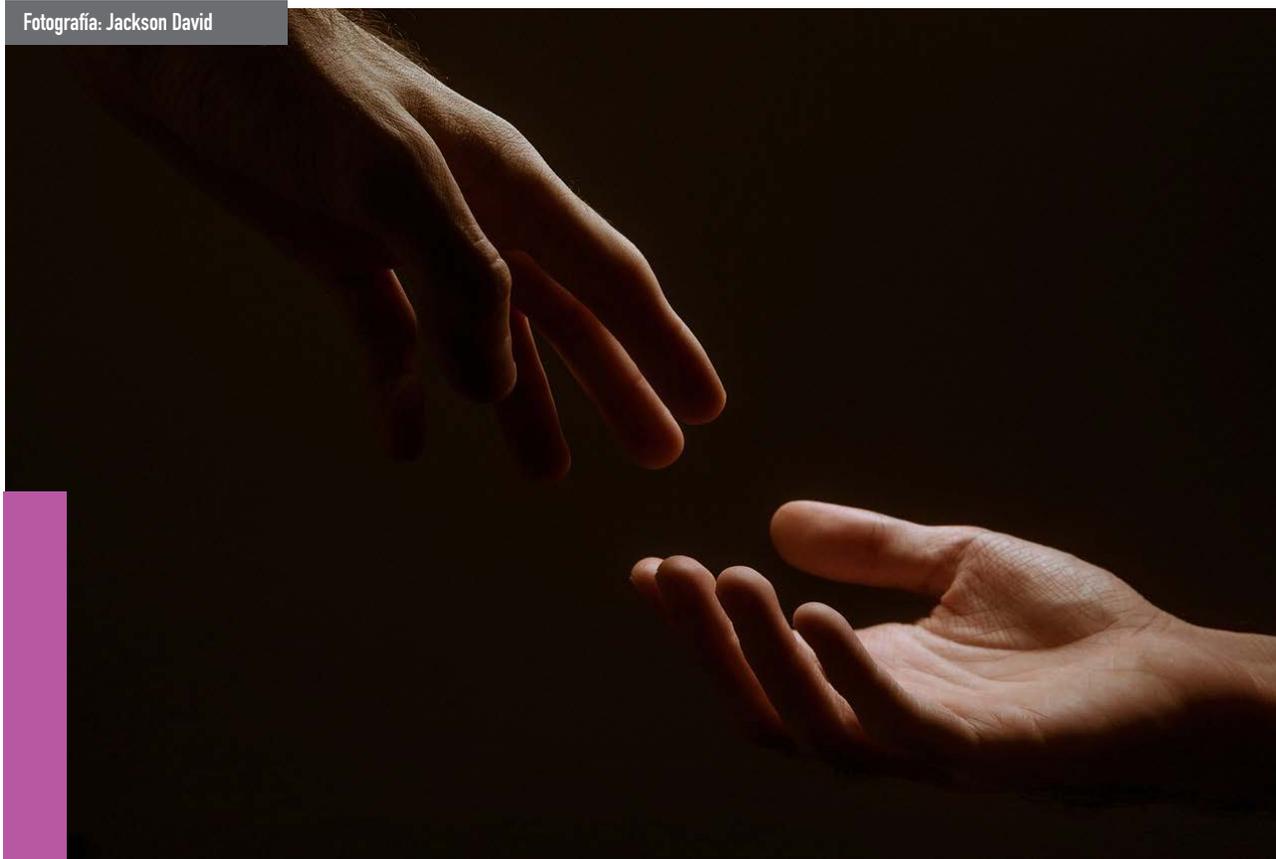
Teoría del Estado fallido	Las instituciones del Estado y su funcionamiento	Población, gobierno y organizaciones criminales	Creación de un Consejo para la Construcción de la Paz. La instancia contribuirá a que el conjunto del gobierno federal opere con un enfoque de construcción de la paz y de resolución de conflictos e impulsará a todos los organismos públicos a actuar en esa misma dirección.	No se menciona	El negocio principal del narcotráfico no reside en traficar con estupefacientes sino en burlar la prohibición correspondiente, pues esta representa diversas oportunidades para agregar valor a sus productos, muy por encima de los costos reales de cultivo/producción, transporte y comercialización
Teoría de la acción gubernamental como catalizador de violencia	Las instituciones del Estado y su funcionamiento	Gobierno, Personas acusadas y sentenciadas en el marco de las estrategias de seguridad de los gobiernos anteriores, tanto de infractores como de elementos de las corporaciones de seguridad policiales y militares	Revisar los expedientes a fin de determinar si sus casos pueden ser objeto de amnistía o indulto, condicionado al cumplimiento de los cuatro ejes de la justicia transicional: verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición.	Procesos de formación en derechos humanos personal para las corporaciones policiales y militares.	Esa crisis se ha ahondado como consecuencia de la contraproducente estrategia de persecución y represión de la delincuencia, en la cual autoridades de los tres niveles de gobierno han usado el “combate al narcotráfico” como justificación para minimizar y soslayar, si no es que promover, actos ilegales y violaciones a los derechos humanos.

Fuente: Elaboración propia con base en Raúl Benítez, Armando Rodríguez, Patricia Quintanar (2018, pp. 197-199).

Al igual que en el caso africano, las instituciones de seguridad, incluidas policía o el ejército, que ocasionaron el sufrimiento pueden seguir existiendo, o estar ellas mismas en un estado de transición, como lo que se observa actualmente con la posible reforma a la ley Guardia Nacional y su posible incorporación a la estructura orgánica de la Secretaría de la Defensa Nacional (Veledíaz, 2019) (Arista, 2022). Por otra parte, para una comunidad que ha sido foco de las acciones del gobierno por combatir a la delin-

cuencia organizada, como han sido municipios enteros la zona de Tierra Caliente en Michoacán (Martínez, 2022) o de Jalisco (Expansión, 2020), también se requieren herramientas propias para la consolidación de los acuerdos que conduzcan a una eventual pacificación entre comunidad-comunidad y comunidad-gobierno.

De esta manera, los modelos contextuales de asistencia pueden constituir una herramienta con el impacto social necesario para fomentar y manejar la acción colectiva sin recurrir a la



violencia. Esto, sobretodo, en aquellos estados y municipios donde existen múltiples víctimas de tortura, desplazamiento y desaparición. A diferencia de los modelos convencionales para el tratamiento psicológico de personas que ya han salido de situaciones de violencia armada (guerras, persecuciones, dictaduras), los modelos contextuales ponen atención en el entorno socioeconómico y político que impacta sobre el proceso traumático y cómo el cambio social puede promover una resolución psicológica más favorable. En palabras del psicólogo Brandon Hamber, miembro del equipo de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica: “Puede que las normas sociales o estructuras comunitarias donde sentirse seguro, o que contribuyen a proporcionar un marco seguro en el que poder negociar procesos psicológicos com-

plejos, estén destruidas en una sociedad en transición que apenas está empezando lo que suele ser un viaje generalmente desorganizado hacia la reconstrucción” (Brandon Hamber, 2009, p. 341).

Una estrategia de seguridad pública con enfoque en construcción de paz. El diseño y la mitigación de riesgos

Sin lugar a duda, el crimen organizado permanece como una de las principales amenazas a la seguridad en México. Los estudios más recientes apuntan a que la fragmentación de grupos criminales en bandas más pequeñas, sumada a la volatilidad de su supervivencia en un mercado cada vez más competido, puede

desestabilizar el balance de poder y el equilibrio entre las organizaciones de mayor tamaño (Congressional Research Service, 2022, p. 35).

Uno de los elementos más relevantes que nos deja la Teoría de la acción gubernamental como catalizador de violencia, es que un mal diagnóstico puede resultar en efectos negativos potencialmente mayores a los que se pretendía atender. Por esta razón, si en México se busca implementar una estrategia de seguridad pública desde un enfoque de construcción de paz, independientemente del modelo que se quiera seguir, es preciso detenerse a evaluar si los diagnósticos con los que se cuentan, asumen y se apropian de los fundamentos del análisis de conflictos.

Un buen punto de arranque sería establecer si el contenido de dichos diagnósticos se centra en describir a las organizaciones criminales y sus conductas, lo cual es la función de las áreas de inteligencia civil y militar, o bien, se presta atención a los motivos subyacentes detrás de estas conductas. La omisión de este análisis para el diseño de estrategias de justicia transicional, como amnistías, ha significado graves retrocesos, muchas veces sin punto de retorno, en contextos de extremismo violento como Nigeria (Boko Haram), Iraq (IS/Daesh) y Somalia (al Shabaab) (Ronald Slye, Mark Freeman, 2018).

Específicamente, los responsables políticos deben entender que su enfoque de la amnistía tendrá una función de señalización con respecto al grupo objetivo. Dependiendo de cómo diseñe y presente la medida, el Estado transmite al ecosistema la intención de debilitar o derrotar al grupo militarmente, iniciar negociaciones con sus integrantes, o bien, detonar un proceso de promoción de la paz y la reconciliación.

Por tanto, los Estados deben pensar en la justicia transicional más allá del espectro legal. Desde el punto estratégico, esta medida puede resultar una herramienta de comunicación dirigida a un fin. Por ejemplo, contribuir a que el entorno comunitario sea más favorable en lugares recuperados del control del narcotráfico por el Estado mexicano para que los programas sociales y proyectos de infraestructura tengan el impacto deseado en la construcción de confianza con la población. O bien, que el despliegue de cuerpos de seguridad federales y sus instalaciones (por ejemplo, cuarteles de la Guardia Nacional) deje de percibirse como una amenaza cuando se ubican cerca de poblaciones que fungían como bases operativas de la delincuencia organizada.

Referencias

- Arista, Lidia (2022). AMLO enviará este mes iniciativa para adscribir a la Guardia Nacional a Sedena. *Expansión Política*. 22 de junio, <https://politica.expansion.mx/presidencia/2022/06/22/amlo-enviara-este-mes-iniciativa-para-adscribir-a-la-guardia-nacional-a-sedena>
- Banco Interamericano de Desarrollo (2018). *Seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: Desafíos e innovación en gestión y políticas públicas en los últimos 10 años*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Seguridad-ciudadana-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (2021). Derechos Humanos. Anexo Estadístico. En *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2020*. CASEDE/UDLAP/ Instituto Belisario Domínguez
- Congressional Research Service (2022). *Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations*. R41576. <https://sgp.fas.org/crs/row/R41576.pdf>
- El Colegio de México (2018). *Seminario Sobre Violencia y Paz | Cinco opiniones sobre el plan nacional de paz y seguridad de AMLO*. Recuperado 1 de ju-

lio de 2022, de YouTube: https://www.youtube.com/watch?v=1LH_QmxgFGw&t=3038s

Expansión (8 de agosto de 2020). El CJNG ofrece mantener con “paz y tranquilidad” a Guanajuato. *Expansión Política*. <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/08/08/el-cjng-ofrece-mantener-con-paz-y-tranquilidad-a-guanajuato>

Grasa, Rafael (2018). *Los cambios en la concepción y práctica de la seguridad y la potencialidad de las herramientas de construcción de paz para gestionar violencias directas no políticas. Los retos de gestión de las violencias directas no políticas y la construcción de paz*. Instituto Catalán Internacional para la Paz, 15-65.

Hamber, Brandon (2009). *Transformar las sociedades después de la violencia política. Verdad, reconciliación y salud mental*. Instituto Catalán Internacional para la Paz.

Instituto Catalán para la Paz & Cámara de Comercio de Bogotá. (2014). *Guía para trabajar en la construcción de paz*.

International Crisis Group (2021). *El crimen hecho pedazos: los efectos de la “guerra contra las drogas” en México, explicado*. <https://www.crisisgroup.org/content/crime-pieces-effects-mexicos-“war-drugs”-explained>

López Obrador, A. M. (2022). *Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024*. México, 2, 4, 5 10, 13.

Martínez, Dalia (2022). Paz negociada tendría que estar soportada por estrategia de acuerdos: Falko Ernst. *El Sol de Morelia*. 15 de febrero, <https://www.elsoldemorelia.com.mx/local/paz-negociada-tendria-que-estar-soportada-por-estrategia-de-acuerdos-falko-ernst-7869858.html>

Raúl Benítez, Armando Rodríguez & Patricia Quintanar (2018). Violencia organizada y la persistente crisis de seguridad en México. En *Los retos de gestión de las violencias directas no políticas y la construcción de paz*. Instituto Catalán Internacional para la Paz, 197-199.

Slye, Ronald & Mark Freeman (2018). The limits of Punishment. Transitional Justice and Violent Extremism. *Framework Paper*. United Nations University.

Veledíaz, Juan (2019). Fuera de Agenda | Militares sin méritos. *El Sol de México*. 14 de noviembre, <https://www.elsoldemexico.com.mx/analisis/fuera-de-agenda-militares-sin-meritos-4454432.html>

De la seguridad pública a la seguridad humana



Luis Villalobos García

Profesor–Investigador del Instituto de Estudios Estratégicos en Seguridad y Desarrollo Nacionales.

Introducción

La evidencia empírica debe ser el insumo prioritario e ineludible para la formulación, implementación y evaluación del total de las políticas públicas, incluidas las de seguridad. La falta de aplicación de referentes teóricos y analíticos disponibles sobre los fenómenos de la inseguridad y las violencias, imposibilita el disponer de estudios y diagnósticos metodológicamente sustentados en estas problemáticas para, a partir de los resultados de los análisis, tomar decisiones legislativas y de política: si se carece de marcos teóricos y estudios asociados, se incrementa el empleo del sentido común y se enfati-

za la experiencia individual en la hechura de las políticas y los programas, así como la inercia de la tradición en la forma en que se ha tratado de resolver los problemas del delito y la violencia: se hace así porque de esa manera siempre se ha hecho.

La disponibilidad de condiciones de seguridad es el resultado de los esfuerzos dirigidos a la reducción de los niveles de vulnerabilidad de las personas y las sociedades respecto a diferentes amenazas, así como de la disponibilidad de políticas y programas que identifiquen y eliminen lo que históricamente ha sido considerado como amenazante. De esta manera, hablar de seguridad implica disminuir riesgos y se

constituye como un prerrequisito indispensable para que las personas *puedan satisfacer sus necesidades básicas, desarrollar sus potencialidades como individuos y gozar plenamente de sus derechos humanos*.

La seguridad humana y ciudadana

En su texto fundacional, Sen (2012) plantea entre otras ideas, dos de referencia:

- a. Entiende a la libertad como el grado de ejercicio y acceso a los derechos humanos: las personas son más libres en la medida en que los usufructúen.
- b. El desarrollo implica expandir las libertades individuales, por lo tanto, la libertad es condición del desarrollo, y de la seguridad.

84

Desde esta lógica, tanto la pobreza como la inseguridad de las personas, se explican por la insuficiencia del ejercicio y acceso de los derechos humanos, ya que han sido disfuncionales su acceso a la educación, salud, empleo, vivienda, justicia, alimentación; así, el énfasis del trabajo legislativo y el diseño de las políticas públicas, debe estar orientado a asegurar que las personas ejerzan y accedan a estos.

Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Incluyen el derecho a la vida y a la libertad, la libertad de opinión y de expresión, el derecho al trabajo y la educación y muchos más, así como prohíben la esclavitud y la tortura. Todos tenemos

los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna (ONU, 2008).

Los trabajos de Sen derivaron en la propuesta de formulación de los *Indicadores de Desarrollo Humano* del PNUD, y en el concepto y parámetro de *Seguridad humana*, referente posicionado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (FFNUSH, s.a) el cual tiene una comprensión amplia de la seguridad. Para la ONU, la “...Seguridad humana reorienta la atención de los estados y de la comunidad internacional hacia la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de las personas como la base para alcanzar la paz, el desarrollo y el progreso humano”.

La seguridad humana es una visión humanista de diseño y praxis gubernamental retomada como referente para el diseño de los marcos legislativos y las políticas públicas, comprende todo lo que está vinculado con la seguridad de las personas: la protección de su casa, empleo, familia, alimentación y la protección de su integridad física (seguridad ciudadana). Los siete componentes en los que se agrupan las amenazas pueden verse en el Cuadro 1 (FFNUSH, s.a).

La perspectiva de seguridad humana busca la construcción y disponibilidad de condiciones necesarias para que cada persona pueda realizar su proyecto de vida, *lo cual implica tener certezas económicas, financieras, patrimoniales, jurídicas, de movilidad humana y de seguridad ciudadana*,¹ y tener certezas requiere identificar y reducir los riesgos.

Seguridad humana

Seguridad de las personas en la vida cotidiana, que se alcanza no mediante la defensa militar

1 Componentes de la seguridad humana.

Cuadro 1. Componentes de la seguridad humana.



Fuente: ONU. Ver: <http://www.un.org/humansecurity/es/content/el-concepto-de-seguridad-humana>

de las fronteras de un país, sino con la consecución del desarrollo humano, es decir, garantizando la capacidad de cada cual para ganarse la vida, satisfacer sus necesidades básicas, valerse por sí mismo y participar en la comunidad de forma libre y segura.

También por ausencia de temor y de carencias. Se caracteriza como aquella dimensión de la seguridad “frente a amenazas crónicas, tales como el hambre, la enfermedad y la represión, al igual que la protección contra interrupciones súbitas y dañinas en los patrones de la vida diaria, sean éstas en los hogares, en el trabajo o en las comunidades” (PNUD, 1994).

A partir del enfoque *seguridad humana*, se determinan las prioridades de los gobiernos

al colocar al ciudadano en el centro del diseño legislativo y de la función ejecutiva. Uno de sus componentes es la *seguridad ciudadana*, la cual es la postura de seguridad que establece la atención de las necesidades específicas de seguridad del ciudadano y las comunidades como su principal referente (OEA, 2009).

Seguridad ciudadana

Postura de seguridad que tiene como finalidad salvaguardar la integridad y derechos de las personas, y la atención de las necesidades específicas de seguridad del ciudadano (OEA, 2009).

Al ser prioritariamente un enfoque preventivo, la seguridad ciudadana considera que las sociedades son más seguras porque ha disminuido las probabilidades de que las personas sufran un asalto en la calle o en sus casas, de que sea robado su coche, de enfrentar extorsiones, violaciones o secuestros, e incluso homicidios. Se trata de comprender la inseguridad y las violencias como problemas complejos y con causas de diferente naturaleza. De esta manera, a diferencia del enfoque de seguridad pública, el cual considera que el trabajo policial es el principal encargado y responsable de mejorar las condiciones de seguridad y de posibilitar el orden y la paz pública, y es que en la seguridad ciudadana asignan responsabilidades al total de las instancias de gobierno en el proceso de construcción de sociedades seguras: con la ampliación del empleo, el mejoramiento de las condiciones sociales, con la mejora de los servicios públicos (alumbrado, espacios públicos, alcantarillado, ordenamiento del tráfico), el mejoramiento de las relaciones familiares y comunitarias, así como con una mayor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, son elementos de las políticas públicas de seguridad ciudadana y los programas de prevención del delito.

Esta agenda tiene, entre otros, los siguientes propósitos:

- Protección, respeto y promoción de los derechos humanos.
- Establecer a los ciudadanos y a lo comunitario como el eje articulador para la definición de la política de seguridad.
- Enfoque preventivo del delito: identificación y modificación de las causas de la estructura e infraestructura social, económica, política, cultural y jurídica que posibilitan la actividad delictiva.

- Mejorar la relación entre la comunidad y los actores gubernamentales encargados de la seguridad, con el propósito de consolidar una agenda de trabajo común y compartida, donde la comunidad participe en la prevención de la criminalidad y respalde la función pública.
- Definir, crear, implementar y fortalecer redes comunitarias y sociales bajo la hipótesis de que esta estrategia posibilitará el desarrollo, seguridad y consolidación de las condiciones comunitarias de convivencia.
- Estas políticas de participación tienden a consolidar el proceso de descentralización, que otorga a lo local y a lo comunitario un rol cada vez más activo en la formulación e implementación de mecanismos de prevención del delito.

La Constitución en clave de derechos humanos

La Constitución define nuestra identidad como nación al establecer las reglas de convivencia entre los ciudadanos, organizar las relaciones entre los poderes públicos y definir los términos de referencia para la interacción entre estos poderes y la población.

Una de las utilidades principales de la Constitución, es normar el cuadro de actuación para resolver los problemas y conflictos económicos, sociales, políticos y criminógenos. Una realidad nacional que presenta importantes retos en cada uno de estos campos, implica repensar el diseño constitucional para el siglo XXI y para el futuro, y así mismo, es un gran reto de nuestra vida colectiva: partiendo de considerar que las dinámicas y transformaciones de las realidades



sociales, económicas, políticas y jurídicas son incesantes, la dimensión normativa–reglamentaria establecida en el texto constitucional, debe ajustarse y ser congruente con el cambio de los tiempos, pero también se debe considerar que los elementos de principio, la dogmática del Estado mexicano, deben mantenerse.

Entre las reformas constitucionales, una de trascendencia mayor fue la de junio de 2011,² ya que, a partir de esta modificación,

2 “El 10 de junio de 2011, se publicaron dos importantes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que impactan directamente en la administración de justicia federal.

La primera de ellas concierne fundamentalmente al juicio de amparo, la segunda, en íntima relación con la anterior, evidencia el reconocimiento de la progresividad de los derechos humanos, mediante la expresión clara del principio *pro persona* como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquellas que favorezcan y brinden mayor protección a las personas.” Cfr: <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/inicio.html>, Consultado el 27 de octubre de 2016.

el diseño constitucional y, por lo tanto, la configuración del Estado mexicano, se conciben en clave de derechos humanos. Este nuevo arreglo institucional se ubica dentro del derecho constitucional contemporáneo, así como en el tránsito que se experimenta buscando una plena *democracia constitucional*, que de acuerdo con la terminología propuesta por Ferrajoli: “...La democracia constitucional, o la constitución democrática, consiste pues no sólo en la representatividad política de las funciones de gobierno y en la separación de las de garantía, sino también en el conjunto de las normas que limitan y vinculan el ejercicio de los poderes públicos a la garantía de los derechos vitales de todos” (Ferrajoli, 2007, p. 96).

Ferrajoli, al incluir la protección de los derechos humanos como elemento fundacional



de la democracia, se distancia conceptual y pragmáticamente de las posturas que ubican principalmente a esta forma de gobierno, como un mecanismo procedimental de toma de decisiones, así como la posibilidad de los ciudadanos para elegir a sus representantes, ya que estas definiciones previas de democracia no responden a las transformaciones y retos actuales de las sociedades.

Considerando que una de las finalidades del Estado de derecho, es que se incrementen las certezas respecto al comportamiento de las personas, se posibilita la vida colectiva y que se utilice al derecho como una herramienta para solucionar controversias y superar conflictos, es así que se debe garantizar la protección y el ejercicio de los derechos humanos comprometidos constitucionalmente: el grado de su protección determina nuestra viabilidad colectiva y como nación.

De esta manera, el diseño del Estado mexicano definido en el texto constitucional, al concebirse como un mecanismo de protección de derechos humanos, plantea entre otros, dos retos:

1. Garantizar funcionalmente lo establecido y comprometido constitucionalmente, lo cual implica el posibilitar la congruencia entre la praxis de la vida cotidiana respecto a las aspiraciones indicadas en la Constitución.
2. Ajustes del marco normativo de referencia en el cual se determinan las políticas y programas de seguridad.³

Tránsito de la seguridad pública a la seguridad ciudadana

El enfoque tradicional de la seguridad pública centra su atención en el mantenimiento del orden público como su principal valor y objetivo.⁴

3 La *seguridad ciudadana* está concebida y conceptualizada desde sus orígenes en clave de derechos humanos, por lo tanto, es congruente con el diseño constitucional actual del Estado mexicano

4 La Corte Interamericana de Derechos Humanos define orden público como el conjunto de "...las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios". Corte Interamericana de Derechos Humanos (1985).

Los gobiernos instrumentan este enfoque de seguridad a través de la determinación e implementación de la política y programa de seguridad pública en búsqueda de la preservación del orden y la paz públicos. Su proceso de diseño e implementación es centralista: desde el gobierno federal se define la política de seguridad pública y funciona como el parámetro homogeneizador que define las acciones articuladas en lo local–municipal.

La seguridad ciudadana enfoca sus prioridades en la seguridad de las personas y convierte dicho atributo en un derecho exigible frente al gobierno. Hace explícita la consideración del ciudadano como ser comunitario, así como el receptor principal y, por lo tanto, el centro de la definición e implementación de la política de seguridad, para transformarla en una política céntrico-ciudadana.

El marco legislativo que norme el diseño de las políticas y programas de seguridad ciudadana, debe incorporar los estándares de derechos humanos como guía y como límite infranqueable para las intervenciones de los gobiernos, así mismo, el diseño, implementación y evaluación de las políticas sobre seguridad tienen que estar definidos, por el encuadre que proporcionan los principios internacionales de derechos humanos, especialmente, los principios de participación, rendición de cuentas y no discriminación.

A juicio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la seguridad ciudadana debe ser concebida como “...un instrumento de planificación que permita la racionalización de los recursos disponibles, en un marco de permanente participación de los actores sociales involucrados”. Las políticas públicas sobre se-

guridad ciudadana, deben ocuparse de las diferentes dimensiones de los problemas que originan la criminalidad y la violencia y, por tanto, es necesario que sus intervenciones conduzcan a su abordaje integral y a otorgarle una especial centralidad a las medidas de prevención.

Las estrategias definidas para la ejecución de las políticas y programas sobre seguridad ciudadana, deben contemplar medidas de prevención social, comunitaria y situacional que contribuyan a disminuir el riesgo de que las personas puedan ser víctimas de delitos o hechos violentos que afecten su derecho de disfrutar pacíficamente de sus bienes.

El tránsito hacia una perspectiva de seguridad que privilegie la protección y el respeto de los derechos humanos, implica que la atención de las necesidades de seguridad de las comunidades y los ciudadanos se establece como el eje articulador que define el marco legislativo, así como las políticas y programas correspondientes.

...Desde la perspectiva de los derechos humanos, cuando en la actualidad hablamos de seguridad no podemos limitarnos a la lucha contra la delincuencia, sino que estamos hablando de cómo crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas. Por ello, el concepto de seguridad debe poner mayor énfasis en el desarrollo de las labores de prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad, que en tareas meramente represivas o reactivas ante hechos consumados.⁵

5 Presentación del Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). Informe Sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos



Es necesario redefinir el sentido y destinatario de la política de seguridad desde las perspectivas de protección de los derechos humanos, así como de las estrategias de diseño e implementación: incidir en la disponibilidad de un nuevo arreglo institucional de las políticas y programas de seguridad; implica la transformación sustancial del enfoque de la política de seguridad en México, en que se establezca la perspectiva de los derechos humanos como los principios referenciales para la definición de la política de seguridad, así como de la articulación del programa sectorial correspondiente.

Gobernanza, seguridad humana y seguridad ciudadana se enfocan en las personas. Para estas perspectivas, los ciudadanos son los fines, no los medios: cualquier agenda de trabajo se justifica si sirve para mejorar las condiciones de vida y de seguridad de las personas.

La lógica operativa de la gobernanza está basada en la ampliación de los espacios de interlocución e interacción gobierno–ciudadanía. De esta manera, todas las políticas públicas se definen, implementan y evalúan por los ciudadanos y sus gobiernos, y por lo tanto, hay una responsabilidad compartida de los éxitos y errores que se obtengan. La perspectiva de seguridad ciudadana, solo puede operarse en esquemas de gobernanza ya que las dos se centran en las personas, en los ciudadanos.

Propuestas de Seguridad Pública y Función Policial

Seguridad ciudadana

- Tránsito del modelo de seguridad pública al de seguridad ciudadana, paradigma que tiene como finalidad, antes que cualquier otro referente, salvaguardar la integridad y derechos de las personas, en un contexto de protección irrestricto de los derechos humanos, a partir de un enfoque que privilegia la prevención del delito y de la comisión de comportamientos violentos.
- La seguridad ciudadana, al ser un componente de la seguridad humana, implica que el total de políticas públicas sean diseñadas en esta clave, y por lo tanto, SEP, SHCP, SE, Sener, y en general, cualquier instancia de gobierno de los tres ámbitos, debe hacer explícita su responsabilidad en la construcción de sociedades más seguras.

- Modelo de seguridad articulado en tres componentes:



- No criminalizar a la pobreza: los estudios empíricos no demuestran ni rechazan correlaciones significativas entre pobreza y propensión a delinquir, así mismo, implicaría que una persona de bajos recursos es eminentemente delincuente, y un rico, eminentemente honorable.
- “No todo niño maltratado termina siendo un delincuente, pero detrás de todo delincuente hay maltrato infantil”. Esto no justifica, pero sí explica el comportamiento delictivo.
- Política de seguridad orientada a la consecución de impactos, no de metas.
- Incorporación de los derechos humanos como materia en todos los niveles educativos.
- Incorporar los referentes Cultura Ciudadana,⁶ Capital Social y Sistemas de Valores societales como componentes de una política de seguridad: si cambia el gobierno (y la policía) pero no cambia el

comportamiento social, tampoco mejorara la inseguridad.

- Creación del Centro Nacional de Estudios en Seguridad (CNES), establecido como la instancia gubernamental, nacional y autónoma, encargada de la formación de especialistas en el tema de la seguridad, tanto directivos como investigadores académicos, así como en la generación del conocimiento académico en la materia.
- La fuerza del crimen organizado está en sus recursos, su dinero: por lo tanto, hay que ampliar la visión financiera del tratamiento al narcotráfico.

Función policial

- Reforma Policial Democrática. Un modelo de policía democrática que está articulado por los siguientes componentes:
 - a. **Derechos humanos.** Función policial comprendida como un mecanismo de protección y salvaguarda irrestricto e innegociable de derechos humanos.
 - b. **Policía ciudadana.** En democracia, la función policial debe entenderse y ejercerse como un sistema de respuestas que las policías anteponen a los problemas de seguridad de los ciudadanos.
 - c. **Rendición de cuentas policial.** Implementación de sistemas de rendición de cuentas policial, como mecanismos de legitimización y eficiencia del desempeño policial.
 - d. **Evaluación civil externa.** Implementación de sistemas de indicadores de desempeño y evaluación de la función policial realizada por instancias exter-

6 Para más información del concepto cultura ciudadana, ver Mockus (2012).

nas: no le corresponde a los directivos policiales, validar el desempeño de sus propias corporaciones, esto lo deben determinar instancias civiles externas.

e. **Legalidad.** Principio legal operativo del desempeño policial.

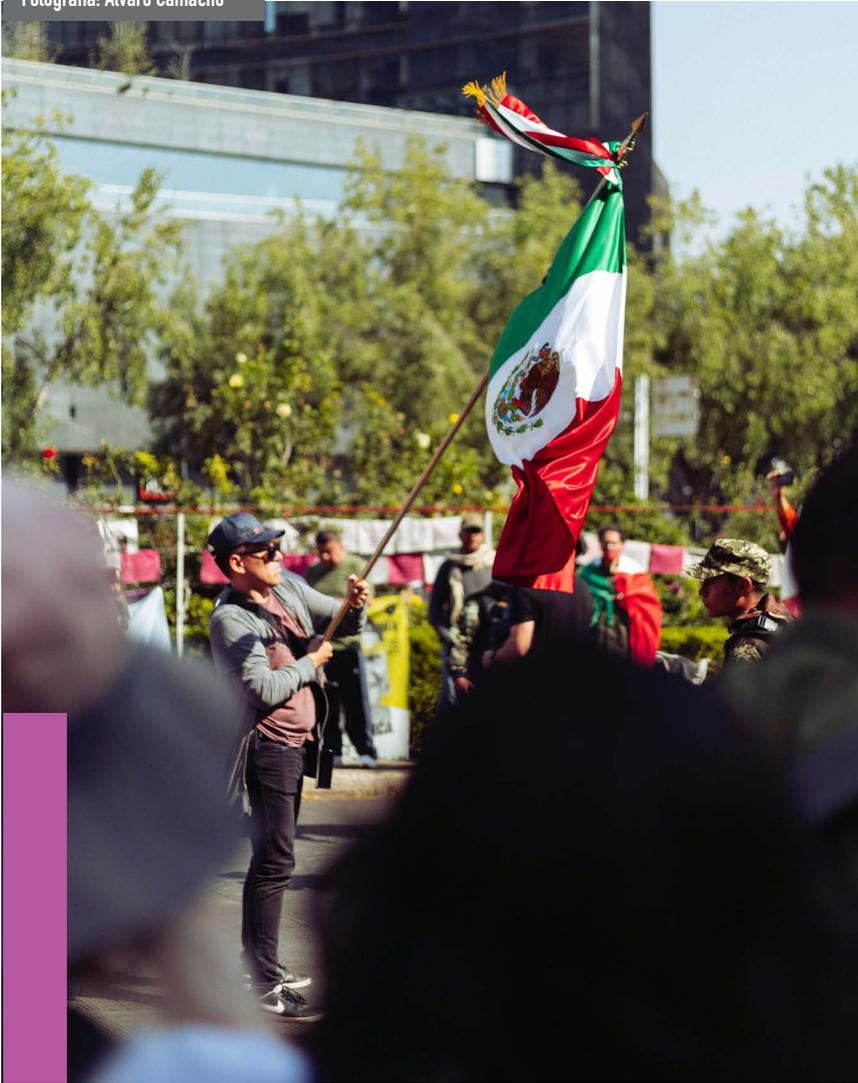
f. **Orientación a impactos.** Función policial orientada a la consecución de impactos que puedan verificarse empíricamente, no solamente al cumplimiento de metas.

- Creación del auditor civil de la policía.
- Establecimiento de estándares de desempeño y certificación policial por instancias civiles.
- Análisis del uso de la fuerza policial: ¿qué determina su empleo?, ¿cómo se utiliza y cuáles son las consecuencias derivadas de su aplicación? En el centro de la función policial está el empleo de la fuerza, y las corporaciones deben realizar estudios sobre esto.
- El primer reclamo de los policías es el sueldo, el segundo, los abusos a los que son sometidos por directivos y gobernantes. El policía debe proteger los derechos humanos, y esto requiere que sus propios derechos sean respetados.
- La profesionalización policial implica necesariamente formación educativa superior: en España, el curso básico de formación policial dura un año, la carrera profesional, cuatro; la Policía Nacional de Colombia forma a técnicos en tres años, si ya se tiene un título profesional, un año; Carabineros de Chile un año, pero al disponer de la Academia Superior de Estudios Policiales (ASEPOL), los oficia-

les pueden acceder a formación superior, cuatro años. En México, en promedio la formación dura cuatro meses, quien asegure que la policía se forma en las calles, se equivoca. El CNES se encargaría de la homologación del diseño curricular para la formación de los oficiales.

Mecanismos no Policiales de Seguridad

- Especialistas civiles definen las políticas y programas de la seguridad pública.
- Estrategias diferenciadas para atender el fenómeno de la delincuencia y la inseguridad, lo cual no excluye la función policial.
- Buscar el restablecimiento de la relación sociedad-policía.
- Construcción de la seguridad ciudadana desde lo local-comunitario en ascendente hacia lo nacional-federal.
- La seguridad como una corresponsabilidad y colaboración gobierno y ciudadanía, gobernanza, cogobierno.
- Disponibilidad de un marco legislativo que faculte y posibilite el enfoque de seguridad centrado en las personas.
- Políticas públicas y programas sociales y económicos orientados a la seguridad ciudadana.
- Políticas públicas integrales, coordinadas y sistemáticas: todas las instancias de gobierno tienen aportes en la construcción de sociedades seguras.
- Multiplicidad de estrategias, herramientas, esquemas, insumos de trabajo.



Referencias

- Aceró, Hugo (2005). La seguridad ciudadana es responsabilidad de los gobiernos locales, en *Ciudad y Seguridad en América Latina*. FLACSO.
- Cano, Ignacio (2004). *La policía y su evaluación. Propuestas para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial*. Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Candina, Azun (2006). *Manual de Relaciones Policía-Comunidad. Casos y Soluciones*. Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana.
- Cerrillo, Agustí (coord.) (2005). *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (1985). *La colegiación obligatoria de periodistas*. file:///C:/Users/mike_/Downloads/Colegiatura%20Obligatoria.pdf. Consultado el 28 junio de 2016.
- Crawford, Adam (1998). *Prevención del delito y seguridad comunitaria, política, acción de gobierno y prácticas*.
- Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana (FFNUSH) (s.a). *¿Qué es la seguridad humana?* <https://www.un.org/humansecurity/es/what-is-human-security/> Consultado en agosto de 2016.
- López Portillo, Ernesto (2008). *Responsabilidad policial en democracia, una propuesta para américa latina*, Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC. / Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.

- Mockus, Antanas (2012). *Antípodas de la violencia: Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Peak, Kenneth & Larry Gaines (2004). *Police Supervision and Management, In an Era of Community Policing*. Pearson / Prentice Hall.
- Roberg, Roy & Jack Kuykendall (2002). *Police Management*. Roxbury Publishing Company / San Jose State University.
- Rowland, Allison (2005). *La seguridad pública y el desarrollo humano en el ámbito local*. PNUD, ONU.
- Salamanca, Fernando (2004). *Análisis comparativo de sistemas de indicadores pertinentes a la relación entre policía y comunidad*. CESC.
- Sánchez, Fernando (2003). Planificación estratégica y gestión pública por objetivos. En *Serie Gestión Pública*, 32, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES / CEPAL.
- Sen, Amartya (2012). *Desarrollo y Libertad*. 11a. ed. Editorial Planeta Colombiana.
- Schein, Edgar (1988). *La cultura empresarial y el liderazgo*, Plaza y Janés.
- Varenik, Robert (2005). *Accountability. Sistema policial de rendición de cuentas*, INSYDE / CIDE.
- Villalobos, Luis (2008). *Administración, reforma y rendición de cuentas policial en democracia*. INAP / INSYDE.

Fiscalías y policías: Mejores instituciones de seguridad y justicia para la reducción de la violencia y la impunidad en México



Mayra Hernández

Abogada con maestría en Gestión Pública y Política Criminal. Especialista en gasto público, seguridad y reforma policial. Coordina y acompaña diversas iniciativas para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad y justicia en México: Policía Metropolitana de Investigación, con la Fiscalía General de Justicia del del Estado de Nuevo León.

95

Introducción

Desde las entrañas de nuestras instituciones de seguridad y justicia en México, la impunidad es un problema que debe ser comprendido desde sus causas estructurales y funcionales, en relación con las capacidades instaladas, la eficiencia del gasto y el desempeño institucional. No es en definitiva un problema exclusivo de las fiscalías o los tribunales, ni la solución es meramente legislativa (populismo punitivo): empecemos por entender el diseño de nuestro sistema de seguridad y justicia.

La impunidad es entendida como la falta de castigo ante un hecho delictivo, pero más allá

de una condena, la cárcel no es en lo mínimo “el acceso a la justicia” ni la solución a la criminalidad si solo funciona bajo incentivos perversos arraigados en una visión de populismo punitivo, que en nada atienden al fenómeno criminal y la reducción de la violencia, pues ante la ausencia de capacidades y condiciones de seguridad y justicia para garantizar a las víctimas el acceso a la justicia y la reparación del daño, las instituciones a la fecha no han atendido las causas político-criminales e institucionales que facilitan la impunidad, como la corrupción y la ineficiencia del proceso de investigación del delito.

Para **descifrar la impunidad**, el Índice Global de Impunidad México (UDLAP, 2018),

aporta al análisis profundo del funcionamiento de nuestro sistema penal a partir de observar el comportamiento y los deficientes resultados de las instituciones de seguridad y justicia en México: el aumento de la cifra negra, las altas tasas de violencia, el deterioro de la infraestructura y la capacidad humana de los ministerios públicos, el déficit de policías profesionales, el sistema penitenciario y la saturación del sistema de justicia. Asimismo, Impunidad Cero y *Hallazgos de México Evalúa*, aportan de igual forma evidencia para emprender esfuerzos y transformar el sistema de seguridad y justicia, con un solo objetivo: reducir la impunidad para garantizar el estado de derecho y la paz positiva.

Cada año el INEGI publica la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (INEGI, 2021), pero más allá de cifras o estadísticas, los datos públicos importan y deben orientarse a la toma de decisiones a partir del diseño de políticas públicas sostenibles en seguridad y justicia. Si en México, durante el 2020, solo se denunció el 10% de los delitos y se abrió carpeta de investigación en tan solo el 6.7% del total de los delitos, la cifra negra (delitos no denunciados) fue mayor al 93%. Las principales causas apuntan a la desconfianza ciudadana para denunciar, pues el

34% de las personas cree que es una “pérdida de tiempo” y quienes denunciaron, en el 48% de los casos, “no pasó nada o no se continuó con la investigación”; en menos del 4% del total de los casos, hubo reparación del daño. Luego entonces, la probabilidad de que un delito se denuncie y se esclarezca es tan solo del 1% frente al 95% de impunidad y el 5% de efectividad en nuestro sistema de justicia.

Frente a este panorama, y más allá del “sobrediagnóstico”, escribo este artículo con la clara intención de prender la luz e impulsar el fortalecimiento de las instituciones de seguridad y justicia, particularmente las policías y fiscalías de México. Comprender las entrañas de las instituciones de seguridad y justicia desde su operación y su relación con la ciudadanía, permite en primera instancia no improvisar y, en lo urgente, adoptar decisiones político-criminales, estructurales y funcionales que, acompañadas de la voluntad política con una visión transexual y con participación ciudadana, la inversión en el talento humano, así como los recursos necesarios y un gasto eficiente, permitan asegurar la sostenibilidad de estrategias de seguridad y justicia, para que iniciativas de fortalecimiento institucional y prácticas basadas en evidencia funcionen a través de procesos eficaces, homologados y sistematizados para combatir la impunidad y la corrupción.

“*Combatir o reducir la impunidad*” es una frase que en el discurso es repetitiva en los Planes de Persecución Penal de las fiscalías y no muy frecuente en los Planes de Desarrollo y/o de Seguridad y Justicia de los gobiernos estatales, pero muy pocas veces en estos documentos de política pública se explica el “cómo”, más allá del sobrediagnóstico. Es, a su vez, una conversación frecuente basada en los testimonios de

Fotografía: Policía Metropolitana de Investigación



policías y el reclamo de las víctimas y la sociedad cuando nos referimos a la “puerta giratoria”, pues simplemente “si denuncias, en la mayoría de los casos no pasa nada”; lo anterior, ante la ausencia de capacidades institucionales articuladas a modelos de investigación proactivos (con la policía), la gestión de casos (priorización estratégica) y la toma de decisiones basadas en una política criminal efectiva.

En este escenario, las policías, fiscalías y tribunales tienen frente a sí mismas una oportunidad invaluable para transformar y atender las causas estructurales y funcionales del sistema de seguridad y justicia, a través de un modelo de triadas,¹ acompañado de una visión sistémica, transversal y transexenal, para impulsar la coordinación eficaz entre policías y ministerios públicos para la recepción de denuncias y la investigación del delito, así como la ejecución y evaluación de los planes de persecución penal y de política criminal que resuelvan y prevengan los delitos a la par de construir confianza ciudadana, y que en conjunto con las y los jueces, el sistema de seguridad y justicia asuma una transformación significativa que impacte de forma positiva en el estado de derecho.

Para reducir la impunidad en México, debe ser impulsada desde la mejora de procesos que incida en las instituciones de seguridad y justicia, con énfasis en la procuración de justicia a partir de la comprensión del fenómeno criminal (más allá del tipo penal), la desagregación de la estadística delictiva (víctimas a nivel municipal, sexo, edad, georreferenciación del lugar de los he-

chos) y un sistema de indicadores de monitoreo para la toma de decisiones político-criminales e institucionales, así como la identificación de buenas prácticas para la recepción de denuncias, la investigación criminal y forense, y modelos de gestión de persecución penal, articulados con una visión sistémica en coordinación con las instituciones de seguridad y justicia desde lo local.

A partir de un análisis propio realizado a los planes y programas de seguridad y justicia en México sobre estrategias para reducir o combatir la impunidad, tanto el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024 (SSPC, 2020) y el Plan de Persecución Penal de la Fiscalía General de la República (provisional) (FGR, 2019) solo refieren en dos palabras el diagnóstico de la impunidad vinculado a la violencia, inseguridad y corrupción, sin líneas de acción concretas y transversales entre las instituciones de seguridad y justicia.

En el contexto local, considerando las entidades con mayores niveles de impunidad (México Evalúa, 2020) en correlación con el estado de derecho (WJP, 2022), los niveles de paz (IEP, 2021), la cifra negra (INEGI, 2021) y el porcentaje de esclarecimiento del delito (Impunidad Cero, 2021), los planes de desarrollo, programas de Seguridad y Justicia y/o planes de Persecución Penal en los estados de Guerrero, Quintana Roo, Tamaulipas y Zacatecas, se quedan en el diagnóstico del ciclo de la violencia y la corrupción, y aunque en algunos casos mencionan acciones para reducir la impunidad, no tienen transversalidad entre las instituciones de seguridad y justicia, observándose que las acciones son aisladas y los resultados son nulos; en comparación con otros estados, como Chihuahua, pese al escenario de violencia en la región que no es ajeno a la dinámica criminal

1 El Modelo Triada se basa en la estrategia transversal, sistémica y transexenal de la política pública de seguridad y justicia, orientada a la construcción de bienes públicos que trasciendan a buenos gobiernos bajo la corresponsabilidad de gobernantes, ciudadanos y empresarios. Definición propia (Mayra Hernández).



del país, se identifican esfuerzos institucionales y se apuesta por este problema estructural desde sus causas y la articulación del sistema de seguridad y justicia (véase Tabla 1).

Particularmente llama la atención el estado de Zacatecas, a pesar de que es la entidad con menor impunidad conforme al *Índice de Impunidad Estatal* (México Evalúa, 2020), en correlación con las otras variables muestra debilidades y problemas estructurales y funcionales para el sistema de seguridad y justicia.

En contraste, el estado de Chihuahua, aunque si bien tiene uno de los mayores retos para reducir los altos índices de impunidad derivados del deterioro institucional en la última década, destaca en prácticas promisorias desde el diseño de la política pública de seguridad y justicia a través del Plan Estatal de Desarrollo (2022a) y el Plan de Seguridad Ciudadana y Procuración de Justicia de Chihuahua (2022b), al que incorpora un enfoque sistémico y transversal vinculado con acciones específicas para reducir la impunidad y la violencia, consolidar el estado de derecho y el fortalecimiento de las instituciones de seguridad y justicia. Chihuahua tiene una extraordinaria oportunidad para transformar el sistema de seguridad y justicia desde lo local, así como ha sido referente en el pasado con la implementación y desarrollo del SJP.

Propuestas e iniciativas para el codiseño de procesos de toma de decisiones para reducir la impunidad desde lo local

Si bien este artículo no agota el estudio de los factores de impunidad en México, sí pretende despertar la curiosidad de la ciudadanía para que se involucre activamente en la construcción y el fortalecimiento de las instituciones de seguridad y justicia. Es de igual forma un llamado a la acción para que las autoridades locales se articulen y coordinen mejor entre sí mismas y codiseñen la mejora de procesos de toma de decisiones que atiendan y resuelvan las deficiencias estructurales y funcionales que facilitan la impunidad, lo cual exige un trabajo conjunto para asegurar resultados sostenibles.

A continuación, se mencionan algunas propuestas e iniciativas pioneras a nivel país que pueden adoptarse en el contexto local como buenas prácticas y prácticas promisorias, las cuales no han sido reinventadas ni improvisadas y tienen un enfoque transexenal, que vale la pena visibilizarlas porque están sucediendo y transformando a las instituciones de seguridad y justicia desde lo local:

Policías que Investigan

La Policía Metropolitana de Investigación (Nuevo León), Detectives de Chihuahua y la Policía Municipal de Oaxaca (con apoyo del World Justice Project), son hasta hoy tres de las iniciativas referentes a nivel país que han trascendido a cambios institucionales y de gobierno, catalogadas como buenas prácticas para la recepción

Estado	Índice de impunidad	Índice de estado de derecho*	Índice de paz**	Cifra negra	Probabilidad de esclarecimiento del delito	Plan Estatal de Desarrollo, Programa de Seguridad y Justicia y/o Plan de Persecución Penal
Guerrero	99.5%	0.36	3.15	97.3%	0.10%	Impunidad como parte del diagnóstico, sin acciones específicas. No existe versión pública del Programa de Seguridad y Justicia, ni PPP.
Chihuahua	99.1%	0.41	3.867	92.8%	0.70%	Impunidad es un eje estratégico, transversal y sistémico entre las instituciones de seguridad y justicia. El Plan de Seguridad Ciudadana y Procuración de Justicia, destaca 147 acciones específicas para reducir la impunidad, a partir del fortalecimiento de la policía y el ministerio público, las capacidades de investigación y la seguridad ciudadana.
Quintana Roo	98.6%	0.34	3.304	94.8%	0.25%	Impunidad como parte del diagnóstico, vinculado con la crisis de violencia, inseguridad y delincuencia organizada. El Programa Especial de Procuración de Justicia*** señala cinco acciones prioritarias, en su mayoría relacionadas con la infraestructura tecnológica y el equipamiento, entre otras como el marco jurídico, la capacitación y certificación y la atención a víctimas.

Continúa...

* Conforme a la metodología del *Índice de Estado de Derecho* (WJP), el puntaje 1.0 indica la máxima adhesión al Estado de Derecho, mientras que los puntajes más bajos significan un estado de derecho débil.

** Conforme a la metodología del *Índice de Paz México* (IEP), la calificación entre 1 – 1.88 significa más pacífico, calificaciones superiores al 3.8 – 5 son menos pacíficos.

*** Gobierno de Quintana Roo (2016).

Tamaulipas	98.3%	0.40	2.216	93.9%	0.30%	Impunidad como parte del diagnóstico, vinculando con la delincuencia y corrupción; como acciones específicas cita consolidar el sistema de impartición de justicia y reducir la incidencia delictiva. No existe versión pública del Plan de Seguridad y Justicia, ni PPP.
Zacatecas	76.6%	0.44	4.17	95%	0.43%	Impunidad como parte del diagnóstico y eje rector vinculado al Sistema Estatal Anticorrupción, sin acciones específicas en seguridad y justicia. No existe versión pública del Plan de Seguridad y Justicia, ni PPP.

Fuente: Elaboración propia.

de las denuncias, la atención a víctimas y la investigación de los delitos desde y con la policía, en colaboración con las fiscalías y los poderes judiciales estatales para materializar el mandato constitucional y la reforma del sistema de justicia penal.

Fiscalía Virtual

De acuerdo con el Índice de Transformación Digital (IEDF, Impunidad Cero, 2021), en 2021, la Fiscalía General de Justicia de Nuevo León fue la institución de procuración de justicia mejor evaluada en México, a través del uso de la tecnología para acercar plataformas y canales alternativos de denuncia, capacitación y existencia de sistemas informáticos, sistema con número único de caso (NUC), seguimiento de los actos de investigación, el acceso a la carpeta de investigación a víctimas y personas impunitas, entre otras mejoras institucionales.

Sistema Multi-fuente² y Fiscalía 21

Iniciativas impulsadas por el Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (CNI-SESNSP) a través de alianzas estratégicas autoridades de los tres niveles de gobierno, para la estimación de la incidencia delictiva orientada a la inteligencia policial y la mejora de procesos de investigación en las fiscalías, con énfasis en el co-diseño de indicadores del sistema de seguridad y justicia local para la reducción de la impunidad.

Modelo Chihuahua³

Es un modelo de seguridad y justicia en el estado de Chihuahua que promete como práctica promisoría una visión sistémica, transversal y transexenal bajo procesos institucionalizados y sistematizados entre las instituciones de se-

² SESNSP, CNI (2020).

³ Gobierno de Chihuahua (2022c).

guridad y justicia, a través de cinco acciones prioritarias: 1) Combate a la impunidad y justicia eficaz, 2) Transformación y reforma policial, 3) Seguridad ciudadana, prevención y reinserción, 4) Justicia digital y Plataforma Centinela, y 5) Transparencia anticorrupción y gasto eficiente.

Conclusiones

Los altos niveles de impunidad en México son consecuencia del deterioro y la ausencia de capacidades institucionales en materia de seguridad y justicia, pero son también desafíos y retos importantes que deben atenderse en lo inmediato desde lo local con una visión transexenal, para luego entonces, transformar el sistema de seguridad y justicia en nuestro país.

A manera de conclusión, las lecciones aprendidas sobre los principales aciertos y fracasos del sistema de seguridad y justicia en México son una oportunidad para transformar y reducir la impunidad, a partir de la comprensión de los problemas estructurales y funcionales en el diseño de políticas públicas bajo un enfoque sistémico, transversal y transexenal, acompañado

de una gestión de procesos y toma de decisiones entre la policía, los ministerios públicos, las y los jueces, el sistema penitenciario, incluida la resocialización efectiva del delincuente y la atención integral a las víctimas, y con la responsabilidad de gobernantes y ciudadanía que aporten a la construcción de bienes públicos: la paz, la seguridad y la justicia, para reconstruir el estado de derecho en su relación colectiva entre sociedad y autoridades.

Referencias

- CNI-SESNSP (2020). *Sistema Multi-fuente para la estimación de la incidencia delictiva orientada a la inteligencia policial*. Consultado en: <https://bit.ly/3IL3C42>
- FGR (2019). *Plan de Persecución Penal Provisional*. Coordinación de Planeación y Administración / Dirección General de Políticas Públicas, Vinculación y Coordinación Interinstitucional. Consultado en: <https://bit.ly/3o6zyGB>
- Fiscalía General de Tamaulipas (2019). *Ley Orgánica de la Fiscalía General de Tamaulipas*. *Periódico Oficial del Estado*. Consultado en: <https://bit.ly/3OeYXbH>

Fotografía: Policía Metropolitana de Investigación



- Gobierno de Chihuahua (2022a). *Plan Estatal de Desarrollo 2022-2027*; Consultado en: <https://bit.ly/3uXcQ7r>
- (2022b). *Plan Estatal de Seguridad Ciudadana y Procuración de Justicia*. Consultado en: <https://bit.ly/3OfGonB>
- (2022c). *Analizan estado y Ficosec proyecto para fortalecer la estrategia de seguridad en Chihuahua*. Consultado en: <https://bit.ly/3RIFOBS>
- Gobierno de Guerrero. *Plan Estatal de Desarrollo 2022-2027*. Consultado en: <https://bit.ly/3aL3WTH>
- Gobierno de Quintana Roo (2016). *Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022*. Consultado en: <https://bit.ly/3o-dA0mp>
- Gobierno de Quintana Roo (2018). *Programa Especial de Procuración de Justicia. Periódico Oficial*. Consultado en: <https://bit.ly/3PETI6l>
- Gobierno de Tamaulipas (2016). *Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022*; Consultado en: <https://bit.ly/3RG-cY55>
- Gobierno de Zacatecas (2022). *Plan Estatal de Desarrollo 2022-2027*. Consultado en: https://www.zacatecas.gob.mx/archivos/PED_2022-2027.pdf
- IEP (2021). *Índice de Paz México 2021*. Consultado en: <https://bit.ly/3uYGgID>
- Impunidad Cero (2021). *Índice Estatal de Desempeño de Procuradurías y Fiscalías*. Consultado en: <https://bit.ly/3IIMVWX>
- INEGI (2021). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. Consultado en: <https://bit.ly/3cilOof>
- México Evalúa (2020). *Hallazgos 2020: Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México, Índice de Impunidad Estatal. USAID / México Evalúa*. Consultado en: <https://bit.ly/3ATj9N5>
- SSPC (2020). Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024. *Diario Oficial de la Federación*, 2 de julio. Consultado en: <https://bit.ly/3uYQrGT>
- UDLAP (2018). *Índice Global de Impunidad*. Juan Antonio Le Clerq y Gerardo Rodríguez Sánchez (coords.). Fundación UDLAP. Consultado en: <https://bit.ly/3aOjWo3>
- WJP (2022). *Índice de Estado de Derecho 2021-2022*. Consultado en: <https://bit.ly/3PCLLyw>

Seguridad pública desde la ciudadanía y las instituciones

Salvador Guerrero Chiprés

Presidente del Consejo Ciudadano para la Seguridad y Justicia de la Ciudad de México.



Doctor en Teoría Política por la Universidad de Essex, Inglaterra; maestro en Comunicación por la Universidad Iberoamericana y licenciado en Derecho y en Comunicación por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Fue director de Seguridad Privada y asesor del titular de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, vocero federal del Nuevo Sistema de Justicia Penal en Morelos, comisionado ciudadano de transparencia en el Instituto de Transparencia y Rendición de Cuentas en la Ciudad de México, y profesor-investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

@guerrerochipres

103

La alineación positiva en la incidencia delictiva, la percepción de inseguridad y la cultura de la denuncia solo es posible en la medida en la que se suman voluntades ciudadanas, civiles e institucionales.

La Ciudad de México revela esa conjunción que la coloca, de entre las seis entidades más pobladas del país, como la de mejor comportamiento en cuanto a la disminución de delitos de alto impacto, con -58% en los primeros cuatro meses de 2023 en comparación con el mismo periodo de 2019 (Gráfica 1).

El análisis DISÍ que elabora el Consejo Ciudadano para la Seguridad y Justicia de la Ciudad de México —basado en datos del Secretariado

Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México y los generados en su Línea de Seguridad y Chat de Confianza, 55 5533 55333— revelan que en 2019 se denunciaron en la capital nacional 21 469 ilícitos por 9 102 de este año.

Esa tendencia a la baja tiene reflejo en la percepción de inseguridad medida a través de la Encuesta Nacional de Seguridad Urbana del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). En el primer trimestre de 2018, el 92.3% de la población de la Ciudad de México se sentía insegura —el punto más alto desde el 2016—; al primer trimestre de este año es el



57.1% (Gráfica 2). Una mejoría de 35.2 puntos porcentuales.

¿Efecto pandemia?

En medio de la contingencia sanitaria por la pandemia de covid, se buscó explicar la tendencia delictiva a la baja con un descenso en la movilidad de las personas, incluso hubo previsiones de aumento en los delitos una vez que las actividades volvieran a la normalidad.

No fue así. Las cifras revelan lo contrario. Los robos en transporte público o a transeúnte tuvieron descensos significativos este primer cuatrimestre comparado con el mismo periodo de 2019. El robo a transeúnte en vía pública disminuyó en 56% y en transporte público colectivo, 55%. Otros robos, como a negocio con violencia o a casa habitación con violencia bajaron 71 y 67%.

Frente al argumento de que un descenso en las denuncias podría ser resultado de un menor

interés de las víctimas por acudir ante el Ministerio Público, basta con revisar los ilícitos que carecen de cifra negra y que también registran disminuciones.

En el mismo periodo mencionado, los homicidios dolosos decrecieron 50%, el robo de vehículo con violencia 70% y el robo de vehículo sin violencia 54%

Ejes estratégicos

El comportamiento a la baja en la incidencia delictiva encuentra una explicación en la política de seguridad pública modelada por la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, Claudia Sheinbaum Pardo, y basada en cuatro ejes: atención a las causas, más y mejor policía, inteligencia policial y coordinación interinstitucional.

Reconocer los fenómenos delictivos ha permitido atender los orígenes a partir de políticas públicas enfocadas en alejar a las y los jóvenes

de las probabilidades de delinquir, con programas como Barrio Adentro.

Fortalecer a las y los policías con mayor capacitación, reconocimiento a las labores desarrolladas y aumento salarial, así como facultar a los elementos de la Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC) para realizar labores de inteligencia ha permitido enfocar el trabajo en contener y disminuir la violencia a partir de la identificación y captura de los principales generadores de la misma.

Estos factores se complementan con la coordinación entre diversas autoridades de la CDMX y federales, desde las reuniones del Gabinete de Seguridad, donde se definen las estrategias de seguridad pública.

Dotar de instrumentos legales, acordes a los cambios en la dinámica delictiva —como una mayor presencia en el espacio digital que da paso a ciberdelitos que deben ser regulados, desde el tráfico digital de datos personales has-

ta esquemas como el empleo de aplicaciones para delinquir— es central para la visibilización y sanción de estas conductas.

Desde el Senado de la República, la Cámara de Diputados y los congresos estatales se robustece la cultura de la legalidad, con un marco jurídico que incremente el costo y reduzca el beneficio para la delincuencia.

Un trabajo que debe conocer e integrar las experiencias ciudadanas y del sector empresarial, como se hizo en reuniones de las Comisiones de Ciencia, Tecnología e Innovación de las Cámaras de Diputados y Senadores, presididas por el diputado Javier Joaquín López Casarín —presidente de la Comisión en San Lázaro—, en las que participó el Consejo Ciudadano, para fijar la ruta en la construcción de una Ley de Ciberseguridad que proteja a los más de 84 millones de usuarios de internet del país, diseñe y actualice una estrategia nacional para enfrentar los ciberataques.

Fotografía: Ángel Chávez



Voluntad ciudadana

La seguridad pública es ahora entendida como un tema integral que no depende únicamente de las autoridades policiales y del ejercicio de la fuerza del Estado. La participación de la ciudadanía y del sector empresarial es fundamental para robustecer la cultura de la prevención y la denuncia.

Este modelo lo llamamos en el Consejo Ciudadano el triángulo virtuoso, y revela que para construir entornos seguros es necesaria la voluntad y participación de todas y todos los integrantes de una comunidad.

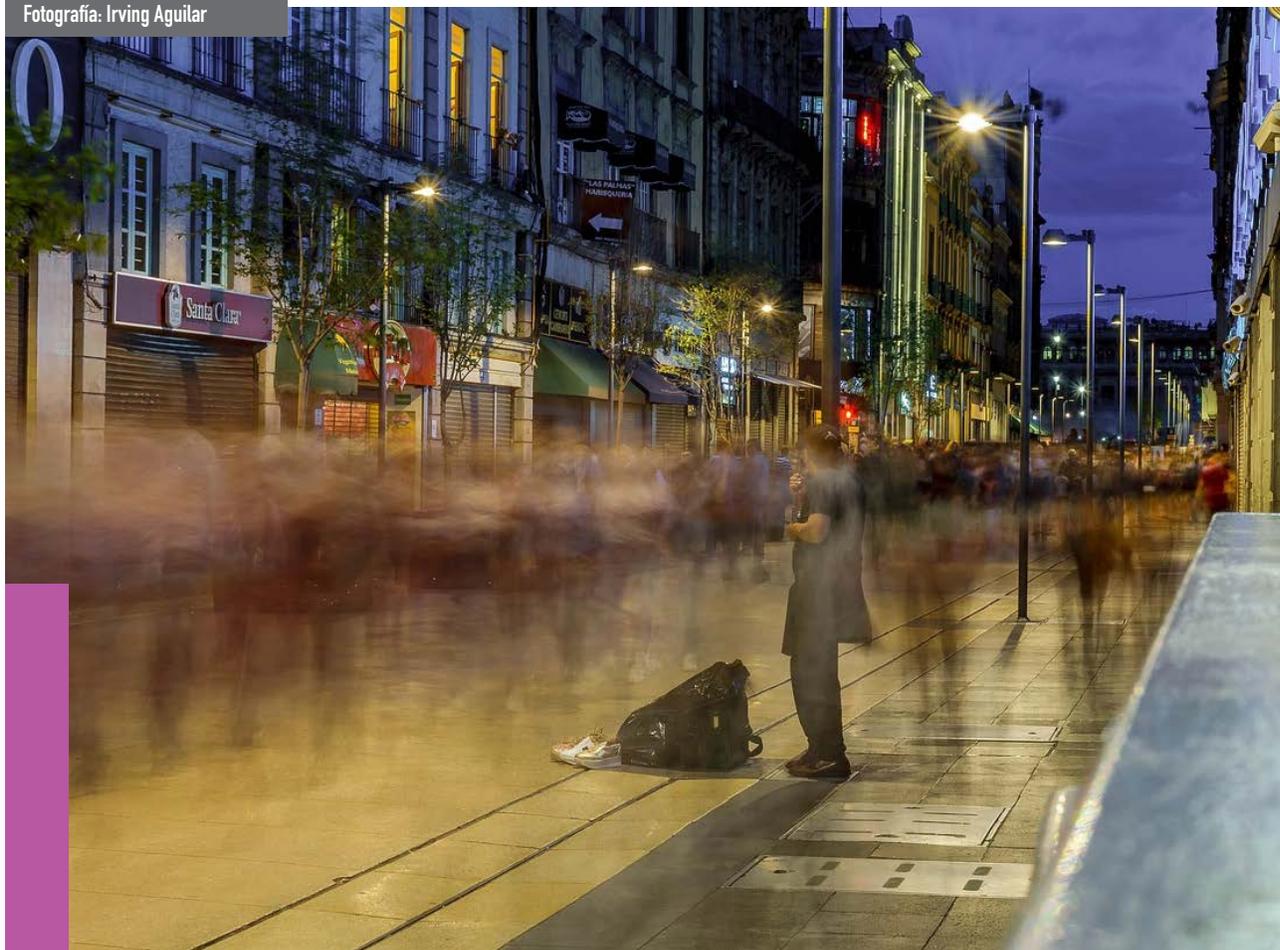
Conocer la forma de operar de la delincuencia, a partir de la denuncia, permite definir es-

trategias de prevención. Un ejemplo es la extorsión telefónica, un delito que se ha extendido por toda América Latina.

En la capital nacional se registra un descenso del 49% en carpetas de investigación, de acuerdo con el reporte DISÍ, lo que está íntimamente relacionado con la capacidad de la ciudadanía para desactivar los intentos extorsivos a partir de tres pasos una vez que se recibe la llamada: colgar, verificar —que la persona mencionada se encuentre bien o que la situación planteada por el extorsionador sea mentira— y denunciar.

De las más de un millón de atenciones que el Consejo Ciudadano ha proporcionado desde diciembre de 2018, cerca del 13% corresponde al programa No Más Extorsiones. Los datos

Fotografía: Irving Aguilar



indican que nueve de cada diez quedaron en tentativas. Con esa información ha fortalecido la app No+Extorsiones, para iOS y Android, que cuenta con 276 000 números telefónicos relacionados con el delito, y que alerta al usuario cuando recibe una llamada de alguno de ellos.

Un millón de apoyos ciudadanos

Acercar a la ciudadanía los canales para pedir apoyo y reportar actividades que impacten en su seguridad es central para colocar en el centro de atención sus necesidades.

El Consejo Ciudadano se ha constituido en más de cuatro años en un referente de orientación administrativa, apoyo jurídico y contención emocional. En junio del año pasado alcanzó el millón de atenciones brindadas desde diciembre de 2018. Tres motivos concentran más de la mitad: apoyo jurídico con el 21.3%, orientaciones administrativas con 19.6% y apoyo psicológico con 16.9% (Gráfica 3).

El 60% de quienes buscan ayuda son mujeres, y el rango de edad con mayor contacto va de los 21 a los 30 años, con el 23.8%

Los principales motivos para solicitar apoyo psicológico son los problemas de pareja, familiares y ansiedad. La asistencia jurídica la encabezan la prevención de conflictos vecinales, la guardia y custodia y la violencia en general (Gráfica 4).

Desde la Ciudad de México se modela una estrategia que tiene impacto en todo el país. Actualmente, un 68.3% de las atenciones se registran en la capital nacional, 30.3% en otras entidades, principalmente en el Estado de México, Jalisco, Puebla, Veracruz y Nuevo León, y el resto en el extranjero.

En la atención a la ciudadana, el Consejo Ciudadano cuenta con un servicio 24/7, gratuito y confidencial, a través de la Línea de Seguridad y Chat de Confianza, 55 5533 5533; la Línea y Chat Nacional contra la Trata de Personas, 800 5533 000, y la Línea y Chat Nacional Diversidad Segura, 800 000 5428.

Acercar la disponibilidad de servicios requiere del empleo de los diversos canales. El organismo también establece contacto con las personas a través de redes sociales como Facebook (@ConsejoCiudadanoMx), TikTok (@consejociudadanomx) y Twitter (@elconsejomx), y en su sitio web (consejociudadanomx.com).

Estos canales permiten activar una cadena de auxilio que se articula, entre otras, con instituciones como la Fiscalía General de Justicia de la CDMX, la Secretaría de Seguridad Ciudadana, la Secretaría de las Mujeres, el Sistema para el Desarrollo Integral de las Familias, nacional y de la capital, la Guardia Nacional o la Unidad de Inteligencia Financiera.

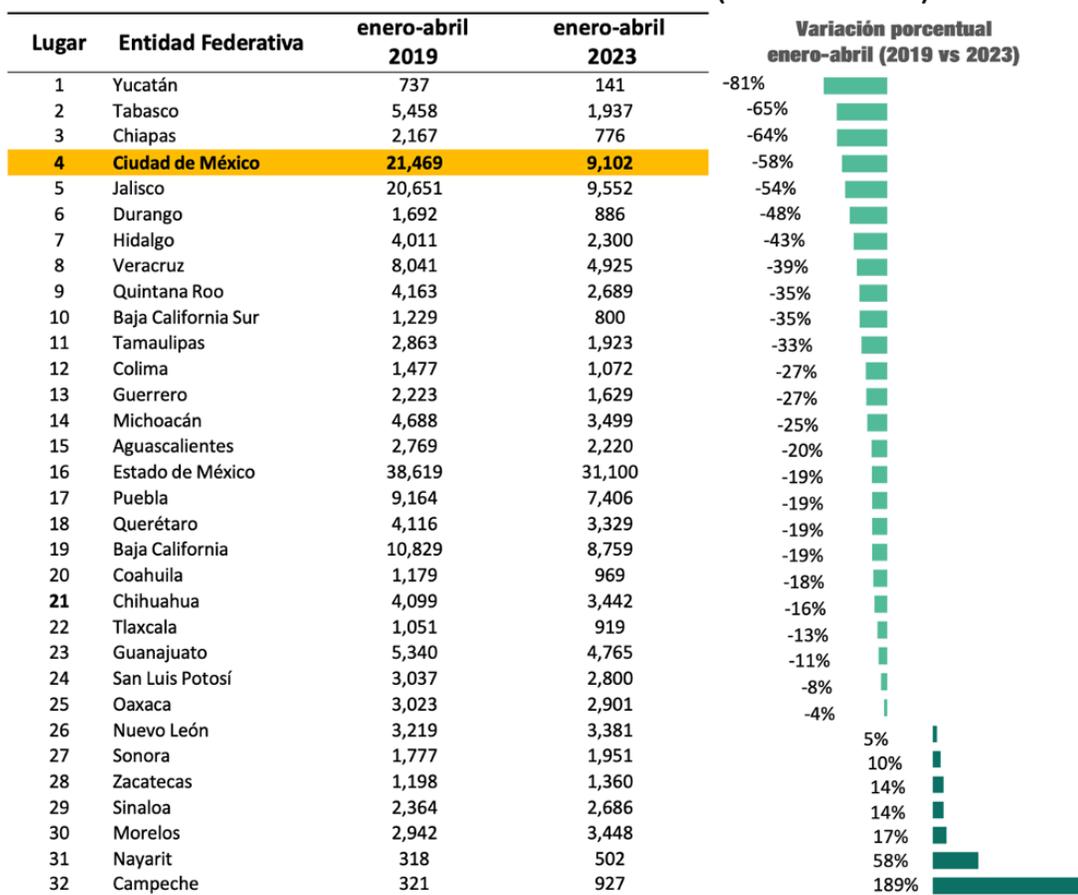
La secuencia de apoyos es complementada con la labor de puente que establece el Consejo entre autoridades y organismos empresariales, como el Consejo Coordinador Empresarial, el Consejo Mexicano de Negocios, la Coparmex, Canaco, Canadevi, Canirac o Canacintra. Y con empresas y organismos como Save the Children, Televisa, Freedom, Meta, TikTok o Netflix.

Datos que se alinean y voluntades que tienen un mismo rumbo son factores que revelan una ciudad más segura, en un proceso de pacificación que ya no depende únicamente de la presencia policial y el uso legítimo de la fuerza.

Gráfica 1. Comportamiento nacional.

Comportamiento Nacional

Incidencia delictiva en los estados enero-abril (2019 vs 2023)



Fuente: SESNSP

Gráfica 2. Percepción de inseguridad.

Percepción de Inseguridad vs Incidencia Tendencia Ciudad de México



Fuente: INEGI (ENSU -SESNSP).

*Debido a la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, fue cancelado el levantamiento correspondiente al segundo trimestre de 2020.

Gráfica 3. Apoyos ciudadanos.

1 millón de apoyos ciudadanos

Desde diciembre de 2018, el Consejo Ciudadano para la Seguridad y Justicia de la CDMX ha brindado más de un millón de apoyos.

Necesidad	Porcentaje
Apoyo jurídico	21.3%
Orientaciones administrativas	19.6%
Apoyo psicológico	16.9%
No más extorsiones	12.2%
Informativas sobre los Servicios del CC	9.1%
Apoyo para adultos mayores	5.0%
Maltrato animal	2.9%
Violencia Familiar	2.6%
Actividad delictiva	2.2%
Valor Policial	2.2%
Trata de Personas y seguimientos a casos	2.1%
Apoyo a grupos vulnerables (migrantes, personas en situación de calle, etc)	0.7%
Apoyo a NNA (Maltrato infantil/Violencia Escolar)	0.7%
Reporte al M.P.	0.6%
Servicios	0.5%
Reporte Policías	0.3%
Adicciones	0.3%
Solicitud de Verificación INVEA	0.3%
Emergencias	0.3%
Otros	0.1%
SIDEC	0.1%

Fuente: Consejo Ciudadano

Fecha de corte : 30 de junio 2022

Gráfica 4. Motivos para buscar ayuda.

Motivos para buscar ayuda

Principales razones por las cuales piden orientación al Consejo Ciudadano.



Fuente: Consejo Ciudadano

Fecha de corte : 30 de junio 2022

Prevención de las violencias y construcción de paz en México



Dolores del Carmen Chinas Salazar

Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en sociología por la Universidad de Guadalajara. Maestra en Ciencias Sociales con especialidad en estudios latinoamericanos. Licenciada en Derecho. Posdoctorado en el doctorado Interinstitucional en Derecho de la Universidad Autónoma de Nayarit. Investigadora de la Universidad de Guadalajara, ejerció como coordinadora en México del Laboratorio de Conocimiento “Visiones de Paz” del Centro María Sybilla Merian de Estudios Latinoamericanos Avanzados (CALAS) de 2019 a 2021. Actualmente coordina el Comité de Análisis en Materia de Desaparición de Personas de la Universidad de Guadalajara.

111

Introducción

El problema de la inseguridad se sitúa en un escenario muy complejo para México, tanto por la escalada de violencia(s) que se ha presentado de manera continuada en las últimas décadas —particularmente a partir de 2006—, como por ser un país que ha estado inmerso en la vorágine impuesta por la lógica del gran capital trasnacional en el que priva una validación del despojo, acumulación de riqueza y un modelo gerencial que se impone en todos los ámbitos de la vida política, social y cultural.

Bajo ese escenario, la construcción de paz —entendida no sólo como ausencia de conflic-

to, sino como satisfacción de las necesidades fundamentales de la población— es un gran desafío; por ello, la prevención de la violencia e inseguridad puede ser un camino hacia la paz que deben considerarse como prioridad en la agenda pública nacional.

El presente texto reflexiona sobre el debate conceptual acerca de la seguridad, identificando dos enfoques principales: el que se vincula a propuestas punitivas o de corte reactivo para su atención y el que propone atender de manera prioritaria la prevención de la violencia e inseguridad. El contenido se desarrolla en cinco puntos: 1) contexto de la inseguridad, 2) revisión de los diversos conceptos o enfoque sobre

seguridad pública, ciudadana y humana, 3) modelo socioeconómico y las diversas violencias que se tejen en torno a éste, 4) violaciones de derechos humanos que resaltan por su gravedad en el periodo de 2006 a 2018, 5) ejes a partir de los cuales puede impulsarse un proceso de prevención de la violencia e inseguridad que contribuya a la construcción de paz en el país.

El contexto de la inseguridad

La inseguridad es una problemática presente en diversas regiones del mundo. En el caso particular del país, las formas de violencia se agravaron a partir del 2006 como resultado de un contexto económico en el que los negocios ilícitos y grupos delictivos resultaron altamente beneficiados por la impunidad, y por un enfoque punitivo/reactivo respecto a la seguridad pública que se mantuvo en el discurso y acción insti-

tucional hasta el 2018 y que derivó en graves violaciones a los derechos humanos.

En 2006, la desaparición de personas comenzó a incrementarse hasta llegar en 2022 a más de 100 000 personas desaparecidas que no han podido ser localizadas, afectando principalmente a la juventud, dado que el 65% de las personas desaparecidas tiene menos de 35 años (RNPDO, 2022).

Para el 2020, los homicidios se situaron entre las 10 principales causas de muerte en el país, pero en los hombres cuyas edades oscilan entre 15 y 34 años el homicidio es la causa número uno de las muertes, siendo la quinta causa en adolescentes masculinos de 10 a 14 años y la sexta causa en niños de 5 a 9 años (INEGI, Comunicado 402/21, p. 12).

El informe sobre fosas clandestinas de la Comisión Nacional de Búsqueda indica que de 2016 a 2019 fueron encontradas en México 3 631 fosas (CNB, 2020) y en su actualización

Fotografía: Totum Revolutum



para el 2020 sumaban 4 806 (Tzuc, 2021). En el 2020, en una sola de las fosas situadas en el municipio de El Salto (Jalisco), fueron exhumados 131 cuerpos (Saldaña, 2020), y de octubre a diciembre del 2020, en los municipios de Salvatierra, Cortázar y Acámbaro, Guanajuato, se recuperaron 204 cuerpos de fosas clandestinas (Domínguez, 2021). El subsecretario de Derechos Humanos reconoció que existe un gran rezago en materia forense y de identificación de personas, existiendo más de 52 000 cuerpos sin identificar hasta marzo del 2022 (Encinas, Conferencia 17/03/22).

Con el cambio de administración se reconoció públicamente la gravedad del problema, el subsecretario de Derechos Humanos señaló que “México es una fosa clandestina”, denunciando que las pasadas administraciones solo simulaban en la búsqueda de personas desaparecidas, y que “nunca más (habría) una guerra para combatir delitos que lleven a esta

situación de tragedia nacional y de violación de los derechos humanos” (Encinas, Conferencia 4/02/2019).

La violencia contra niñas, mujeres y adolescentes es un problema grave, la edad en que se sitúan la mayor cantidad de mujeres desaparecidas y no localizadas a nivel nacional es de 15 a 19 años (RNPDO, 2022); los datos oficiales indican que al menos el 66% de las mujeres mexicanas de 15 años o más han sufrido un incidente de violencia a lo largo de su vida (INEGI, Comunicado 568/2020, p. 1); los principales delitos contra las mujeres son abuso sexual y violación, y los feminicidios se han incrementado pasando de 359 en 2013 a 962 en 2018 (INEGI, Comunicado 568/2020, cuadro 1); en los meses de enero a junio del 2021 hubo 1 904 homicidios contra mujeres, siendo la agresión con arma de fuego y estrangulamiento los principales medios para realizarlos (INEGI, Comunicado 402/21, 2022).

Fotografía: Diana Cibotari



La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) muestra un indicador histórico de la impunidad, identificando la “cifra negra del delito” (aquellos delitos que no fueron denunciados o no se inició la investigación correspondiente), según el cual de 2010 a 2020 el promedio de delitos que no fueron denunciados fue de poco más del 90% del total. En dicha encuesta (2021), el 68.2% de la población de 18 años o más considera la inseguridad como el problema más importante que aqueja al país.

Enfoque conceptual sobre la seguridad

La seguridad es un derecho humano que se consagra en diversas declaraciones y pactos internacionales. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU 1948, Art. 3) determina que toda persona “tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad”; en términos semejantes lo señala el Art. 1 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), el 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976) y el 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1981).

Seguridad pública

La seguridad pública ha sido definida como

la protección que se genera a través de los mecanismos de control penal y del mantenimiento de la paz pública, mediante acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que la vulneran, particularmente a través de los sistemas de procuración e impartición de justicia” (González *et al.*, 1994, p. 37).

Autores como Zaffaroni (1980) han señalado la coerción penal como medio de proveer a la seguridad pública, en el sentido de que el delito tendría como consecuencia la puesta en funcionamiento de la coerción estatal bajo la forma de coerción penal (p. 61).

Desde un enfoque tradicional de la seguridad pública, se ve a la violencia como un problema que pertenece al orden social, erosiona las instituciones estatales, y los actos son realizados por un enemigo interno que es la delincuencia. En esta lógica, el esquema central desde el cual se enfoca la seguridad es el de policía-justicia-cárcel, la política hegemónica imperante es represión/control y tiene sentido la seguridad privada ya sea con guardias contratados bajo una lógica mercantil o permisos de porte de armas para las personas (Carrión, 2005, p. 26).

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el enfoque sobre seguridad pública no es muy diferente a la visión tradicional, y aunque desde algunos ordenamientos, planes de gobierno e instituciones se ha introducido el concepto de “seguridad ciudadana”, la Constitución no incluye esa perspectiva. El artículo 21 de la Constitución especifica que la seguridad pública comprende tres aspectos fundamentales: prevención, investigación y persecución de los delitos e infracciones administrativas, estableciendo que la actuación de las instituciones se regirá por el respeto a los derechos humanos como principio.

Para Ramos García (2005), la reorientación de la seguridad pública hacia propuestas como la de “seguridad ciudadana” se justifica “en función de los principios de libertad, de participación ciudadana, de justicia social y de igualdad que debieran tener su expresión a través de una gestión eficaz de la prevención del



delito” (p. 37); para ello el autor sugiere que establecer un enfoque integral de la seguridad pública puede evitar escenarios de inseguridad pública generalizados.

Seguridad ciudadana

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) es una de las instancias internacionales que ha venido desarrollando el concepto de la seguridad ciudadana para incluir la perspectiva de derechos humanos y que la seguridad no se limite a la lucha contra la delincuencia, sino a buscar las formas de crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas, considerando enfatizar la prevención y control de factores que generan violencia e inseguridad más allá de

“tareas meramente represivas o reactivas ante hechos consumados” (CIDH, 2009, p. 7).

En el Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la propia Comisión Interamericana, se argumenta que “el concepto de seguridad ciudadana es el más adecuado para el abordaje de los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos”. Para la CIDH, el enfoque o expresión “seguridad ciudadana” surge en Latinoamérica como parte de las transiciones a la democracia que se vivieron después de las dictaduras para diferenciar la naturaleza de la seguridad en democracia frente a los regímenes de represión (CIDH, 2009, punto 21).

En el caso de México, el Reglamento de la Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia señala que las políticas,

programas y acciones en materia de prevención deberán basarse en los siguientes enfoques: perspectiva de género, derechos humanos y seguridad ciudadana, definiéndola como la “obligación del Estado de garantizar la seguridad de la persona, actuando sobre las causas que originan la violencia, la delincuencia y la inseguridad” (Artículo 22 I).

Seguridad humana

En la resolución 66/290 de la Organización de las Naciones Unidas (2012) se argumenta que el desarrollo, los derechos humanos, la paz y la seguridad están interrelacionados, se refuerzan mutuamente, y que implementar un enfoque de seguridad humana ayudaría a superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos.

La ONU establece el concepto de seguridad humana con los siguientes componentes: el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación; brindar respuestas centradas en las personas adaptadas a cada contexto y orientadas a la prevención; reconocer la interrelación de la paz, el desarrollo y los derechos humanos teniendo en cuenta los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

La Organización de las Naciones Unidas argumenta que la inseguridad puede crecer de manera exponencial dañando la vida de las personas y rebasando las fronteras y que ésta se ve agravada por crisis prolongadas, conflictos violentos, desastres naturales, pobreza y recesiones económicas, y que frente a ello es necesario implementar acciones locales orientadas para fortalecer la seguridad humana.

116

Fotografía: Totum Revolutum



Neoliberalismo y violencias

En un análisis sobre las estrategias o políticas para el combate a la inseguridad y con ello la prevención de la violencia, Lucia Dammert (2007) plantea que a pesar de ser la violencia y el delito fenómenos sociales complejos que no es posible atender con una sola estrategia, se ha priorizado en la última década una aparente disputa “entre políticas de mayor control y represión y aquellas que se focalizan en la prevención” (p. 27).

Para Dammert (2007), las iniciativas centradas en control/represión enfatizan las acciones del sistema de justicia para sancionar a quienes han cometido un delito, y las dos instituciones clave para ello son la policía y el sistema judicial. Desde esta lógica, la policía tendría la facultad de utilizar la fuerza del Estado para controlar la criminalidad —lo que deriva en un dilema, dado que pueden llegar a producirse violaciones de derechos humanos que vulneran a la sociedad—. El otro enfoque serían las medidas de carácter preventivo de la criminalidad, que se orientan a actuar sobre aquellos factores que podrían ser determinantes para que una persona ejerza violencia o llegue a desarrollar conductas delictivas (pp. 27 y 28).

Investigaciones como las de José Vicente Tavares y Alex Niche (2015) señalan que frente a un contexto generalizado de violencia, el ejercicio del poder del Estado puede orientarse hacia formas represivas; a ese fenómeno lo denominan como un *estado de control social represivo* (p. 45), cuyas características son: *a)* discrecionalidad selectiva, *b)* violencia policial, *c)* control represivo por parte de la policía con el uso sistemático de violencia ilegal e ilegítima, *d)* producción social del sentimiento de inseguridad,

e) adopción de una vigilancia policial ostensiva “de mano dura”, *f)* servicios privados de seguridad, *g)* aumento de los encarcelamientos y de la barbarie en las cárceles. Con ello se perfila un orden social que valida la represión, autoritarismo en las instituciones de seguridad, estigmatización de los distintos grupos sociales y una tendencia a criminalizar los movimientos sociales (pp. 45 y 55).

En otro sentido, los esfuerzos para desarrollar políticas públicas orientadas desde la seguridad ciudadana (Tavares dos Santos y Niche 2015) permitirían crear una nueva civilidad y otorgar garantías a la vida, para ello sería necesaria la creación de una ciudadanía amplia, participativa e incluyente, que permita la reconstrucción de las relaciones sociales sustentada en bases de solidaridad social.

Las diversas formas de violencia se pueden potenciar ante un orden económico injusto, en ese sentido el trabajo desarrollado por las investigadoras Rosana Reguillo respecto a la industria criminal y Pilar Calveiro sobre la economía criminal, dan luz en relación con que el combate a la inseguridad y las violencias también se vinculan a poner un freno a las ganancias y el poder que producen.

Rosana Reguillo (2011) desarrolló un concepto denominado *narcomáquina* para aludir a la articulación de los poderes económico, político y delincencial; identifica que a partir de esa asociación se producen nuevas codificaciones que siguen la misma lógica del capitalismo, exacerbando el deseo por la riqueza, el individualismo y la crueldad. Como continuación del concepto de *narcomáquina*, Rossana Reguillo propone el concepto de *necromáquina* (2021), el primero es producción de muerte y cálculo racional de riesgo y ganancia, con la necromáqui-

na Reguillo sugiere que se ha creado un aparato de violencia semejante a una empresa, que no solo produce muerte, sino que “es la disolución absoluta de la vida en un estado de urgencia constante” (p. 25):

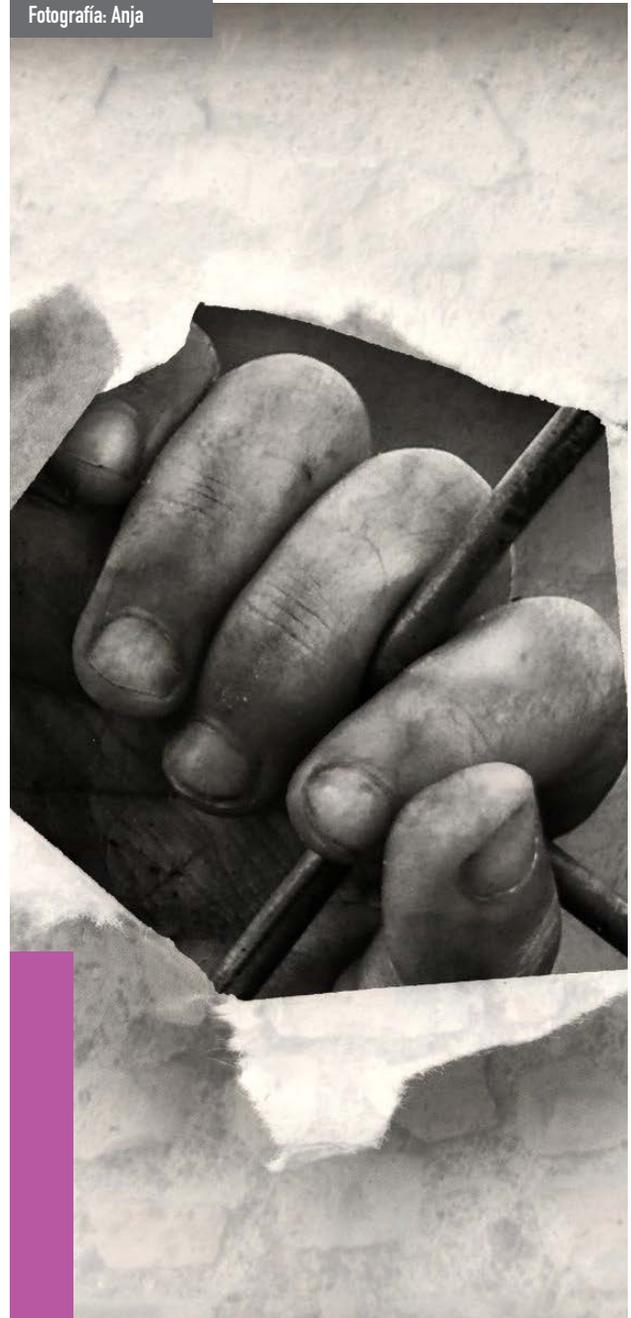
Las violencias en el país hacen colapsar nuestros sistemas interpretativos, pero al mismo tiempo, estos cuerpos rotos, vulnerados, violentados, destrozados con saña, se convierten en un mensaje claro: acallar y someter. Silencio y control que, desde la violencia total, avanzan en el territorio mexicano sin contención alguna (Reguillo, 2011).

Pilar Calveiro (2019) señala que el modelo económico imperante (neoliberalismo) no solo ha sido un proyecto vinculado a la acumulación de capital, sino que al constituirse como un esquema hegemónico global se han construido nuevas subjetividades, discursos y valores que lo vuelven “aceptable”. En su propuesta denominada “gubernamentalidad neoliberal”, identifica los rasgos o características del modelo a más de 40 años de su implementación, destacando la producción de políticas de miedo y la seguridad con enfoque represivo (pp. 12 y 17).

Entre los rasgos del modelo neoliberal que se ha generalizado en el mundo estarían presentes: la acumulación de capital por desposesión, desplazamiento y exterminio; la fragmentación del Estado-nación; subordinación de lo social y político a los dispositivos económicos; medios de comunicación que descontextualizan los fenómenos y construyen verdades a medias o mentiras flagrantes que tienen la fuerza o poder para instalarse como ciertas; en el sistema social la organización se sustenta en la optimización de las diferencias, por tanto en la exclusión; el gran corporativo es el modelo organizacional que impera en todas las dinámicas sociales (Calveiro, 2019, pp. 19-29).

En relación con la violencia e inseguridad, Calveiro (2019) sugiere que en este modelo “las redes criminales se asocian con fracciones del Estado (políticos, policías, jueces), el tráfico ilegal está controlado por redes supranacionales que tienen fuertes conexiones con la economía ‘legal’ y en su accionar involucran enormes flujos de dinero y ‘oxigenan’ el sistema económico” (p. 24) que las violencias pú-

Fotografía: Anja



blico-privadas, derivadas de estas formas de organización del poder son constitutivas de la gubernamentalidad neoliberal, constituyéndose en “políticas del miedo”. Ante las demandas de seguridad, el Estado responde con incremento de sus facultades represivas, el discurso que se enarbola es el que “imponen las potencias centrales y los mercados” (p. 28) y que a esa macropolítica de la seguridad se corresponde una micropolítica del miedo y el terror que se genera en la ciudadanía.

Las políticas imperantes en el país respecto a la seguridad pública en las décadas que corresponden a gobiernos neoliberales —principalmente de 2006 a 2018—, se sitúan en la lógica de los argumentos señalados por Tavares, Niche, Dammert, Reguillo y Calveiro en relación con las medidas de control y represión por parte del Estado, así como en las repercusiones sociales de violencia y temor que se generaron hacia la población.

Impunidad y violaciones de derechos humanos (2006 a 2018)

La población mexicana no solamente se enfrentó a la inseguridad derivada de hechos delictivos y las diversas violencias que se acentuaron bajo la lógica de los negocios ilícitos, sino que vivieron violencias ejercidas desde el poder de las autoridades. Los acontecimientos que se enlistan en la siguiente tabla son ejemplos que muestran acción represiva que resultó de un esquema de seguridad punitiva alejado del respeto a los derechos humanos y la justicia en los últimos dos sexenios. Todos los casos han sido ampliamente documentados¹:

1 Caso Atenco, Recomendación CNDH 38/2006 y Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) del 28/11/2018;

No es que en 2006 iniciaran las violaciones graves de derechos humanos, antes hubo uso excesivo de la fuerza contra el levantamiento indígena en Chiapas (enero de 1994); en Aguas Blancas, Guerrero (junio de 1995), la policía estatal disparó en un retén a integrantes de una organización campesina provocando 17 muertes y dejando heridas de gravedad a 23 personas; en Acteal (diciembre de 1997) municipio de Chenalhó, Chiapas, grupos paramilitares —que actuaban con tolerancia de las autoridades—, dispararon a personas que rezaban en una Iglesia provocando 45 muertes, incluidos niños y mujeres embarazadas.

En los ejemplos referidos de 2006 a 2018, se configuran diversas formas de violencia por parte de autoridades. La impunidad, corrupción y la construcción de un relato de criminalización hacia las víctimas se convirtió en un patrón sistemático de la actuación de las autoridades que se replicó en muchas regiones del país, aseveraciones como “en algo andaban”, se “están matando entre ellos” fueron argumentos frecuentes para deslindarse de las obligaciones de garantizar la seguridad de la ciudadanía.

Caso Alvarado, Sentencia de la Corte IDH 28/11/2018; San Fernando, Tamaulipas, Recomendación CNDH 70/2013; Homicidio de Javier Francisco Arredondo y Jorge Antonio Mercado, CNDH Recomendación 45/2010; Cadereyta, Nuevo León, CNDH Recomendación 8VG/2017; Tlatlaya, Estado de México, CNDH Recomendación 51/2014; Iguala, Guerrero, Comunicado FGR 213/20 y los 3 informes del Grupo Interdisciplinarios de Expertos y Expertas Independientes (GIEI); Tanhuato, Michoacán, Recomendación CNDH 4VG/2016; Apatzingán, Michoacán, Recomendación CNDH 3VG /2015; Nochixtlán, Oaxaca, Recomendación CNDH 7VG/2017.

Violaciones a derechos humanos	Hechos	Agravios
San Salvador Atenco, Estado de México (mayo 2006).	Se realizó un bloqueo a una carretera cercana a la población como protesta frente a la agresión de autoridades municipales que impedían a floricultores instalar sus puestos de venta; el operativo de fuerzas estatales y federales fue realizado mediante una brutal represión.	Dos jóvenes perdieron la vida, se detuvieron arbitrariamente a más de 200 personas y se utilizó la tortura sexual, física y psicológica en contra de las mujeres detenidas.
Caso Alvarado (diciembre 2009), en el Municipio de Buenaventura, Chihuahua	Fueron víctimas de desaparición forzada los ciudadanos José Ángel Alvarado Herrera, Nitza Paola Alvarado Espinoza y Rocío Irene Alvarado Reyes presuntamente por militares; los familiares recurrieron a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.	En el cuerpo de la sentencia la Corte IDH enfatiza que “diversos Comités y procedimientos especiales de la ONU han señalado la existencia en México de un patrón estructural y generalizado de impunidad y la falta de acceso a la justicia y reparación para las víctimas de delitos en general, y en particular en los casos de graves violaciones en las cuales se presume la participación de agentes estatales a nivel federal y local.
San Fernando, Tamaulipas (agosto 2010)	Un grupo criminal asesinó a 72 migrantes en una población rural cercana a la frontera norte de México. Durante el año siguiente, en esa misma zona se encontraron 193 cuerpos en diversas fosas clandestinas —en su mayoría se trataba de personas migrantes.	En este caso fue la delincuencia quien cometió la masacre. Se ha señalado la responsabilidad del Estado por la falta de acciones de prevención, porque no se realizó una investigación a fondo sobre lo sucedido y por la colaboración de policías municipales con los grupos que cometieron la masacre.
Homicidio de Javier Francisco Arredondo Verdugo y Jorge Antonio Mercado Alonso (marzo 2010)	Los jóvenes fueron asesinados por militares afuera de las instalaciones de la escuela en la que estudiaban en Monterrey, la escena del crimen fue alterada y se les colocaron armas para aparentar que eran delincuentes.	El mensaje transmitido a medios de comunicación es que se había abatido a dos criminales que estaban “armados hasta los dientes”. Con el cambio de administración federal, el gobierno de México reconoció públicamente que eran estudiantes de excelencia y no sicarios en el 2019.
Cadereyta, Nuevo León (mayo 2012)	Se asesinó a 49 personas (se presume que la mayoría de ellos migrantes), cuyos cuerpos fueron desmembrados	La periodista Marcela Turati narra que “las víctimas fueron despojadas de brazos, piernas y cabeza por una de las bandas para proclamar su señorío por sobre las rutas de tráfico ilegal”. Policías municipales fueron cómplices de los grupos criminales
Tlatlaya, Estado de México (junio 2014)	En un enfrentamiento entre militares y presuntos integrantes de grupos de delincuencia murieron 22 personas civiles, la versión oficial es que fue como consecuencia del tiroteo contra los militares, pero testimonios y peritajes posteriores demostraron que al menos 15 de las personas fueron víctimas de ejecuciones extrajudiciales.	La Comisión Nacional de Derechos Humanos determinó en 2015 que la escena del crimen fue alterada por el Ejército, moviendo los cuerpos y colocándoles armas. La investigación por la privación de la vida se inició tres meses después de los hechos.
Iguala, Guerrero (septiembre 2014)	Un grupo de jóvenes de la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” de la población de Ayotzinapa que se encontraban en Iguala, fueron víctimas de brutales agresiones por policías municipales y estatales, hubo muertos, dos heridos de gravedad y 43 víctimas de desaparición forzada.	La narrativa oficial de las autoridades en el momento del ataque fue criminalizar a los estudiantes y pretender cerrar la investigación con un relato que resultó inverosímil; las nuevas líneas de investigación establecidas con el cambio de administración federal en 2018 han podido constatar que la investigación inicial del caso fue ajena a los hechos, construida con el propósito de ocultar la verdad, impidiendo con ello el acceso a la justicia y perpetuando la impunidad.

Tanhuato, Michoacán (mayo 2015)	42 personas que presumiblemente eran parte de la delincuencia organizada murieron en un enfrentamiento con la policía federal. La CNDH documentó en su investigación que 22 de ellas fueron víctimas de ejecución arbitraria y hubo tortura hacia dos personas detenidas.	La policía federal argumentó que el uso de la fuerza estaba justificado, después se comprobaría que alteraron la escena del crimen y se colocaron armas sobre los cuerpos para aparentar el enfrentamiento.
Apatzingán, Michoacán (enero 2015)	Se realizó un operativo con policías federales y el Ejército Mexicano en las inmediaciones de la Presidencia Municipal que había sido tomada por un grupo de civiles, hubo dos momentos en las agresiones: en el primero se pretendió desalojar a los manifestantes y 18 personas resultaron lesionadas (16 civiles, dos policías) y una persona fallecida; en el segundo momento fallecieron nueve personas por un supuesto enfrentamiento.	La CNDH señaló que se alteró la escena de los hechos y se determinaron numerosas irregularidades en los peritajes forenses de las personas fallecidas, se acreditó uso excesivo de la fuerza que derivó en la pérdida de vida de cinco personas y ejecución arbitraria de una, además de detenciones arbitrarias
Nochixtlán, Oaxaca (junio 2016)	Un grupo de maestros, padres, niños, activistas y sociedad civil participaban en un bloqueo a una carretera federal cercano al poblado y fueron desalojados por corporaciones policíacas.	Las agresiones de la policía contra la población duraron alrededor de nueve horas. Hubo ocho personas fallecidas, 103 lesionados y 43 afectados por gases lacrimógenos (35 de ellos eran niños).

Construcción de paz y prevención de las violencias

A partir de la clasificación de las violencias elaborada por el sociólogo Johan Galtung (1969) y de la necesidad de priorizar las políticas de prevención de la inseguridad por encima del enfoque punitivo-reactivo, se sugieren algunas acciones orientadas en atender la inseguridad y violencias imperantes y con ello abonar a la construcción de paz y recuperación de la convivencia comunitaria.

1. Frente a la violencia directa que se expresa en golpes, maltratos, abuso, asesinatos, debe realizarse una lucha frontal contra la impunidad, los delitos deben ser denunciados y las investigaciones respectivas orientarse con perspectiva de derechos humanos, de género y considerando el interés superior de la niñez.

La corrupción que rodea al Poder Judicial se ha convertido en un obstáculo para el acceso a

la justicia que es necesario combatir. El respeto a los derechos humanos, su protección, promoción y garantía debieran orientar en todo momento la actuación de las autoridades en todos los niveles de gobierno.

Las víctimas deben ser prioridad, otorgándose las medidas necesarias para su atención médica, psicológica, jurídica, reparación del daño y evitar una narrativa que criminalice o revictimice.

Es urgente una revisión a fondo sobre las policías, que cuenten con formación profesional con eje en los derechos humanos y fortalecimiento o creación de policías de proximidad o comunitaria que puedan coadyuvar en la recuperación de la tranquilidad en los barrios y colonias del país. Es necesario profundizar en la transición hacia una policía civil, ya que la militarización de los mandos en las fuerzas de seguridad pública no es una opción deseable desde una perspectiva de derechos humanos.

Los graves problemas de seguridad como las desapariciones, homicidios y feminicidios deben ser una prioridad nacional, también el acceso a la justicia para las víctimas y sus familias.

El modelo de seguridad en desarrollo debe retomar elementos del enfoque de seguridad ciudadana, que se aproxima a una forma más democrática de prevención de las violencias priorizando programas como la recuperación de espacios públicos, promoción del arte y rescate de la cultura comunitaria.

Se debe propiciar la participación de las comunidades para trabajar en favor de una paz transformadora, en el sentido formulado por Ramos Muslera (2015) para comprometer un accionar comunitario y considerar la paz como un constructo en permanente cambio que se desarrolla cuando se logran implementar otros modelos de vida en las familias, comunidades, sociedad y en los sistemas políticos que faciliten el desarrollo integral de las potencialidades humanas del conjunto de la población.

2. Respecto a la violencia cultural que se inscribe en el orden simbólico y valida el orden social establecido (discursos de odio, clasismo, discriminación, xenofobia, misoginia), la educación para la paz puede ser el medio más importante para contrarrestarla, es necesario crear nuevos imaginarios que nos lleven a reflexionar que la violencia no es normal y que se debe pensar en la paz como un ideal posible.

En ese sentido, la reforma al Artículo 3o Constitucional de mayo 2019 ofrece una ruta clara respecto a los principios y valores que deben orientar la educación, pero hace falta que se implementen en los nuevos planes educativos que se están diseñando y que los maestros y maestras de México contribuyan a esa educación humanista tan necesaria.

Los principios clave que orientan el sentido de la educación y que pueden contribuir a la construcción de una sociedad con sentido de lo colectivo y respeto a las personas y naturaleza son los siguientes: respeto irrestricto de la dignidad de las personas, enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva, respeto a todos los derechos, libertades, fomento de la cultura de paz y la conciencia de la solidaridad internacional, perspectiva de género, la educación como recurso para luchar contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios, educación inclusiva, intercultural e integral que contribuya a la mejor convivencia humana y fortalezca la convicción del interés general de la sociedad en los ideales de fraternidad e igualdad de derechos.

3. En relación con la violencia estructural (la más difícil de percibir como violencia) que se refiere al sistema económico, político o social que impide a algún sector de la población tener los satisfactores necesarios para una vida con dignidad, es necesario reflexionar sobre formas de desarrollo que permitan acceder a condiciones mínimas de bienestar para todas las personas, dado que el actual modelo económico privilegia la ganancia, el lucro y la acumulación sustentada en la explotación del trabajo, el despojo y el saqueo de los recursos de los pueblos.

Bajo el actual orden económico global, el crimen organizado genera altas ganancias con el tráfico de armas, drogas y la trata de personas; parte de la solución a un problema tan complejo como la violencia criminal deriva en impedir que sigan lucrando con una “industria” que requiere de muertes, agresiones y complicidades para sostenerse.

Las reformas que pueden apoyar en la construcción de sociedades más pacíficas deben



orientarse a garantizar los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) como acceso a la alimentación, salud, vivienda, seguridad social, trabajo digno y bien remunerado, agua potable, vida en familia y educación. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible o Agenda 2030 trazados por Naciones Unidas en 2015 proponen un plan de acción necesario a favor de las personas, que puede fortalecer la paz y el acceso a la justicia.

Debe reconocerse el trabajo no asalariado de las mujeres que se realiza en la organización del hogar y los cuidados, para pensar en nuevas formas de organización familiar/social que permitan distribuir la carga de roles tradicionalmente asignados hacia las mujeres.

De igual manera, la participación democrática es fundamental para la construcción de paz,

tanto de hombres y mujeres, para decidir en todos los órdenes de la vida pública como de las comunidades, pueblos indígenas, afromexicanos y sectores de la población que deben tener la posibilidad real de tomar decisiones sobre el rumbo nacional.

Los aportes desde la comunidad para la paz son fundamentales, tanto para recuperar el sentido social y colectivo del espacio público, la convivencia o cohesión familiar, como para la búsqueda de justicia y freno a las violencias que se han vuelto cotidianas.

El diálogo, escucha y promoción de la participación ciudadana deben ser un eje fundamental en las propuestas de prevención de la inseguridad y para trazar el camino hacia la construcción de paz con justicia y bienestar.

Referencias

- Calveiro, Pilar (2019). *Resistir el neoliberalismo*. CLACSO. <https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2022/01/Resistir-neoliberalismo.pdf>
- Carrión, Fernando (2005). *La seguridad en América Latina y Europa. Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano*. <https://www.redalyc.org/pdf/520/52001203.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 2009. *Informe Sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos* <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>
- Dammert, Lucia (2007). *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/40089.pdf>
- Domínguez, Pedro (29 enero 2021). *En dos meses, se encontraron más de 204 cuerpos en fosas clandestinas en Guanajuato*. *Diario Milenio*. 29 de enero. <https://www.milenio.com/politica/guanajuato-204-cuerpos-encontrados-fosas-clandestina>
- Galtung, J. (1969). Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of Peace Research*, 6(3), 167-191. <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/handle/10893/20629/CB%200525654-3489.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- INEGI Comunicado de Prensa 402/21 (2021). *Características de las defunciones registradas en México durante 2020, preliminar*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSocio-demo/DefuncionesRegistradas2020_Pre_07.pdf
- INEGI, Comunicado de Prensa 568/20 (2020). *A propósito del día internacional de la eliminación de la violencia contra la Estadísticas mujer*. 25 noviembre. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2020/Violencia2020_Nal.pdf
- INEGI (2020), *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)* <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2021/>
- Ramos García, José María (2005). *Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual*. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XLVII(194), 33-52. ISSN: 0185-1918. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42119403>
- Ramos Muslera, Esteban (2015). *Paz Transformadora (y participativa). Teoría y Método de la Paz y el Conflicto desde la perspectiva sociopráctica*. UNAH, <https://iudpas.unah.edu.hn/area-de-paz/publicaciones-area-de-paz>
- Reguillo, Rosana (2011). *La narcomáquina y el trabajo de la violencia: Apuntes para su decodificación*. Hemispheric Institute. <https://hemi.nyu.edu/hemi/es/e-miserica-82/reguillo>
- _____ (2021). *Necomáquina: Cuando morir no es suficiente*. NED Ediciones.
- RNPNDNO (2022). *Versión Pública del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas*. Secretaría de Gobernación. <https://versionpublicar-npdno.segob.gob.mx/Dashboard/Sociodemografico>
- Saldaña, Henry (2020). *Exhuman 131 cuerpos en fosa clandestina de El Salto*. *UdeG TV*. 7 diciembre. <https://udgtv.com/noticias/exhuman-131-cuerpos-en-fosa-clandestina-de-el-salto/>
- Samuel González, Ernesto López Portillo & José Yáñez (1994). *Seguridad Pública. Problemas, perspectivas y propuestas*. Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades.
- Tavares dos Santos, José Vicente & Niche Teixeira, Alex (2015). *Enigmas de la seguridad pública en países de América Latina*. <http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/21583/Conflictos%20sociales.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Tzuc, Efraín (2021). *México rebasa las 4 mil fosas clandestinas, 40% se encontraron en este sexenio*. Sitio web “A dónde van los desaparecidos”. 8 de octubre. <https://adondevanlosdesaparecidos.org/2021/10/08/mexico-rebasa-las-4-mil-fosas-clandestinas-40-se-encontraron-en-este-sexenio/>
- Zaffaroni (1980). *Tratado de Derecho Penal*. Parte General. Tomo I. Editorial Ediar.

La concreción constitucional de la seguridad pública en México



Carlos Iván Islas Aguirre

Investigador "B" de la Dirección de Difusión y Publicaciones del Instituto Belisario Domínguez (IBD).

125

La importancia de la seguridad pública

La seguridad es imprescindible para el bienestar de todas las personas, dado que se puede encontrar en distintos rubros de su vida cotidiana, como la seguridad laboral, seguridad humana, seguridad social, seguridad vial, seguridad personal, seguridad económica, seguridad nacional, seguridad jurídica, seguridad privada y seguridad pública, entre otras.

Los conceptos anteriores convergen en una misma palabra que es, en esencia, la seguridad, dado que representa una garantía, algo cierto, certeza, indubitable y confianza. Por lo

tanto, la seguridad es clave en el desarrollo de las personas, ya lo dice el abogado Sergio García Ramírez, con la seguridad "las personas se encuentran a salvo y pueden llevar adelante su proyecto de vida" (García, 2002).

Por otra parte, un tema importante que se vincula a la seguridad, es el de la materia pública. La seguridad pública entendida como la salvaguarda a la integridad, seguridad y derechos de todas las personas. De igual forma, garantiza las libertades, el orden y la paz pública; es parte de la serenidad, prosperidad, estabilidad y bienestar de una sociedad y de la persona.

En un Estado de derecho, como lo es México, se deben implementar las condiciones y accio-

nes necesarias para que todas las personas que están dentro de su territorio, puedan desempeñarse y desenvolverse sin ninguna preocupación o algún tipo de inseguridad, y puedan llevar a cabo sus actividades cotidianas —corporales, psicológicas, orgánicas, académicas, recreativas, laborales y hasta espirituales, entre otras—. Además de no permitir el menoscabo de su patrimonio o transgredir sus bienes, y así poder ejercer sus derechos y libertades en plenitud.

La seguridad pública como función del Estado

El Estado de derecho garantiza la seguridad pública, en donde las personas pueden convivir libres de amenazas de delitos y violencia. De la misma forma, debe salvaguardar los derechos humanos. Además de que el Estado tiene las capacidades legales o de uso de la fuerza para prevenir y sancionar el accionar de personas que se dedican a actividades delictivas. Por lo tanto, uno de los fines del Estado es la conservación de la paz y del orden en el interior de su territorio.

No es posible una convivencia armónica si no existe orden, si no existe una actividad que lo mantenga y que permita que la población del Estado, que el elemento humano, viva armónicamente en el interior del mismo.

Los medios de que se vale el Estado para realizar esos fines son, fundamentalmente, el sostener las fuerzas armadas: el ejército, que es el guardián de la seguridad nacional, tanto en el interior como en el exterior, y las fuerzas policíacas, que también sirven como auxiliares, para mantener ese orden necesario (Porrúa, 2016, pp. 447-448).

La seguridad e integridad de la persona como ejes esenciales de la seguridad pública

La seguridad pública se relaciona con dos derechos fundamentales de las personas, los cuales se deben proteger y salvaguardar: el derecho a la seguridad y a la integridad, y si éstos se violentan, se estaría trastocando su valiosa dignidad.

De manera que, el derecho a la seguridad personal es un derecho fundamental, en el cual las personas pueden exigir la protección de las autoridades, con el objetivo de prevenir riesgos contra su vida o integridad personal, derivado de los riesgos que surgen a partir de la convivencia en sociedad:

... aquel que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuando quiera que estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad; en esa medida, el derecho a la seguridad constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, materializa las finalidades más básicas asignadas a las autoridades por el Constituyente, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad (Corte Constitucional de Colombia, 2003).

En tanto, el derecho a la integridad también es un derecho fundamental, y se relaciona con el cuidado de la integridad física y psíquica de la persona, aspectos que son, indudablemente,

indispensables para el goce, disfrute y aprovechamiento de la vida del ser humano, y que sin estas no podría concretar sus planes de vida.

La infracción del derecho a la integridad física y psíquica de las personas es una clase de violación que tiene diversas connotaciones de grado y que abarca desde la tortura hasta otro tipo de vejámenes o tratos crueles, inhumanos o degradantes cuyas secuelas físicas y psíquicas varían de intensidad según los factores endógenos y exógenos que deberán ser demostrados en cada situación concreta (CIDH, 1999).

Derechos protegidos por la seguridad pública

A continuación, se presenta un catálogo de los derechos que debe proteger la seguridad pública:

- Derecho a la seguridad e integridad de la persona.
- Derecho a no ser sometido a tortura.
- Derecho a no ser sometido al uso desproporcionado o indebido de la fuerza pública.
- Derecho a la protección de los bienes y patrimonio.
- Derecho a no ser sujeto de desaparición forzada.
- Derecho a no ser sometido a penas o tratos crueles, inhumanos y/o degradantes.
- Derecho a la protección contra toda forma de violencia.
- Derecho a la posesión y portación de armas.

Estadísticas en torno a la seguridad pública en México

De esa forma, y sin lugar a dudas, la seguridad pública es un tema relevante e inquietante en toda sociedad y en especial en la mexicana, por lo que, a continuación, se presentan algunas cifras en torno al tema, con el objetivo de dimensionar la problemática.

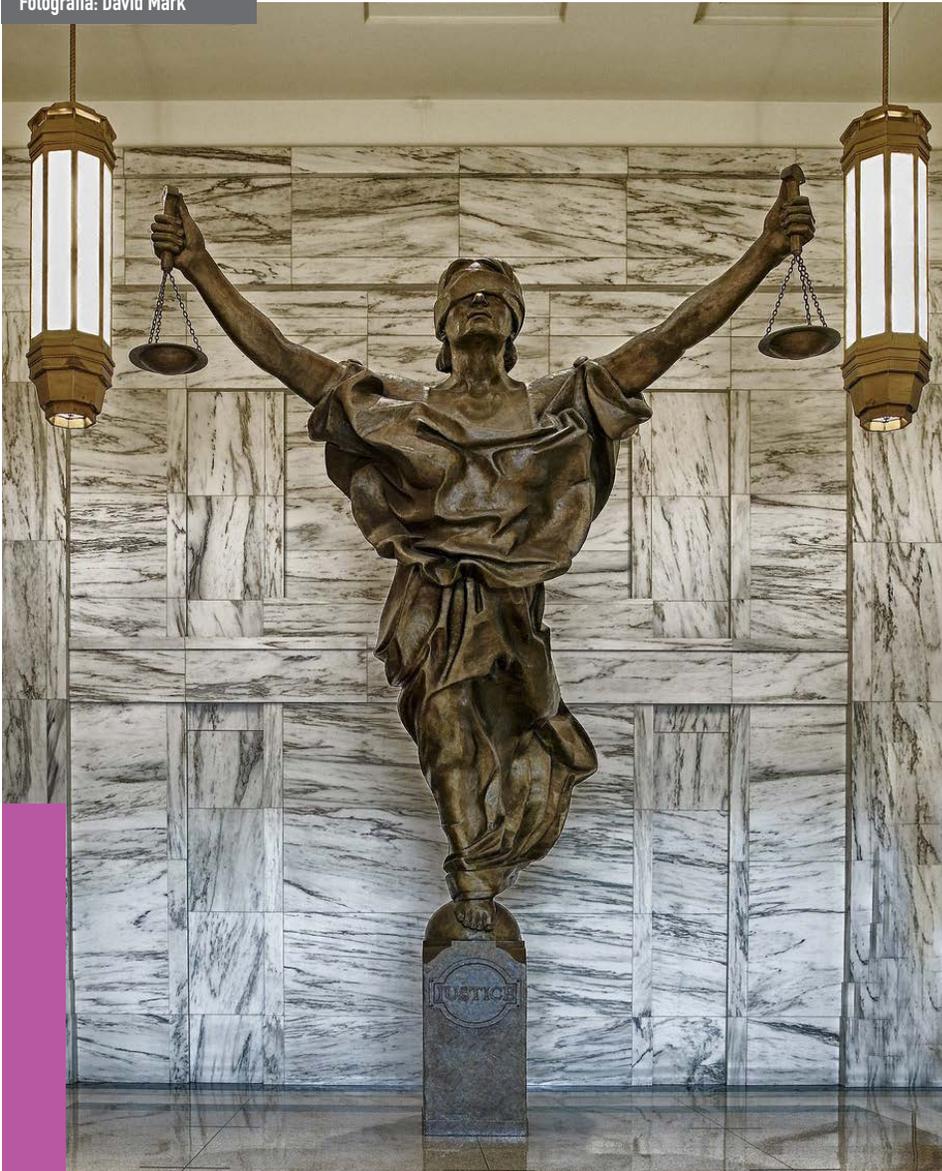
La Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, en su segundo trimestre de 2022 (INEGI, 2022), revela que, en junio del año en comento, el 67.4% de la población de 18 años y más consideró que es inseguro vivir en su ciudad. Así, el 72.9 de las mujeres y 60.9% de los hombres consideraron inseguro vivir en su ciudad.

Las ciudades con mayor porcentaje de personas de 18 años y más que consideraron que vivir en su ciudad es inseguro fueron: Fresnillo con 97.2%, Zacatecas con 90.4, Ciudad Obregón con 89.7, Irapuato con 89.7, Cuautitlán Izcalli con 89 y Colima con 87.5%

Mientras que las ciudades con menor percepción de inseguridad fueron: San Pedro Garza García con el 15.1%, la alcaldía Benito Juárez con 24.2, Tampico con 27.6, Piedras Negras con el 28.5, Saltillo con 29.8 y Los Cabos con 30.7%

En cuanto a la percepción de inseguridad en espacios físicos específicos, el 76.5% de la población dijo que se siente insegura en los cajeros automáticos localizados en la vía pública, 70.9% en el transporte público, 62.6% en el banco y 59.5% en las calles que usa habitualmente.

Además, con respecto al desempeño de las autoridades de seguridad pública, la población de 18 años y más identificó como muy o algo efectivo en sus labores para prevenir y combatir



la delincuencia, a la Marina con un 84.2%, el Ejército con un 81.3%, la Guardia Nacional con 70%, la policía estatal con 48.5% y a la policía preventiva municipal con el 42.9%

Instrumentos internacionales respecto a la seguridad pública

Es importante mencionar que nuestro país tiene compromisos de carácter internacional en

materia de seguridad pública, por lo que este derecho se deriva de la obligación que le corresponde al Estado de garantizar la seguridad de todas las personas.

El artículo 3° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, establece que todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona (ONU, s. a.).

Por su parte, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, en su artículo 1° establece que todo ser humano



tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad e integridad de su persona (CIA, 1948).

El artículo 7° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 7 de mayo de 1981, establece que toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales (CNDH, 1981).

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicado en el DOF el 20 de mayo de 1981, contempla en su artículo 9° que todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales (ONU, 1976).

En la Agenda 2030, en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 sobre la Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, en sus metas 16.1, 16.2 y 16. a, se plantea la reducción de todas las formas de violencia y las tasas de mortalidad, así como poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños. Además de fortalecer las instituciones nacionales para crear la capacidad de prevenir

la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia (ONU-PNUD, 2023).

Antecedentes constitucionales de la seguridad pública

En las Bases de la Organización Política de la República Mexicana de 1843, se encuentra el primer antecedente de la seguridad pública, en donde el artículo 134, fracción XIX, establece que entre las Asambleas departamentales podían decretar la fuerza policiaca que debe haber en el Departamento, asimismo, debían reglamentar su servicio, que consistía en conservar el orden, cuidar de la seguridad pública y auxiliar la ejecución de los mandatos de las autoridades políticas y judiciales. Adicionalmente, se advierte que esta fuerza no tendrá fuero, y deberá estar distribuida en las poblaciones con proporción a sus necesidades (UNAM, 2017).

Años más tarde, en el texto original de la Constitución Política de 1917, en el artículo 115 se estableció que el Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrían el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente (Diario Oficial, 1917).

La exigencia de concretar el concepto de seguridad pública en la Constitución Política de México

El 5 de diciembre de 1994, mediante una iniciativa de reforma a la Constitución Política de México (PJF, 2017) por parte del Ejecutivo Federal, se propuso fortalecer el Poder Judicial y el funcionamiento y competencia de las instituciones encargadas de la seguridad, con el objetivo de



contar con un sustento básico para una convivencia segura, ordenada y tranquila.

Por tal razón, la iniciativa expuso que la sociedad mexicana demanda la protección del Estado frente al crimen y la violencia, por lo que aspira a una mayor fortaleza y credibilidad de las instituciones encargadas de la justicia y la seguridad. Además de asegurar un Estado de derecho de convivencia civilizada, armónica y pacífica.

También, en el documento en mención se advirtió que, como consecuencia de la comisión de ilícitos, incluidas las personas encargadas de vigilar el cumplimiento de la ley, se acrecentó la desconfianza hacia las instituciones, los programas y las personas responsables de la impetración y procuración de justicia, así como de la seguridad pública. Por lo que la ciudadanía tiene la percepción de un desempeño judicial y policial que no es eficaz y técnico, ético y sin compromiso de servicio.

En consecuencia, en materia de seguridad

pública, se propuso que, para alcanzar la seguridad que demanda la población mexicana, es necesario sentar las bases legales para un sistema nacional de seguridad pública que facilite la coordinación de acciones entre los distintos niveles de gobierno. Al mismo tiempo, contemplar la concepción de la profesionalización y derechos laborales de los cuerpos de policía, de igual forma, revalorar y dignificar al servidor de la seguridad pública para que encuentren en ella un proyecto digno de vida profesional, por lo que es necesario hacerlo en los tres ámbitos de gobierno.

De manera que la iniciativa plantea establecer en el artículo 21 constitucional:

la obligación del Estado de velar por la seguridad pública de los gobernados, señalando el mandato para que todos los cuerpos de seguridad pública que pertenezcan a la Federación, entidades federativas y municipios se

organicen bajo los principios de legalidad, honestidad, eficiencia y eficacia. En este sentido, se contempla la obligación de la Federación, de las entidades federativas, del Distrito Federal y de los municipios para coordinarse en esta materia.

Asimismo, y considerando que la capacidad organizativa y movilidad de la delincuencia, el Estado mexicano debe contar con una estrategia articulada, por lo que es necesario que los tres niveles de gobierno organicen sus potencialidades y compensen sus insuficiencias en materia de seguridad pública, dando como garantía un sistema de coordinación nacional en donde los órganos constitucionales, que dan vida al federalismo, puedan participar con iguales derechos y en condiciones equitativas para garantizar la seguridad y la tranquilidad de la población.

Por último, es importante decir que, en esta iniciativa, después de un proceso legislativo, que se puso en vigor en 1994, se estableció en el texto constitucional que, la seguridad pública es una función del Estado.¹

1 “Coincidieron las opiniones de los legisladores en puntualizar que la institución nacional de la seguridad pública, apuntada en el Artículo 21, es un concepto mayor, que debe entenderse como una función del Estado mexicano, vital para contribuir a la preservación del Estado de Derecho, como una parte de la actividad estatal que junto con la acción persecutoria y la impartición de la justicia, provoquen la mayor certidumbre jurídica entre los habitantes de la República Mexicana.” Consultado del Dictamen de origen de la Cámara de Senadores del 16 de diciembre de 1994. Disponible en: <https://bit.ly/3O7fONK> y “... en forma innovadora se contempla en la iniciativa del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, el señalamiento de que la seguridad pública está a cargo del Estado y con la obligación de la Federación, Distrito Federal, estados y municipios, para coordinarse”. Consultado del Dictamen de la Cámara de Diputados del 20 de diciembre de 1994. Disponible en: <https://bit.ly/3O7fONK>

Concreción y perfectibilidad constitucional de la seguridad pública (reformas legislativas)

Hasta el momento se han llevado a cabo cuatro reformas en materia de seguridad pública, siendo estas las de: 1994, 2008, 2016 y 2019.

El 31 de diciembre de 1994, se publicó en el DOF la incorporación de la seguridad pública al texto constitucional, dado que desde la Constitución de 1917 no se contaba con antecedente alguno de reforma en la materia, quedando como sigue:

Artículo 21. ...

...

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán en los términos que la ley señale, para establecer el sistema nacional de seguridad pública (Diputados, 1994).

Así, el texto constitucional establece que la función de seguridad pública está a cargo de la Federación, Distrito Federal, los estados y los municipios, asimismo, establece diversos principios por los cuales van a actuar las instituciones policiales, como son el de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Igualmente, los entes encargados de la seguridad pública constituirán el sistema nacional de seguridad pública.



Conjuntamente, en el artículo 73, fracción XXIII, se facultó al Congreso para expedir leyes en materia de seguridad pública.

Años después, el 18 de junio de 2008 se publicó en el DOF una reforma más en materia de seguridad pública, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 21. ...

...

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la

prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coor-

dinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines (Cámara de Diputados, 2008).

En este sentido, la reforma establece que la seguridad pública comprende la prevención, la investigación, persecución de los delitos, así como, la sanción de las infracciones administrativas.

En tanto, las autoridades encargadas de la seguridad pública son el Ministerio Público (MP); la policía de investigación, auxiliar del MP; la policía preventiva, y las autoridades ejecutoras de carácter administrativo.

También establece los principios por los cuales se van a regir las instituciones de seguridad pública, entre las que se agregan la objetividad y el respeto a los derechos humanos.

De la misma forma, estas instituciones deben ser de carácter civil, disciplinado y profesional. Paralelamente, se dispone que el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno cumplan con las responsabilidades de la seguridad pública y su conformación dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Posteriormente, el 29 de enero de 2016 se publicó otra reforma, en dicha materia, la cual consistió en eliminar la mención del Distrito Federal, ello derivado de las reformas que incorporaron a la Ciudad de México como una entidad federativa.

Artículo 21. ...

...

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

...

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de

sus respectivas atribuciones. b) a e) ... (Se-gob, 2016).

Tres años después, el 26 de marzo de 2019 se publicaron en el DOF una serie de reformas en materia de Guardia Nacional a nivel constitucional, que se vinculan directamente con el tema de la seguridad pública.

De esa forma, se refrenda la obligación del Estado en materia de seguridad pública, la cual estará a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios.

La reforma establece que la seguridad pública tiene como fin salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, además de contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social.

Adicionalmente, la nueva reforma indica que la seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas.

En la reforma se indica que las autoridades encargadas de la seguridad pública —de los diferentes órdenes de gobierno—, además del Ministerio Público y la policía, y las autoridades ejecutoras de carácter administrativo, también se incluye a la Guardia Nacional, que será de carácter civil, disciplinado y profesional, asimismo, deben conformar el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Se mandata contar con un sistema nacional de información en seguridad pública que estará a cargo de la Federación, el cual se alimentará con la información que proporcionen las entidades federativas y los municipios, a través de los entes responsables de la seguridad pública. Dicho sistema contendrá las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Asimismo, se advierte que

ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública sin antes certificarse y registrarse en el sistema.

Además, la doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, los derechos humanos, la ley, al mando superior, y la perspectiva de género deben ser parte esencial de la formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las instituciones policiales.

Artículo 21. ...

...

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) ...

b) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.

c) a e) ...

La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.

La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.

La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género (Segob, 2019).

Comentarios finales

El Estado es el ente detentador legítimo del uso de la fuerza para conservar y defender el Estado de derecho, el orden, la libertad y la paz pública para mantener la convivencia social.

Asimismo, el Estado tiene el derecho y la obligación de proteger de toda amenaza de violencia, la integridad y la seguridad de las personas que viven en su territorio. De esa manera, se auxilia de instituciones y servidores públicos para cumplir ese mandato y evitar la propagación de la inseguridad.

Ante la demanda de la sociedad mexicana de exigir la protección del Estado frente a las amenazas del crimen o la violencia, el gobierno se dio a la tarea de fortalecer y dar credibilidad a las instituciones encargadas de la justicia y la seguridad, mediante la concreción jurídica de la seguridad pública en la Carta Magna.

Además, el Estado, mediante su legislación, establece las directrices por las cuales se regirá la seguridad pública. Al mismo tiempo, tiene el deber de evaluar permanentemente la política de seguridad pública.

Referencias

135

- ONU-PNUD (2023). *Agenda 2030*. <https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals>
- Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM (2017). *Bases de la Organización Política de la República Mexicana de 1843*. Coordinación de Humanidades-Museo de las Constituciones-UNAM <https://bit.ly/3PUuz8i>
- Biebrich Torres, Carlos Armando (2017). *Diccionario de la Constitución Mexicana, Jerarquía y vinculación de sus conceptos. Reformas constitucionales 2014-2016*, editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH (1981). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. <https://bit.ly/3x2Uluh>
- Corte Constitucional de la República de Colombia (2003). Sentencia T-719/03. <https://bit.ly/3zjxQbt>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, CIDH (1999). Caso Loayza Tamayo Vs. Perú. <https://bit.ly/3aztIK2>

- Conferencia Internacional Americana, CIA (1948). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. <https://bit.ly/3m61d9j>
- Organización de las Naciones Unidas, ONU (s. a.). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. <https://bit.ly/3x2FLai>
- Cámara de Diputados (1994). DECRETO mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. 31 de diciembre. <https://bit.ly/3aV0eGI>
- Cámara de Diputados (2008). DECRETO mediante el cual se los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. 18 de junio. <https://bit.ly/39s7yJJ>
- Secretaría de Gobernación, Segob (2016). DECRETO por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. *Diario Oficial de la Federación*, 29 de enero. <https://bit.ly/3MVrySQ>
- Secretaría de Gobernación, Segob (2019). DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional. *Diario Oficial de la Federación*, 26 de marzo. <https://bit.ly/3Oh8QWN>
- Delgado Sandoval, Baruch F & Bernal Ballesteros, María José, (coords.) (2016). *Catálogo para la calificación de violaciones a derechos humanos, IV. Derecho a la integridad y seguridad personal*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. <https://bit.ly/3MSNhKN>
- Diario Oficial (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que Reforma la de 5 de febrero del 1857. 5 de febrero. <https://bit.ly/3tuhdq7>
- Porrúa Pérez, Francisco (2016). *Teoría del Estado*. Porrúa.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI (2022). Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana 2022.
- González Fernández, José Antonio (2002). *La Seguridad Pública en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. <https://bit.ly/39kbyvH>
- Organización de las Naciones Unidas, ONU (1976). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. <https://bit.ly/3NKbdRI>
- Proceso Legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1994. <https://bit.ly/3NS4W6I>
- Poder Judicial de la Federación, PJF (2017). Iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de diciembre de 1994.
- García Ramírez, Sergio (2022). *En torno a la seguridad pública – desarrollo penal y evolución del delito*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. <https://bit.ly/39kUMNb>

La trayectoria institucional como obstáculo para la construcción de un modelo de seguridad ciudadana en México



Jorge Javier Romero Vadillo

Profesor investigador titular C. / Departamento de Política y Cultura. / Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

137

México vive una profunda crisis de inseguridad. Durante las últimas dos décadas, los mecanismos tradicionales de reducción de la violencia se han ido deteriorando y los sucesivos gobiernos no han sido capaces de construir un nuevo andamiaje estatal para garantizar la seguridad, la vida y las propiedades de la ciudadanía con eficacia. El Estado ha perdido su capacidad como organización con ventaja comparativa en la violencia en vastas zonas del país, y las organizaciones criminales especialistas en mercados clandestinos y vendedoras de protección proliferan, se enfrentan entre sí e imponen condiciones de exacción a costa de la actividad productiva y la convivencia.

Desde hace tres lustros, la única respuesta que han podido articular los gobiernos federales provenientes de tres partidos distintos ha sido el despliegue territorial de las fuerzas armadas, con la intención de contener el avance de las organizaciones criminales que compiten con el Estado por la regulación de mercados y la captura de rentas productivas. Sin embargo, en lugar de contener la violencia, ésta se ha exacerbado, la tasa de homicidios, que durante seis décadas mostró una tendencia a la baja se ha disparado y ronda los 30 por cada 100 000 habitantes, y los mercados clandestinos, sobre todo el de las drogas, prosperan y se transforman sin contención.



La explicación más a la mano del aumento de la violencia durante las últimas dos décadas ha girado en torno al mercado clandestino de las drogas y los incentivos que provee a las organizaciones especializadas para armarse, reclutar ejércitos y desarrollar estrategias de corrupción de las autoridades y las fuerzas de seguridad. Sin duda, la fallida prohibición de las drogas y las respuestas con las que el Estado ha gestionado la prohibición, que van desde la gestión del mercado a través por medio de venta de protección al enfrentamiento directo con grupos determinados, encarcelamiento y eliminación de cabecillas, decomisos y desmantelamiento de laboratorios, destrucción de plantíos, todos cambiantes según las circunstancias de la relación con los Estados Unidos de América y las condiciones de la política nacional y local, lo que explica mucho sobre la persistencia y reproduc-

ción de las organizaciones criminales. Sin embargo, la manera en la que se ha deteriorado la capacidad estatal para reducir la violencia tiene causas más profundas, de carácter institucional, relacionadas con el proceso de cambio político que ha vivido el país durante el último cuarto de siglo.

El objetivo de este artículo es plantear algunas pistas para rastrear en la trayectoria de la construcción institucional del Estado mexicano los elementos que han entrado en crisis y que han llevado al deterioro progresivo de los mecanismos tradicionales de reducción de la violencia, para desentrañar los obstáculos que la dependencia de la trayectoria plantea para la construcción de un nuevo modelo de seguridad correspondiente con una democracia constitucional.

El centro de mi argumento radica en que las claves para entender el fracaso de la estrategia asumida por los tres últimos gobiernos subyacen en el proceso de institucionalización de la autoridad local en México desde la formación misma del Estado después de la independencia: la forma en que se institucionalizó la intermediación política local en México desde el siglo XIX. El poder local en México se basa, hasta el día de hoy, en la forma de hacer heredada de la figura del cacique y los intermediarios políticos de distinto orden. La institucionalización formal del Estado mexicano asimiló finalmente los mecanismos informales de reducción de la violencia propios del cacicazgo, heredado del orden virreinal, que consolidó (como institución informal) un marco de negociación y desobediencia paralelo al orden jurídico. El cacicazgo ha funcionado como un mecanismo de administración clientelista que ejerce control sobre las poblaciones locales como moneda de cambio y en perpetua negociación con los líderes políticos federales, desde la etapa formativa del régimen hasta su formalización como célula básica del régimen del Partido Revolucionario Institucional (PRI) durante su época clásica.

Con la Independencia de México y la posterior institucionalización formal de la república liberal, surgió una contradicción entre el ordenamiento jurídico y las formas tradicionales de ejercicio del poder local, que durante el virreinato se había asentado en las autoridades tradicionales, quienes habían operado como traductores entre órdenes diferentes: las de las comunidades, con sus usos y costumbres reconocidas por la Corona, las del orden señorial de las haciendas y la de la burocracia colonial. Estas eran autoridades formalmente reconocidas, pero con la disolución de la legalidad española

pasaron a la informalidad. El advenimiento del nuevo ordenamiento jurídico liberal desplazó la figura del cacique, excluyéndolo de la organización jurídica del territorio (Zermeño, 2017, pp. 310-312).

Sin embargo, este desplazamiento no significó el fin del cacicazgo ni de otras formas de intermediación informales del arreglo institucional, sólo implicó su tránsito de la formalidad de la ley a la informalidad de la agitación política. François-Xavier Guerra señala acertadamente que el cacique (sea o no legal su autoridad) sirve de intermediario entre el pueblo gobernado y los representantes del nuevo estado liberal y, por tanto, es necesario:

Para los gobernados, para la sociedad tradicional, cuyo sistema de autoridad es totalmente diferente, se necesita que alguien haga de intermediario entre los representantes del Estado moderno, que traduzca el lenguaje de la política, las demandas, los rechazos, las reacciones... Esta relación entre dos mundos heterogéneos está asegurada por el cacique. Él es al mismo tiempo una autoridad de la sociedad tradicional, miembro de la cultura política del pueblo político y maquinaria del Estado moderno. La existencia del cacique es tanto más indispensable como es mayor la separación entre los dos mundos [...] La articulación entre dos "pueblos" heterogéneos es un poder ilegal, oculto, vergonzoso, pero inevitable" (Guerra, 1988, p. 201).

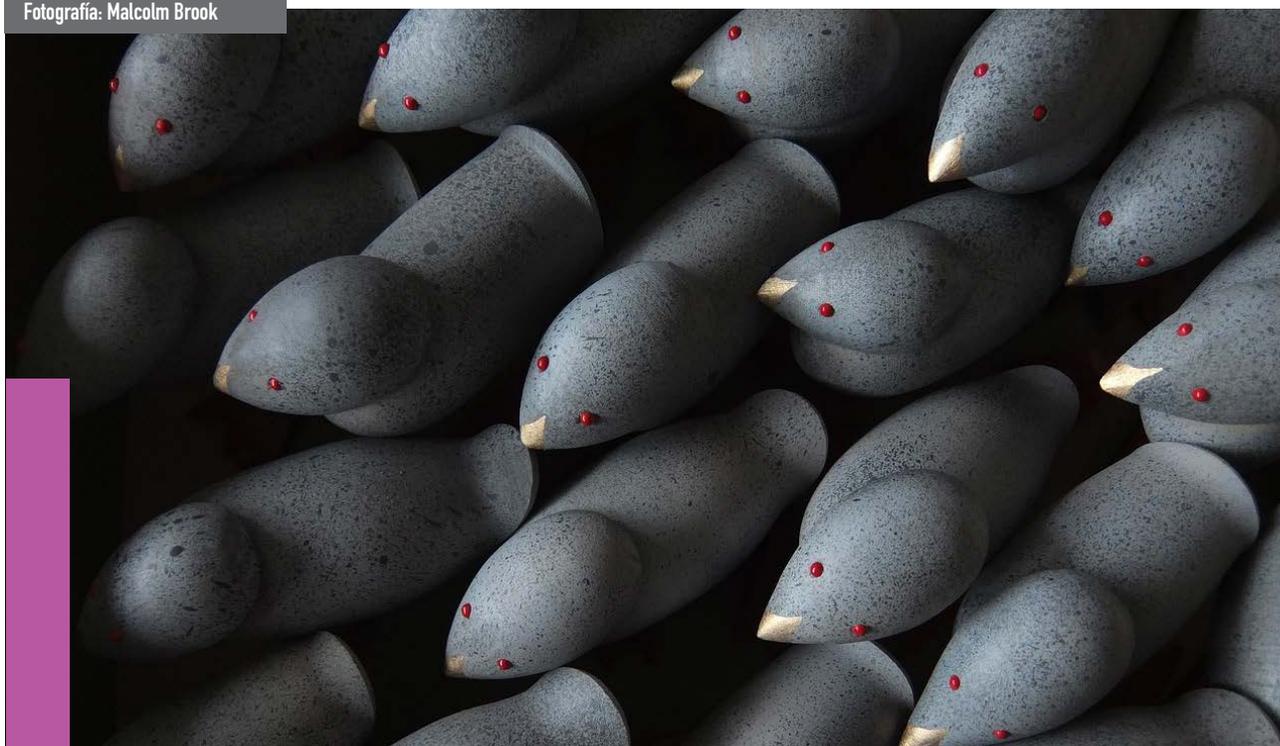
Este desplazamiento de la figura del cacique fuera del orden jurídico, así como su necesidad por parte del régimen incluso fuera de él, no debe llamar a sorpresa. Desde su formación, durante el siglo XIX, el Estado mexicano ha sido un orden social de acceso limitado, donde la base de la organización social ha sido las rela-

ciones personales: quién es y a quién conoce. La interacción personal, particularmente entre individuos poderosos, ha determinado el acceso a la riqueza y ha limitado las oportunidades para los más débiles. Un estado natural en que el acceso a la ley se ha limitado a unos pocos, y ha sido, en todo caso, un marco para negociar la desobediencia según los recursos, el poder o la influencia de cada uno. La reducción de la violencia se ha realizado a partir de pactos de reparto de parcelas de extracción de renta entre los incluidos en la coalición de poder. Las protecciones estatales se han extendido sólo a quienes pagan directamente por ellas o las clientelas políticas en las que los miembros del pacto de dominación sostienen su dominio. Para hacer negocios, para obtener servicios o para desobedecer la ley, se han requerido protecciones particulares obtenidas por medio de relaciones personales con quienes tienen capacidad para extender el patrocinio.

El proceso desigual de construcción de una organización con ventaja competitiva en la violencia, capaz de controlar a la población y al territorio de todo el país, tomó más de 50 años, hasta finalmente llegar a un arreglo estatal con predominio de las relaciones sociales organizadas por líneas personales, mezcla de instituciones formales y constreñimientos informales, que incluía privilegios, jerarquías sociales muy marcadas, una aplicación muy desigual de la ley, derechos de propiedad arbitrariamente definidos y discriminación por motivos raciales y culturales. Heredero de la trayectoria institucional del Virreinato, el Estado surgido del triunfo liberal, consolidado durante la dictadura de Porfirio Díaz, generó mecanismos para reducir la violencia basados en la venta de protecciones particulares y el control de clientelas, con la estructura de intermediación caciquil como base de la autoridad local.

140

Fotografía: Malcolm Brook



La negociación de la ley por medio de intermediarios como dinámica dependiente de la trayectoria en la reducción de la violencia y la seguridad

Si bien el desplazamiento institucional descrito en la sección anterior no debe sorprender, dadas las condiciones fundacionales del Estado mexicano, es especialmente relevante que la negociación política entre las élites federales y las autoridades locales abandonaron el dominio de la ley para instalarse en la informalidad hasta construir un nuevo orden, donde las reglas formales se adaptaron a las prácticas informales.

Un enfoque de dependencia de la trayectoria permite pensar y, por lo tanto, identificar una coyuntura histórica crítica en la trayectoria institucional del cacicazgo. Dadas las limitaciones de este artículo, el criterio para identificar esta coyuntura histórica es el establecimiento claro y consolidado de un nuevo esquema de incentivos para los principales actores involucrados en la institución. En este caso, la transición del cacicazgo de una institución formal a una institución informal competidora.

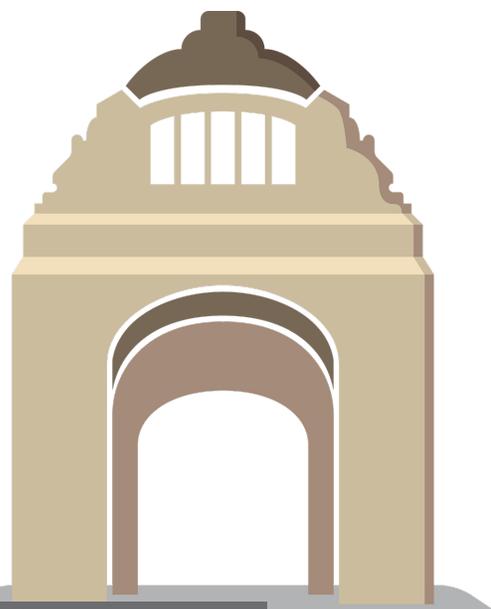
Esta transición abarca los años entre la consolidación de la república liberal y el fin del Porfiriato por la Revolución mexicana. Durante este periodo, los caciques ahora privados de la legitimidad de la legalidad acumularon poder, ganaron lealtades y lucharon contra liberales, conservadores y franceses por igual. Después de la guerra contra la intervención francesa, los caudillos con control territorial de carácter caciquil mantuvieron una tensa relación con el poder central. Muchos de ellos apoyaron la rebelión que llevó a Porfirio Díaz al poder, lo que mantuvo su fuerza local, y si bien es cierto que paula-

tinamente fueron reemplazados por operadores leales al líder nacional, terminaron utilizando los mismos métodos de reducción de la violencia basados en la negociación de la desobediencia y la venta de protecciones particulares que permitieron mantener el control, dados los altos costos de transacción y el enorme problema de agencia que imperaba en la política mexicana.

Eventualmente, esas estrategias dieron paso a la *pax porfiriana* y el cacicazgo se consolidó en lo que Helmke y Levitsky (2004, pp. 727-729) llamaron una institución informal en competencia:

reglas socialmente compartidas, generalmente no escritas, que se crean, comunican y hacen cumplir fuera del canal sancionado oficialmente [que coexiste con] reglas ineficaces. Instituciones formales que no se aplican sistemáticamente, lo que permite a los actores ignorarlas o violarlas, produciendo resultados divergentes a los que la institución formal debería obtener [...]. Estas instituciones informales estructuran los incentivos de manera incompatible con las reglas formales: para seguir una regla, los actores deben violar otra.

141



Fotografía: Ángeles Paredes Alderete

Durante la *pax porfiriana* las formas caciquiles de intermediación política alcanzaron un punto de equilibrio. El nuevo esquema de incentivos se volvió inercial y, en consecuencia, aumentaron los costos de desviarse de la trayectoria trazada (Pierson, 2000, : p. 263). Paradójicamente, la concentración de poder en torno a la persona de Díaz dio mayor extensión territorial, libertad de acción y discrecionalidad a los caciques, más de lo que podrían haber gobernado bajo el antiguo régimen colonial. (Guerra, : 1988, p. 202).

En este punto, podemos ver una clara lógica dependiente de la trayectoria que se profundizó gracias debido a diferentes aspectos de las nuevas relaciones entre los tres actores principales que conforman el cacicazgo: pobladores, caciques y representantes del gobierno federal. El nuevo arreglo aumentó la asimetría de poder entre los colonos y los caciques que gobernaban de facto la tierra. Se trazaron divisiones territoriales en los municipios para cumplir con los arreglos locales de poder. La reducción de la violencia y la venta de protecciones permitieron el crecimiento económico, aunque este siguió el patrón descrito por Coatsworth:

La naturaleza intervencionista y omnipresentemente arbitraria del entorno institucional obligó a todas las empresas, urbanas o rurales, a operar de manera muy politizada, utilizando redes de parentesco, influencia política y prestigio familiar para obtener acceso privilegiado al crédito subsidiado, para ayudar a varias estrategias para reclutar trabajo, para cobrar deudas o hacer cumplir contratos, para evadir impuestos o eludir los tribunales, y para defender o hacer valer títulos de propiedad de la tierra. El éxito o el fracaso en la arena económica siempre dependía de las

relaciones del productor con las autoridades políticas: funcionarios locales para arreglar los asuntos de cerca, el gobierno central para interpretaciones comprensivas de la ley e intervención a nivel local cuando las condiciones lo requerían. La pequeña empresa, excluida del sistema de privilegios corporativos y favores políticos, se vio obligada a operar en un estado permanente de semiclandestinidad, siempre al margen de la ley, a merced de los pequeños funcionarios, nunca a salvo de actos arbitrarios y nunca protegida contra los derechos de los más poderosos (Coatsworth, 1990, p. 94).

El orden jurídico que se construyó entonces estaba claramente sesgado a favor de aquellos con capacidad de negociación suficiente para comprar el amparo de la organización estatal, encarnados en agentes locales de distinta jerarquía y en los gobernadores y jefes militares, formas institucionalizadas de los excaudillos con control territorial local. La desobediencia a la ley se negociaba en todas partes y se compraba su protección, ya sea con parcelas de rentas apropiables o con reciprocidad política.

Este orden jurídico, diseñado para resolver los conflictos de poder entre las distintas regiones del país (pero nada más), proporcionó los incentivos para el surgimiento de mercados ilegales basados en el poder de la figura del cacique. Algunos incluso utilizaron estos mercados para fortalecer su influencia en sus regiones.

Este fue el contexto institucional en que el caciquismo se arraigó en la sociedad y en la estructura política del país de tal manera que pudo sobrevivir al cataclismo que significó la Revolución mexicana. La guerra civil fue seguida por la reconstrucción de un estado natural básico que reprodujo las características del arreglo anterior. Las sucesivas crisis de violencia, sin embargo, fueron resueltas en un proceso de institucio-



nalización paulatina, a lo largo de más de dos décadas, hasta alcanzar su forma definitiva en la década de 1940, lo que finalmente resolvió el problema de la circulación de las élites políticas y las sucesiones presidenciales, sin modificar los rasgos básicos del patrón institucional basado en el control rentista de una estrecha coalición de intereses (Acemoglu & Robinson, 2012).

El pacto político que se consolidó en 1946, con el acuerdo del que surgió la forma definitiva del partido del régimen, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), representó la llegada del orden social de acceso limitado a la madurez. La estabilidad del periodo clásico del régimen priista (1946-1982) se caracterizó por un intrincado arreglo institucional, estructurado en torno a reglas formales e informales que regulaban tanto la apropiación particularista de las fuentes

de ingresos como la circulación de las élites políticas. El ordenamiento jurídico del régimen priista era heredero directo de la forma en que se había institucionalizado el derecho en México desde el Porfiriato: como marco para la negociación de la desobediencia y la venta de protecciones particulares. ese era el mecanismo para reducir la violencia y el marco en el que podían tener éxito los negocios que, en esas condiciones, no tenían por qué ser exclusivamente “legales”. Durante los años de estabilidad económica y política posteriores al acuerdo de 1946, los protegidos por el régimen obtuvieron grandes beneficios: los empresarios dedicados a la producción para el mercado interno, protegidos de la competencia extranjera, los dirigentes sindicales a quienes se les otorgó el monopolio de representación laboral y exclusividad usufructo

de cuotas sindicales, permitiéndose cobrar a los patrones por la docilidad de los trabajadores, burócratas que vendían directamente los servicios públicos, organizaciones a las que se les otorgaba algún monopolio de servicios a cambio de su adscripción política, por citar algunos.

La venta de protecciones particulares se realizaba mediante dos redes: burocrática y corporativa. Durante la época clásica del régimen, la burocracia controlaba pacíficamente el territorio, marginaba del poder a los militares —aunque les otorgaba el control de ciertas parcelas de venta de protección— y despersonalizaba la presidencia al convertirla en la cúspide de una carrera manejada desde un sistema de clientelismo, incentivos que premiaban la disciplina y la lealtad política por encima de cualquier otra virtud burocrática. El conocimiento o la eficacia administrativa podían volver, pero sin pertenecer a una red de reciprocidad clientelar nadie podía ascender en la escala jerárquica.

La segunda red, dependiente de la primera, pero con mucho poder de negociación, estaba constituida por intermediarios políticos —dirigentes sindicales o campesinos, líderes de grupos marginados, como arrendatarios de mercados, vendedores ambulantes, taxistas o limpiabotas— que mantenían la tranquilidad de sus clientelas y administraban las protecciones estatales y los excedentes presupuestarios que la burocracia destinaba al servicio de los sectores populares. Ambas redes confluyeron en el PRI, manto de identidad y mecanismo de resolución de conflictos y reparto de parcelas de rentas. El jefe de la red de redes —árbitro final del arreglo— era el presidente de la República, heredero de los atributos del líder fundador del Estado natural básico, Porfirio Díaz, pero sólo por seis años.

La administración de justicia estaba fuertemente politizada, ya que tanto en el ámbito federal como local los ministerios públicos y el Poder Judicial eran extremadamente dependientes de los poderes ejecutivos, encarnados en los estados de la República, en los gobernadores, quienes no eran más que cacicazgos institucionalizados de duración sexenal, a imagen y semejanza del poder nacional, pero completamente subordinados a él. Los sistemas judiciales eran redes de clientelas con fuertes lazos de reciprocidad que eliminaban cualquier posibilidad de independencia de jueces o magistrados. Así, en México, las leyes siempre han sido un marco de negociación de la desobediencia, más que un conjunto de reglas de juego socialmente aceptadas para resolver los problemas de cooperación y competencia de la sociedad mexicana.

Las fuerzas armadas formaron parte central del arreglo político de la época clásica del régimen del PRI, a pesar de su alejamiento de la disputa por la presidencia de la República; sus jefes y oficiales obtenían, a cambio de su disciplina y lealtad, márgenes para el uso privado de sus posiciones de poder en áreas de influencia definidas. Como el resto de los agentes del Estado, los militares podían utilizar privativamente parcelas de extracción de rentas, entre ellas la administración de los mercados ilegales de drogas. En efecto, ésta es una conjetura difícil de probar de manera convincente debido a la naturaleza clandestina de la actividad y al velo con el que se protegía a las fuerzas armadas durante la época clásica del régimen. Durante la mayor parte del régimen priista, el tema del narcotráfico fue tratado como un asunto de poca importancia, como una cuestión que estaba regulada por los tradicionales mecanismos

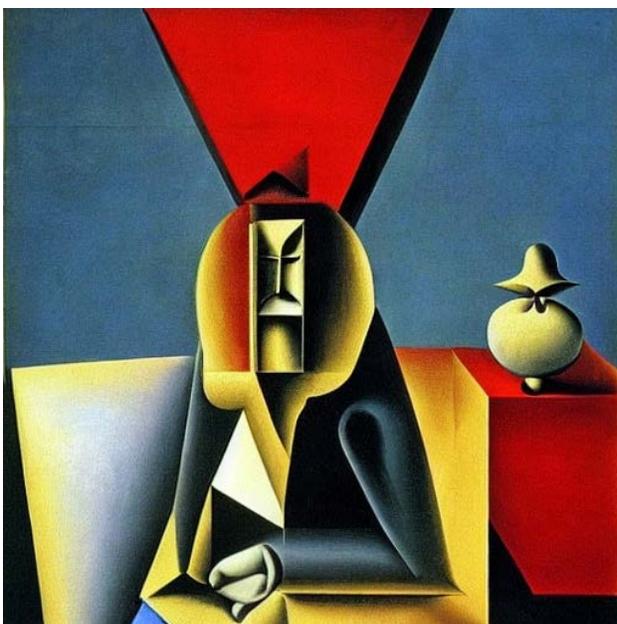
de venta de protección con los que operaban las distintas instancias del Estado.

Durante las décadas de 1940 y 1950, el opio fue la principal sustancia ilegal exportada a Estados Unidos, pero a partir de la década de 1960, la marihuana comenzó a ser la droga más exportada por medio de redes ilegales. La popularización del consumo de cannabis entre los jóvenes estadounidenses durante la llamada “década prodigiosa”, ya sea entre el movimiento *hippie*, entre los opositores a la guerra de Vietnam, o entre los fanáticos del *rock and roll*, hizo que la producción mexicana creciera sustancialmente y su mercado se expandiera. Los niveles de violencia del tráfico de drogas hacia Estados Unidos se mantuvieron bajos hasta que Richard Nixon declaró la “guerra contra las drogas” en 1971 y comenzó a presionar al gobierno mexicano para que emprendiera campañas para erradicar los cultivos de amapola y marihuana. Con la llamada Operación Cóndor, iniciada en 1975, durante el gobierno de Luis Echeverría, dicha operación implicó al ejército en la destrucción de cultivos y el decomiso de cargamentos, aunque esto no detuvo ni la producción ni el tráfico, ni terminó con la venta de protección por parte de las autoridades. Posteriormente, durante el gobierno de Ronald Reagan, la presión sobre el gobierno mexicano volvió a aumentar; especialmente, luego del asesinato del agente de la DEA (por sus siglas en inglés) Enrique Camarena en 1985. Durante esos años, se estableció el proceso de certificación de drogas que subsistió hasta 2002, en el que se evaluaban los esfuerzos de cooperación de los países productores o de tránsito de sustancias con la política de drogas de los Estados Unidos; si un país no estaba certificado, se suspendía la asistencia bilateral y se imponían san-

ciones financieras y comerciales. Si bien entre 1987 y 1999 hubo cinco años en los que se iniciaron resoluciones en contra de la certificación en el Congreso estadounidense, México logró pasar la prueba durante todos los años de su vigencia.

Las presiones de Estados Unidos se centraron en la incautación de alijos y la erradicación de plantaciones, no en el respeto a la legalidad o al fortalecimiento del Estado de derecho; así la “guerra contra las drogas” sólo aumentó los costos de venta de protección, exacerbó la corrupción del arreglo y aumentó sus niveles de violencia.

Durante todos esos años, desde 1977, México vivió un proceso de democratización gradual que culminó con un nuevo pacto político en 1996, a partir del cual el PRI perdió el monopolio político y el gobierno dejó de controlar las elecciones. Si bien el proceso de democratización redujo el grado de arbitrariedad en la aplicación de la ley, esto sólo se reflejó en el alcance de las elecciones y en los asuntos que llegan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, convirti-



da desde 1995 en tribunal constitucional. En el resto de los ámbitos de ejercicio del poder, la aplicación de la ley ha seguido siendo discrecional, sigue predominando la negociación de la desobediencia y no ha impedido la venta de protección del Estado de manera particularista.

El nuevo arreglo no modificó el carácter rentista, basado en la reciprocidad clientelar, de la concertación política, pues mantuvo el sistema de botín en la distribución del empleo público y no generó mecanismos institucionales suficientemente sólidos para sustituir la negociación privada de la obediencia de los derechos para un Estado de derecho efectivo y legítimo.

Con el fin del monopolio político y la derrota del PRI en 2000, los gobiernos locales y municipales adquirieron autonomía para gestionar la venta de protecciones particulares sin el límite impuesto por la estricta disciplina partidaria y el arbitraje centralizado en la presidencia de la República. La competencia política no redujo la pe-

lea rentista, pero aumentó la demanda de recursos públicos para privatizar. La distribución del poder ya no tenía un mecanismo centralizado, como en los tiempos clásicos del presidencialismo priista, sino múltiples actores con poder de decisión sobre dinero y presupuestos.

La pérdida del control territorial por parte del Estado y el aumento de la violencia

Esta autonomía recuperada, que reproducía los mecanismos de control de parcelas de renta existentes antes del acuerdo de 1929 (pacto de pacificación del que surgió el régimen del PRI), tuvo consecuencias particularmente notables en el manejo de los mercados clandestinos, especialmente el de las drogas. El arreglo desarrollado durante la época clásica del régimen priista en relación con el mercado clandestino de drogas generó beneficios mutuos para nar-

146

Fotografía: Chris Reading



cotraficantes, policías y ejército. Se convirtió en la forma pragmática de enfrentar el despropósito de la prohibición impuesta desde el exterior, mientras la demanda de sustancias en Estados Unidos mantenía una tendencia creciente. Cíclicamente, la presión estadounidense requirió acciones de persecución, más encaminadas a mostrar a la opinión pública el compromiso de luchar contra el narcotráfico que a lograr su erradicación, lo cual era imposible. Ese perverso arreglo permitió el enriquecimiento de los capos de la droga y aumentó su capacidad para reclutar personal a su servicio y armarse.

Con el fin del monopolio del PRI, sin los mecanismos de control previos, se exacerbó la apropiación local de rentas, y los cuerpos de seguridad locales quedaron fuera de control, en la medida en que creció la fuerza operativa del crimen organizado, debido a los beneficios obtenidos de los mercados clandestinos de droga, cuyos costos de protección se redujeron debido

a la fragmentación de la negociación. Los cárteles fortalecidos, ya con una buena infraestructura organizativa y armamento, comenzaron a diversificar sus operaciones hacia los delitos depredadores, mientras que el alto grado de impunidad que generaba un sistema de control del delito basado en la arbitrariedad y corrupción de la policía abrió ventanas de oportunidad para el crecimiento de delitos no vinculados al narcotráfico.

El modelo de orden autoritario ya había hecho crisis cuando Felipe Calderón asumió la presidencia en 2006, pero en lugar de apostar por una reforma de fondo, su gobierno optó intencionadamente por sustituir las fuerzas locales y sus pactos por una irrupción del ejército, la policía federal y la armada al abrir una guerra frontal contra el narcotráfico –por más que se tratara de justificar después diciendo que era contra el crimen organizado en su conjunto– pero sin desarrollar fuertes mecanismos judiciales de

Fotografía: Leo Neo Boy



control de su acción, basados en el respeto al ordenamiento jurídico, que resultó en una forma obsoleta de ejercer el poder del Estado y que terminó por provocar una de las mayores crisis de violencia en la ya violenta historia de México así como un aumento desproporcionado de la violación de los derechos humanos (Madrazo, Calzada & Romero, 2018), ya inherentemente violado por las formas tradicionales de arbitrariedad policial. El surgimiento de las fuerzas federales en la lucha contra el narcotráfico no sólo desbarató los acuerdos existentes entre los narcotraficantes y las autoridades locales, sino que también rompió el tradicional orden de reciprocidad clientelista que contenía otras formas de delincuencia y violencia. La guerra frontal no redujo, sin embargo, los incentivos económicos para la producción y el tráfico de drogas (Romero, 2017); al contrario, los aumentó, porque la subida de precios provocada hizo que donde caía un capo y se destruía una organización, surgían varias más con la intención de pelear por el mercado.

El aumento de la violencia ha tenido varias causas; por ejemplo, a medida que los grupos del crimen organizado han transformado sus actividades y se han vuelto más dependientes del control de los territorios locales, la alternancia de partidos políticos en el poder municipal aumenta la violencia relacionada con el crimen organizado en el corto plazo al desestabilizar las redes de protección estatal. La alternancia municipal genera incertidumbre entre los grupos del crimen organizado en torno a los pactos de protección y, en consecuencia, se pueden generar guerras entre y dentro de las bandas criminales (Bejarano, 2018). Sin duda, la intervención de las fuerzas armadas ha sido un detonante de la violencia; el ejército y la arma-

da han contribuido al crecimiento de la tasa de homicidios en el país (Silva, Pérez & Gutiérrez, 2012; Madrazo, Calzada & Romero, 2018), que para 2011 había alcanzado alrededor de 24 homicidios por cada 100 000 habitantes. Después de alguna baja durante los primeros años del gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), la tasa se ha vuelto a disparar y en los últimos años se ha mantenido alrededor de 27 por cada 100 000 habitantes (Statista, 2023).

México se encuentra inmerso en un proceso de transición de un orden social de acceso limitado a uno de acceso abierto. Las formas tradicionales de reducción de la violencia, basadas en la venta de amparos privados y la distribución clientelar de beneficios públicos se están hundiendo en todo el país, pero las instituciones formales capaces de reducir la violencia a partir de la aplicación universal de la legalidad y el uso de la fuerza estatal que está plenamente adherido al ordenamiento jurídico y con amplia aceptación social, aún no han concluido. La democratización ha tenido un efecto adverso sobre la violencia, en la medida en que no se ha producido sobre la existencia de un servicio civil sólido, profesional y capacitado que no dependa de la permanencia de los funcionarios electos. El sistema de reparto que caracteriza al Estado mexicano en materia de distribución del empleo público ha agudizado sus defectos con la alternancia en el poder producida por la competencia entre partidos (Statista, 2023).

La guerra contra las drogas ha debilitado al federalismo y a los gobiernos locales en lugar de fortalecerlos a partir de mayores capacidades de gestión y apego al ordenamiento jurídico. En lugar de promover la creación de una organización estatal efectiva, con arraigo local y comprometida con el cumplimiento de la ley, el resulta-

do ha sido un orden jurídico de excepción y el mantenimiento de mecanismos tradicionales de negociación de desobediencia y venta de amparos particulares.

Conclusión

La construcción de un modelo de seguridad ciudadana sustentable en México requiere de profundas reformas en la estructura básica del Estado. En primer lugar, debe ser superado el sistema de botín en el que tanto los recursos presupuestales como los empleos públicos son capturados y repartidos entre las camarillas después de cada elección desde el nivel básico de gobierno, el municipio, hasta la parte más relevante de la administración pública federal. Esto es especialmente necesario en el ámbito de los cuerpos de seguridad pública y de procuración de justicia. Sólo la existencia de policías bien capacitadas, profesionales, permanentes y sujetas a la supervisión ciudadana podrán dar resultados a largo plazo en la prevención y contención de los delitos, y servirán de base para cambiar la relación con la legalidad de la sociedad mexicana.

De igual manera, la autonomía, la profesionalización y el fortalecimiento de las fiscalías es crucial para desmontar los mecanismos de la institucionalidad informal que reproducen el modelo de venta de protecciones particulares y negociación de la obediencia de la ley. Las reformas recientes, que han dotado de autonomía formal a las fiscalías, se han mostrado como simplemente cosméticas y no han resuelto la extremada politización de la justicia, otro de los elementos centrales de la trayectoria institucional que impiden la existencia de una seguridad basada en el orden jurídico. También las judica-

turas locales y federal requieren un complejo proceso de transformación, para garantizar su autonomía y blindarlas frente a la corrupción, pues hasta ahora siguen siendo parte central del orden social de acceso limitado que extiende la protección estatal sólo a aquellos con la capacidad de pagar por ella.

Existen ya algunos casos de éxito en la construcción de modelos de seguridad local, pero requieren de consolidación y están sujetos a los vaivenes de la política electoral. Son bien conocidas las propuestas de reforma, pero sólo un nuevo pacto político, que se tome en serio la viabilidad a largo plazo del Estado mexicano y acabe con el sistema de botín, para construir un orden social de acceso abierto sustentado en el orden constitucional y la universalidad de los derechos podrá dar paso a la reconstrucción de la seguridad como garantía efectiva de ciudadanía.

Referencias

- Acemoglu, Daron y Robinson, James (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Crown.
- Bejarano Romero, Raúl (2018). *Competencia electoral, redes de protección y violencia del crimen organizado en México, 2006-2016*. Master's degree dissertation. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Coatsworth, J. (1990). *Los orígenes del atraso. Nueve ensayos de historia económica de México en los siglos XVIII y XIX*. Alianza Editorial Mexicana.
- David, Paul A. (2007). Path dependence: A foundational concept for historical social science. *Cliometrica The Journal of Historical Economics and Econometric History*. 1(2). 91-114. doi: 10.1007/s11698-006-0005-x.
- Douglass, C. North, Wallis, John Joseph & Weingast, Barry R. (2009). *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded*

- Human History*. Cambridge University Press.
- Guerra, François-Xavier (1988). *México: del antiguo régimen a la revolución* (Trans. Sergio Fernández Bravo). (Tomo I). Fondo de Cultura Económica.
- Helmke, Gretchen & Levitsky, Steven (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*. 2(4). 725-740. <https://www.jstor.org/stable/3688540>.
- Knight, Alan (2010). *La Revolución mexicana. Del porfiriato al nuevo régimen constitucional* (Trans. Luis Cortés Bargalló). Fondo de Cultura Económica.
- Madrazo Lajous, Alejandro, Calzada Olvera, Rebeca & Romero Vadillo, Jorge Javier (2018). La 'guerra contra las drogas'. Análisis de los combates de las fuerzas públicas 2006-2011. *Política y Gobierno*, 25(2). Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Madrazo Lajous, Alejandro & Jorge Javier Romero Vadillo, Jorge Javier (2018). Seguridad interior: ILa regresión. *Nexos*, febrero de 2018.
- Pierson, Paul (2000). Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics. *The American Political Science Review*. 94(2). 251-267. <http://www.jstor.org/stable/2586011>.
- Romero, Jorge Javier (2016). *Violencia y régimen político*. Fundación Friedrich Ebert en México.
- (2017). A partir de la Constitución de 1917, cien años de política de droga en México. En *Cien ensayos para el centenario*, tomo 3, estudios económicos y sociales. Senado de la República/Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.
- Silva Forné, Carlos, Pérez Correa, Catalina & Gutiérrez Rivas, Rodrigo (2012). Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada. *Desacatos*, 40, septiembre-diciembre. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13925007004>.
- Statista (2023). *Número de asesinatos cometidos por cada 100,000 habitantes en México de 2009 a 2021*. <https://es.statista.com/estadisticas/1289714/tasa-de-homicidios-mexico/>.
- Zermeño Padilla, Guillermo (2017). *Historias conceptuales*. El Colegio de México.

La innovación militar y la creatividad como factores clave del liderazgo estratégico ante escenarios complejos

Cristián Castaño Contreras



Licenciado en Derecho por el Universitario Panamericano con estudios avanzados en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad de Monterrey. Tiene maestría en Desarrollo Organizacional por la UDEM, maestría en Seguridad Nacional y Defensa Nacional por el Colegio de Defensa Nacional, maestría en Gestión de Seguridad, Crisis y Emergencias por la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid y el Instituto de Investigación Ortega y Gasset; además tiene maestría en Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional por la Universidad de Granada España. Es profesor de las asignaturas Geopolítica, Psicología del Mando y Liderazgo Estratégico, Estrategias de Seguridad y Política de Defensa en la Escuela Superior de Guerra.

151

Introducción

En los últimos lustros, las fuerzas armadas en América Latina como en otras regiones del mundo han sido responsables de misiones no tradicionales a las misiones originarias que son fundantes de la naturaleza de los institutos armados. La doctrina militar en diversos países ha enfrentado los dilemas de adaptarse, innovar y transformar sus componentes para poder desarrollar dichas misiones con éxito. En este trabajo, se analizará en primer término algunos aspectos relevantes del marco teórico relativo al liderazgo en las fuerzas armadas, exponiendo algunos dilemas como lo han sido los enfoques del lideraz-

go innato o del liderazgo aprendido y desarrollado en las instituciones militares; asimismo como el enfoque relacionado con el mando y el liderazgo y las dicotomías entre autoridad y potestad que frecuentemente se pretenden enfrentar como si dichas variables fueran excluyentes una a la otra. En ese mismo sentido, se expondrá en el marco teórico los fundamentos que han llevado a las instituciones militares a revisar los modelos de liderazgo desarrollados hasta ahora; lo anterior derivado de los cambios profundos que se están cristalizando en el escenario estratégico, y fundamentando la trascendencia de dicha revisión y cambio en los modelos de liderazgo, no sólo en el plano de las altas jerarquías y



supremos mandos militares, sino en todas las estructuras de dirección y operación, exponiendo la esencia de lo que debiera ser un sistema de liderazgo estratégico para las fuerzas armadas. Como respuesta a los ambientes denominados VICA (volátiles, inciertos, complejos y ambiguos) (VUCA, por sus siglas en inglés), se expondrán algunas características que las organizaciones han adoptado en sus procesos de toma de decisiones, en la integración de consensos, en su capacidad de respuesta ante los escenarios frágiles y complejos, resaltando aspectos de la sociocracia, adhocracia y holocracia y sus diferen-

cias con los sistemas burocráticos tradicionales.

En el mismo sentido, se analizarán algunas de las herramientas y los procesos que las organizaciones adoptan para responder a escenarios frágiles y complejos a partir de los enfoques organizacionales para la generación de conocimiento compartido, la responsabilidad en la toma de decisiones, la autogestión así como las características más relevantes de los procesos de adaptación e innovación militar, los cuales son los cimientos de la evolución de las instituciones armadas. En vinculación a lo anterior, se expondrán las variables que se pue-

den considerar causales y otras intervinientes de la adaptación e innovación militar, resaltando las coaliciones civiles y militares, los agentes de cambio promotores de la evolución, los impulsos y las resistencias en las culturas organizacionales y los cambios en los escenarios estratégicos, los cuales impactan los modelos de liderazgo en las instituciones militares. Por último, se razonarán algunos aspectos importantes de la creatividad que pueden impactar los procesos de adaptación e innovación militar así como el desarrollo de liderazgo estratégico, exponiendo la relevancia que dicha creatividad tiene en la transformación militar y la preparación de las fuerzas armadas para responder a los desafíos que se presentan en escenarios frágiles, complejos y en un contexto geopolítico que refleja una multipolaridad inestable.

Marco teórico

Cuando utilizamos el término “liderazgo”, estamos utilizando uno de los conceptos que con mayor generalidad se instrumenta en el desarrollo organizacional, así como en la gestión estratégica de las instituciones modernas. No obstante esto, con una visión retrospectiva se puede identificar en las fuerzas armadas un cierto escepticismo respecto al alcance y trascendencia del concepto de liderazgo.

Es entonces que se presenta el dilema de si es necesario formar líderes en las instituciones militares que se prejuician en muchas ocasiones como organizaciones preparadas y dispuestas únicamente para cumplir órdenes superiores, o es que el liderazgo trasciende la estructura jerárquica netamente vertical de los mandos superiores hacia los subordinados y viceversa, convirtiéndose entonces en una asig-

natura relevante. Los investigadores que han podido abordar el fenómeno del liderazgo han constatado cómo existen variaciones respecto al impacto organizacional y social dependiendo de la diversidad de los estilos de liderazgo que se ejercen en un grupo, una organización o una institución. A ese respecto, autores como Drucker han identificado que los pilares de decisión más altos en la pirámide organizacional son aquellos en los que el espacio de incertidumbre y de complejidad suelen ser más amplios, lo que podría complicar la definición de un camino o decisión a tomar. Este es el tipo de dilemas en el que se encuentran los altos mandos de la estructura militar y que pudiera establecer como una primera hipótesis de que el liderazgo es una asignatura que corresponde desarrollar únicamente a aquellos militares que están preparándose para ejercer el alto mando.

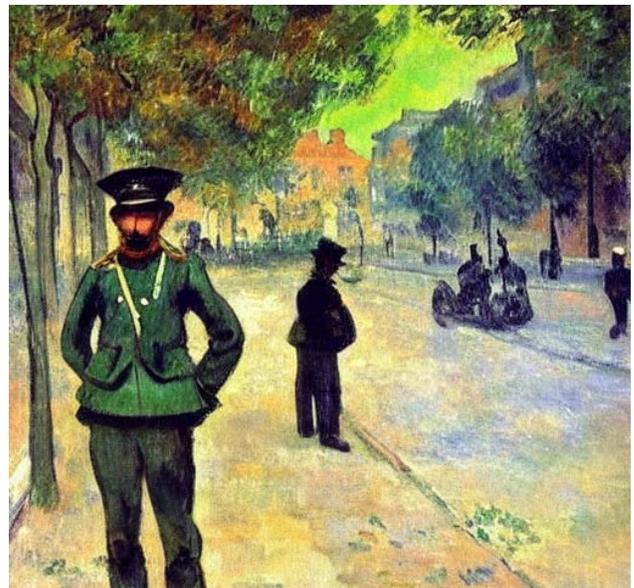
Pero uno de los legados más importantes que nos ha transmitido Drucker es que el desarrollo del liderazgo en el plano estratégico no implica necesaria y exclusivamente enfocarse en el cambio de las normas, las estructuras, las pirámides de autoridad, sino que el liderazgo se encuentra imbricado directamente con los valores de la comunidad y de los miembros de la organización (Drucker, 2013, p. 54). Es así que no se puede desarrollar el liderazgo en una organización, sino se enfocan los esfuerzos para ello en las personas, en tanto que son los componentes humanos los factores esenciales de una organización militar.

En ese mismo sentido, García señala que el liderazgo militar se concibe como la virtud de conseguir que los componentes humanos funcionen eficientemente y sean capaces de adaptar, modernizar o incluso transformar un ambiente organizacional y, con ello, impactar a la

comunidad en la que se encuentra insertada la institución. García considera que dicho liderazgo no sólo se ejerce por el alto mando, sino que incluso debe ser diseñado y consolidado un sistema de liderazgo en las fuerzas armadas que influya tanto en las estructuras militares y sus diversas jerarquías como en su interacción con los civiles responsables de la conducción política de las fuerzas militares de una nación (García, 2007, p. 17). Sin embargo, dicha misión no es muy tersa, pues en las estructuras militares tradicionales el poder de decisión se mantiene férreamente centralizado. Esa verticalización deriva en que toda decisión que deba asumirse en los niveles operacionales sea trasladada a la cúspide de la organización. Esta reflexión debe interpretarse en el sentido de que en un proceso de modernización de las fuerzas armadas vinculado a los entornos inestables e inciertos en los que están inmersos actualmente, tendrían que impulsarse mecanismos de descentralización y la delegación de ciertas funciones que no sean consideradas vitales para la adecuada toma de decisiones y evitando así el ir y venir en ocasiones interminable de las instancias vertebradas en un orden vertical petrificado, tal como orienta al respecto Fernández de Cañete, profesor de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas españolas (Fernández de Cañete, 2010, p. 61). En el mismo sentido, Soriano concibe al liderazgo militar como la capacidad que debe poseer el personal que integra una fuerza armada para conducir a sus integrantes y aportar lo requerido para el desarrollo en lo individual como en lo organizacional en diversas dimensiones como lo son la material, estructural, ambiental y funcional, logrando que los objetivos y las misiones que se dispusieron para dicha organización se alcancen exitosamente

de manera voluntaria y consciente. Ahora bien, como se puede apreciar en la literatura vinculada a nuestro tema, existen diversidad de definiciones y estilos de liderazgo militar y, con ello, también diversas interpretaciones de si existe en sí mismo un estilo propio de “liderazgo militar”. En dicho contexto es que se han propuesto diversas teorías como la “innatista” que sostiene que el liderazgo surge a partir de factores vinculados a la herencia y excluye otros factores vinculados al medio ambiente o la influencia del aprendizaje y el conocimiento. Por otro lado, las teorías vinculadas al campo social sostienen que el liderazgo surge en el contexto de la interacción entre los individuos, y se expresa a partir de la participación activa en un grupo formal o informal donde se demuestran competencias de diversa índole.

En el contexto de dichas teorías, se han propuesto a su vez diversas concepciones relacionadas con tiempos y espacios históricos relacionados al liderazgo organizacional y su expresión en las instituciones armadas. Es así que en civilizaciones antiguas como la sumeria, egipcia o babilónica se han encontrado eviden-



cias del fenómeno del liderazgo. Es así también que Sun Tzu estableció también lineamientos importantes para los líderes militares relacionados con la organización y administración de un ejército. Las civilizaciones griega y romana a su vez expusieron diversos componentes del liderazgo en donde por ejemplo propusieron diversas premisas para distinguir la autoridad de la potestad (*autoritas* y *potestas*) y, con ello, la diferenciación de quien tiene una autoridad y quien tiene una cualidad o conocimiento sin tener propiamente un cargo de autoridad, pero que genera adeptos o liderados a causa de dicho conocimiento, experiencia o autoridad moral que representa (Soriano, 2013, pp. 40-42). Los nuevos escenarios obligan a las instituciones armadas a desarrollar capacidades de liderazgo en todo el personal militar impactando hasta el nivel político-estratégico, orientando su actuación con el propósito de inhibir algunos vicios que se han identificado en las instituciones militares como lo puede significar la “microgestión” y la pérdida del horizonte estratégico. Como señala el propio Fernández de Cañete, en ciertas circunstancias se puede apreciar cómo mandos superiores pretenden supervisar detalles mínimos de tareas que tiempo atrás ellos mismos ejecutaron, sabiéndose concededores de los procesos y métodos de ejecución, lo que deriva en una pérdida de la perspectiva y visión del horizonte estratégico, que a su vez puede tener resultados catastróficos en la institución y sus misiones fundamentales.

Por supuesto, será requisito fundamental que para inhibir los efectos nocivos de la microgestión —que hasta ahora se mantiene como uno de los vicios más relevantes que erosionan el liderazgo en las instituciones armadas—, en todos los niveles de la acción militar, el personal

con incidencia en los niveles estratégicos, en el ámbito operacional y táctico haya desarrollado el adiestramiento adecuado a los tiempos y cambios tecnológicos y doctrinales, habiéndose formado además en un modo abierto de aprendizaje para generar y compartir el conocimiento; es decir, que en circunstancias normales y no habiendo ninguna contingencia en las operaciones, los grupos de tarea son capaces de resolver problemas y aproximarse a los fenómenos en un modo que permite al personal militar involucrado, analizar la complejidad de los desafíos desde ópticas diversas, transdisciplinarias, considerando dicha complejidad en las variables de estudio y con la apertura requerida para encontrar alternativas innovadoras y creativas para resolver los conflictos o problemas que se les presentan. Como puede observarse, los ejes del liderazgo estratégico en las fuerzas armadas no sólo cruzan las instancias superiores de decisión, en tanto que sería imposible consolidar altos niveles de liderazgo militar, pensando que dicho liderazgo únicamente debe cultivarse en el alto mando. Como lo señala Matías, el liderazgo en la milicia se expresa en un principio en la vinculación entre las habilidades para las relaciones interpersonales, trascendiendo en el impacto en el plano organizacional y lo que derivará a su vez en la integración de normativas, régimen y doctrina relacionados con la gestión estratégica de personas y recursos en las fuerzas armadas (Matías, 2013, p. 13). En ese sentido, a diferencia de los comportamientos individuales que se adaptan con mayor agilidad a los cambios en el entorno, dicho proceso de adaptación en las organizaciones suele presentar resistencias, falta de comprensión del contexto, rigideces en la interpretación de la realidad y miedo de las estructuras organi-

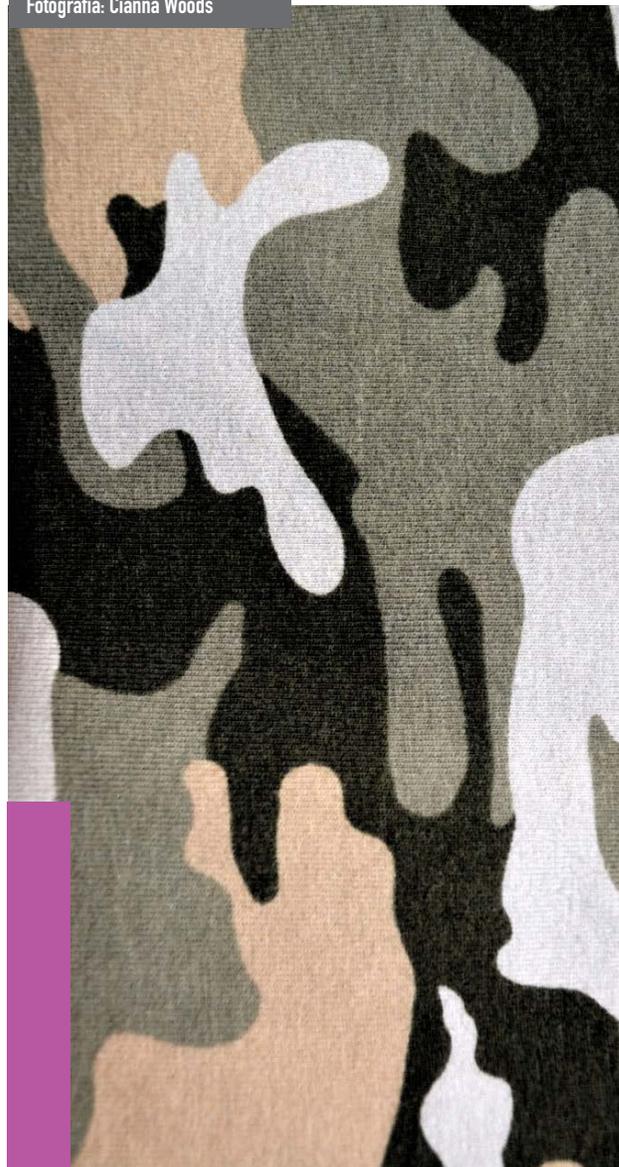
zacionales al cambio. Parafraseando a Kotter, uno de los autores que más trabajo académico ha desarrollado en torno al análisis y comparación de las teorías del cambio, pareciera a veces que pretendemos dirigir organizaciones modernas del siglo XXI con estructuras del siglo XX y con directivos del siglo XIX (Kotter & Cohen, 2012, p. 17).

Desarrollo y análisis

El liderazgo militar se ha considerado siempre como una asignatura relevante en el quehacer de las fuerzas armadas, pero como se ha dicho en el contexto actual nos conduce a cuestionarnos los modelos tradicionales de formación de líderes y de liderazgo. El escenario estratégico vigente implica una aceleración en los cambios sociales, culturales, políticos, medioambientales y tecnológicos, lo cual influye en la arquitectura institucional y sus misiones. Impactan indiscutiblemente la cultura organizacional, pues inciden en la psicología y el comportamiento de los integrantes de dicha organización. En virtud de ello, los procesos de adaptación tanto individual como colectiva en el ámbito organizacional involucran procesos de comunicación, cooperación e interacción.

En general, si una persona percibe que es fácilmente adaptable al proceso de cambio, expresará una conducta positiva, mientras que aquellos que tengan la percepción de que el cambio pudiera perjudicar o generar costos personales, expresarán resistencias y una conducta negativa, oponiéndose ya sea veladamente o en ocasiones abiertamente al cambio. Es ahí donde surge el conflicto, que es una de las variables que presenta mayor dificultad para su gestión particularmente en ambientes turbulentos, pues se identifica como una de las

Fotografía: Cianna Woods



condiciones fundamentales con las que debe enfrentarse el líder cotidianamente. Frecuentemente, el perfil que se adopte en la gestión de los conflictos puede ser la causa del éxito o del fracaso organizacional. Lo anterior resulta fundamental en el desarrollo de capacidades de liderazgo en las organizaciones en general y en las instituciones militares en particular, en tanto que los resultados en la gestión del conflicto surgido a partir del cambio de variables endógenas o exógenas a la organización, pueden ser catastróficos o bien pueden resultar positivos ya

sea que fortalezca los sentimientos de identidad y pertenencia, anticipándose así a los desafíos en el escenario prospectivo, o bien que genere frustración, hostilidad y debilitamiento del rendimiento laboral impactando el nivel organizacional e intraorganizacional. Autores como Soriano identifican ciertos principios que deben desarrollarse específicamente en el ámbito del liderazgo militar, entre los que destacan el consolidar la capacidad para analizar los fenómenos y el conflicto con criterios claros y fundamentados en la razón y la evidencia, el mantener una visión prospectiva de la fenomenología trascendiendo a la coyuntura, además de mantener la perseverancia, la serenidad y prudencia cuando se presentan imprevistos o cambios repentinos en el escenario en el que se actúa (Soriano, 2013, p. 54).

Otro de los principios que señala Soriano es el de “integridad”, término que proviene del latín *integritas* y que hace referencia a la cualidad de “ser íntegros” que se encuentra vinculada a su vez a distintos ámbitos como lo son el moral, el personal y el profesional. En el ámbito personal o profesional, se interpreta el concepto integridad como la cualidad por la cual una persona posee una amplia gama de aptitudes, por lo que no se limita a una sola actividad y recorre distintas áreas del conocimiento como es el caso de un profesional de las armas. Esa capacidad y conocimiento vinculados a la integridad profesional debe encauzar al personal militar que se encuentra en proceso de formación de liderazgo con visión estratégica a generar, a partir de los errores o fracasos que resulten, aprendizajes significativos en el grupo, unidad o institución que encabeza, que sin dejar de establecer los mecanismos correctivos pertinentes, no sea el “castigo” el principal motivador del trabajo o que se promueva tal miedo al fracaso o al error que



inhiba toda iniciativa e impulso para presentar alternativas creativas frente a los problemas, sino que trascendiendo al castigo sean la generación de conocimiento, el aprendizaje y el avance organizacional los principales resultados de dichas caídas y fracasos. En el contexto del tema que se expone en el presente trabajo, resulta pertinente el identificar algunos ejemplos de desarrollo de liderazgo en fuerzas armadas diversas para poder analizar el horizonte estratégico respecto al cambio y la innovación en relación con el propio liderazgo estratégico militar frente a escenarios complejos. Es el caso de las fuerzas armadas alemanas (*bundeswehr*) que han desarrollado un concepto estratégico relacionado con el liderazgo militar, con la pretensión de que dicho concepto pueda permear

la filosofía misma del personal militar en todos sus escalones, profesiones y comisiones encomendados. El *innere führung* se describe como un concepto en el que las obligaciones y exigencias que se le presentan al personal militar se encuentran imbricadas con la dignidad y los derechos de los ciudadanos. Dicho concepto creado al fenecer la Segunda Guerra Mundial y la caída del nacional socialismo representa la necesidad de que el *bundeswehr* sea una institución aceptada por la sociedad alemana y además reconocida como una institución necesaria. Es así que el *innere führung* que significa “liderazgo interno” se encuentra insertado en el modelo denominado del “ciudadano en uniforme”, que representa al ciudadano con todos sus derechos y obligaciones portando un uniforme, que a su vez significa la profesión que dignifica, se debe y obliga a la preservación de las libertades y los derechos de la sociedad en general como colectividad y los derechos de los ciudadanos en lo particular. Es además un lazo en el que todo militar construye en su interior un líder, sin necesidad de asumir grandes cargos o comisiones, vinculado también a directrices de aplicación práctica relacionadas con la disciplina, la autoridad, la autoestima, el orden, la justicia, la cohesión y la educación política y moral del militar.

Soriano encuentra analogías entre los principios sustentados en la doctrina del *innere führung* y las premisas integradas en el marco teórico de la inteligencia emocional desarrollada por Goleman, pues expresa que dicho liderazgo interno tiene como elementos característicos la conciencia de sí mismo, la motivación, el control de las emociones, la empatía y las habilidades requeridas para una sana interacción social. Este concepto de liderazgo interno entonces se

encuentra definido por medio de ideales que se sustentan en la experiencia y asume una de las premisas esenciales de Sun Tzu, en la que sostiene que el verdadero y más auténtico arte de la guerra no se encuentra en la guerra misma, sino en la prevención de la conflagración, misión que puede ser desarrollada por liderazgos militares con visión estratégica (Soriano, 2013, p. 57).

Como otro ejemplo vinculado a los ejes tratados en el presente trabajo, se encuentra el liderazgo militar en el ejército británico, el cual se concibe como una cuestión cimentada en la visión de futuro. En el documento denominado *Soldier management, a guide for commanders*, se establece que el liderazgo es una proyección de la personalidad y el carácter que debe inspirar a que otros hagan y cumplan lo que se espera de cada uno de ellos. En ese mismo sentido, se le considera como la cualidad más importante que debe desarrollar y consolidar un mando y es entonces un factor crucial para el éxito de las operaciones militares. Con dicha visión, el comandante militar no sólo debe cultivar los conocimientos técnicos que le son indispensables en el arte operacional, sino que el éxito de los mismos radica en desarrollar las cualidades de liderazgo para entender la organización militar en la que tiene mando (variables endógenas), comprender el entorno y las variables exógenas que pueden impactar o afectar la organización y sus misiones y, a la vez, conocer a las personas que tienen que conducir. En el caso británico, todos los militares del ejército de tierra reciben su formación inicial para ser comisionados como oficiales en la Real Academia Militar de Sandhurst (RMAS, por sus siglas en inglés). Desde dicho peldaño inicial de formación, se integran órganos de selección de oficiales en donde se privilegian las cualidades y capacida-

des de liderazgo que tienen o que pudieran desarrollar dichos aspirantes, lo que convierte el desarrollo de liderazgo en uno de los principales factores de crecimiento profesional en el ámbito militar desde los inicios de la carrera de armas. Posterior al egreso como oficiales y hasta que llegan a las comisiones más altas de decisión en la institución militar, el ejército británico ha desarrollado un programa de tres fases para la consolidación del liderazgo militar hasta el nivel estratégico. En la primera fase, se consideran planes de desarrollo de liderazgo a nivel de unidades mientras que en la segunda y tercera los oficiales realizan diversos cursos vinculados al mando en el plano operacional y estratégico, así como también relacionados con estados mayores (Soriano, 2013, pp. 58-59). Respecto al liderazgo en el ejército estadounidense, cabe señalar que en 1948 se editaron los primeros documentos de manera organizada relacionados con el liderazgo, lo que se ha convertido en un componente doctrinal de relevancia. En el *Manual de campo FM 22-100*, se define al liderazgo como un proceso mediante el cual se influye en las personas, proporcionando propósito, dirección y motivación en el desarrollo y cumplimiento de misiones. En los documentos aludidos, el ejército estadounidense integra el concepto *be, know and do* como cimiento del liderazgo militar, y expresa una relación necesaria e indispensable entre los valores de la sociedad y los valores militares como fundamento del liderazgo militar. Los atributos inherentes al concepto *be, know and do* se interpretan con el requisito inicial de lo que el líder debe ser, con los valores y atributos que conforman el perfil de un líder en las fuerzas armadas que es lo que se conoce como el *be*. Las competencias relacionadas con el “saber hacer” desde el punto

de vista técnico y las demás habilidades relacionadas con el trabajo de campo representan el *know*, mientras que el hacer, la concreción de las cosas, la aplicación del ser y del saber para impactar la realidad representan el *do* o el “hacer” o “lograr”. Cabe señalar que el liderazgo en el ámbito militar es la cualidad de mayor relevancia en el ejército estadounidense y la evaluación de dicha competencia se realiza en todos los niveles de las jerarquías y de cualquier nivel de mando (Soriano, 2013, pp. 59-60). En el mismo sentido, el ejército de los Estados Unidos de América ha creado el Center for the Army Profession and Leadership (CAPL) que ha dado lugar a la expedición del *Leader development improvement guide* (LDIG, por sus siglas en inglés) publicado en 2018 y en el cual se describen las diversas cualidades y atributos del ser, conocer y hacer que debe tener todo integrante del ejército, además contempla procesos de aprendizaje y conocimiento compartido, de generación de alternativas diversas para resolver problemas mediante pensamientos creativos e innovadores, también consolida un gran sentido de comunidad auspiciado desde el alto mando hasta los niveles inferiores de las jerarquías (CAPL-US ARMY, 2018, p. 5).

Entre otras competencias, el citado manual militar estadounidense considera la comprensión de la esfera de influencia, la capacidad de negociación, de construcción de consensos y de resolución de conflictos, entre las principales herramientas y habilidades personales en el liderazgo militar. En este sentido, el mismo instrumento doctrinal considera el trabajo en equipo, la cohesión, la cooperación y la creación de ambientes de aprendizaje como factores esenciales en el desarrollo del liderazgo citado (CAPL-US ARMY, 2018, pp. 74-80).



Dentro del segundo apartado del mismo manual, destacan como atributos del liderazgo militar, además de la resiliencia y la disciplina, entre otros, la agilidad mental en donde se desarrollan conceptos vinculados a la flexibilidad en el pensamiento, la habilidad de romper con patrones habituales de comportamiento, la anticipación y adaptación a situaciones inciertas y cambiantes, así como la habilidad de aplicar múltiples perspectivas y aproximaciones para analizar y comprender el escenario donde se actúa (CAPL-US ARMY, 2018, pp. 167-172). Como se puede observar, en los casos planteados, existe la constante de resaltar las cualidades, capacidades y competencias del líder militar en contextos diversos, cambiantes e inestables que derivan en escenarios volátiles y complejos. En función de lo anterior, resulta fundamental comprender los cambios generados en los denominados contextos o ambientes *VICA* (volátil, incierto, complejo y ambiguo).

La disruptiva volatilidad que en la actualidad se expone en los campos político, económico,

social, militar, tecnológico o medioambiental, ha propiciado que los líderes y los analistas de las organizaciones denominen a estos ambientes como de alta fragilidad. Los ambientes *VICA* o *VUCA* (*volatility, uncertainty, complexity, ambiguity*), por sus siglas en inglés, es un término acuñado por el ejército de los Estados Unidos y que ha permeado diversos enfoques y marcos teóricos relacionados con el liderazgo, el desarrollo organizacional, el mundo de las corporaciones y, por supuesto, de las fuerzas armadas.

La volatilidad se interpreta como la velocidad en la que se producen los cambios y la dinámica en las variables políticas, económicas, sociales y tecnológicas. La incertidumbre se relaciona con la interpretación de la multiplicidad de situaciones imprevistas y disruptivas, en donde el número de factores que influyen en la fenomenología y los hechos que impactan a las sociedades hacen que los resultados sean imprevisibles. La complejidad se interpreta como las condicionantes en aumento que influyen en el funcionamiento de las organizaciones obligando a la comprensión más profunda del entorno y con mayor número de variables interrelacionadas y potenciadas entre sí. La ambigüedad se puede inferir como la diversidad de interpretaciones que pueden existir sobre un mismo hecho o fenómeno, y en donde no necesariamente los factores o variables a considerar son evidentes y se pueden identificar con la simple observación del analista o investigador (Bennett & Lemoine, 2014, pp. 311-312). Ambiente o escenario *VICA*, no significa simplemente la representación de un acrónimo de tendencia, pues ha implicado el desarrollo de resignificados y teorías del pensamiento y la estrategia que ratifican que incluso escenarios percibidos como caóticos pueden ser gestionados e incluso de-

ben serlo, aproximándose a diversas formas de aprender, intervenir, controlar, recuperarse y ser resilientes, por parte de los líderes, los equipos y las comunidades ante situaciones de múltiples desafíos complejos (Smith y Cockburn, 2016, p. 11). Es en esos contextos en los que las instituciones militares deben gestionar sus intervenciones que, en muchas ocasiones por el nivel de incertidumbre y complejidad, aturden y confunden a los altos mandos, considerando que no hay tiempo para reflexionar, para pensar ni mucho menos para innovar.

Como señalan Smith y Cockburn, refiriéndose a las intervenciones de equipos en contextos VUCA, resulta importante que las decisiones —en caso de que las circunstancias lo permitan y no exista un peligro inminente y de urgente resolución— se tomen procurando el consenso entre los integrantes del equipo, pero en caso de requerir una pronta resolución, los equipos asumiendo el enfoque del liderazgo estratégi-

co militar deben desarrollar capacidades para alcanzar con rapidez el consenso y responder a las condiciones que ha impuesto el entorno. Nassim Nicholas Taleb, autor de varios libros, entre ellos el de “*Antifrágil*”, los autores referidos exponen un sentido positivo al acrónimo VUCA (en inglés), argumentando que la inestabilidad y la incertidumbre que representa el escenario frágil al que se vincula el concepto, puede también concebirse como un campo fértil para el desarrollo, la innovación y la consolidación de nuevas generaciones de líderes preparados con los conocimientos, habilidades y actitudes requeridos para gestionar ambientes totalmente inestables. Dicho sentido positivo se sintetiza en VUCA como *vision, understanding, clarity, agility* (Smith & Cockburn, 2016, p. 12). Como una vía para construir conocimiento, consenso y consentimiento en los grupos y las comunidades en el contexto de ambientes VUCA, Terlato expone a la sociocracia como alternativa, en donde seña-

Fotografía: Gidon Pico



la que dicho modelo fue llevado a la práctica por primera vez en Holanda a principios del siglo pasado, teniendo como génesis una gran influencia cuáquera. Dicho modelo se sustenta en la contribución de los miembros de un equipo a su propia enseñanza, articulando las decisiones de los profesores o líderes. El método gravitaba en el consenso y la corresponsabilidad. En ese mismo sentido, se concebía que el consenso se sustenta en la idea de que la verdad no es parte de una sola persona, lo que implica escuchar las consideraciones de los otros y valorarlas. En ese mismo sentido, Briggs, citado en Terlato (2019), considera que son indispensables cinco pautas de comportamiento para lograr los resultados de dicho método aplicable en ambientes VICA: 1) la voluntad de compartir el poder, aun a costa de desprenderse de las jerarquías, 2) el sentido de comprometerse a alcanzar consensos a partir del método del acuerdo, 3) desarrollar un sentido cierto y claro de visión que pueda unificar las búsquedas y los objetivos que se han planteado los integrantes del grupo o de la organización, 4) establecer una agenda para actuar, descartando en lo posible las urgencias que serán nocivas e impedirán que se pueda establecer dicha agenda, 5) contar con un facilitador que guíe el proceso. Con estas premisas, se pretende que el paradigma sociocrático abra el camino para que las decisiones sean adoptadas por inexistencia de objeciones fundadas y se sostenga más bien en la fuerza de los argumentos derivados del análisis y la reflexión de la complejidad que se ha racionalizado (Terlato, 2019, p. 4).

Las anteriores consideraciones resultan pertinentes en virtud de que los sistemas organizacionales jerárquicos como los son las instituciones militares funcionan generalmente de

manera adecuada en contextos simples; sin embargo, presentan graves dificultades para funcionar en ambientes volátiles, inciertos, complejos y ambiguos. Una de las dificultades que tienen este tipo de organizaciones ante escenarios frágiles (VICA) es que carecen de la velocidad de respuesta para moverse e intervenir en dichos contextos, y a causa de ello pierden cualquier tipo de ventaja frente al fenómeno, amenaza, riesgo o desafío que están enfrentando. Así como citábamos a la sociocracia como un modelo propuesto para tomar decisiones y definir intervenciones en contextos complejos, existen otras alternativas que pretenden adoptar cambios para impulsar que las estructuras organizacionales se transformen en un andamiaje más flexible y dispuesto a responder a los desafíos que se presentan en los ambientes VICA, involucrando a los integrantes de la organización en procesos para generar inteligencia colectiva y pensamiento sistémico.

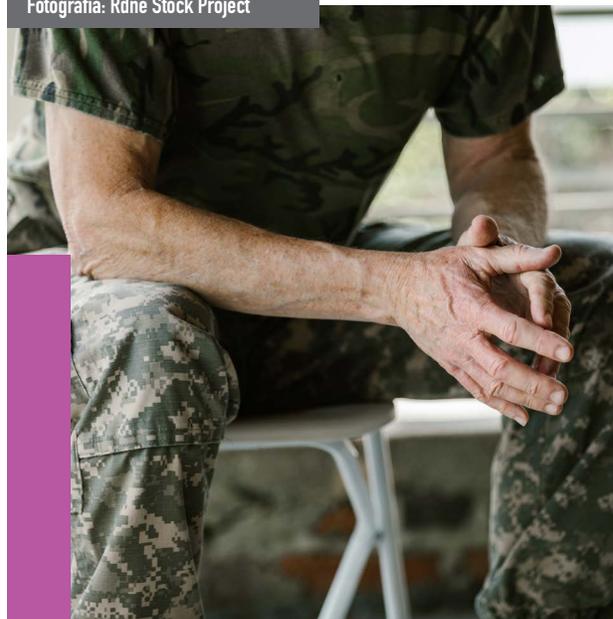
Es el caso de la holocracia que integra un conjunto de reglas enunciadas entre otros instrumentos en la “constitución holocrática” propuesta, entre otros, por Robertson, donde se propone trascender los sistemas jerárquicos tradicionales para aproximarse a un sistema distribuido de toma de decisiones. Como puede identificarse en los principios de la holocracia, los integrantes de la organización tienen la delegación necesaria para resolver problemas, asumir decisiones y tomar iniciativas, lo cual supera la visión burocrática tradicional en la que se han desenvuelto las organizaciones sólidamente verticales. De la organización burocrática se evolucionó a la organización adhocrática, en la cual Díaz y Arbeláez sostienen que fue Tofler el fundador de dicho concepto organizacional y gerencial, en el que la institución trasciende

de una unidad de mando estricta a una unidad de mando alternativa, traspasando los límites de la autoridad de control al ejercicio del liderazgo con un perfil de control amplio en lugar del estrechamente ejercido en el modelo burocrático. En la holocracia, los jefes no asumen los problemas ni las responsabilidades de todos y en todo momento, y cada integrante de la organización tiene autoridad y responsabilidad para ocuparse de sus ámbitos de actuación. En lugar de seguir la premisa absoluta de obediencia *a priori*, el responsable directo está preparado para gestionar y para resolver, sin que ello signifique la desaparición del ámbito y principio de autoridad y obediencia, pero tampoco implica que la organización se petrifique en las cadenas interminables de asuntos por decidir cuando todo se somete al modelo tradicional de autorización por las jerarquías superiores, en donde el miedo al error y al castigo aparece como otro desmotivador adicional para gestionar y resolver con iniciativa propia los problemas que se presentan en ambientes inestables (Díaz & Arbeláez, 2019, pp. 60-62).

Este es uno de los aspectos que resultan más debatibles, pero sin duda también más relevantes en el proceso de adaptación y transformación militar hacia el futuro, en tanto que la agilidad se convierte en una variable vital en las organizaciones que gestionan y sobreviven a los escenarios VICA, y los fenómenos que se presentan como nuevas amenazas a la seguridad y estabilidad de las sociedades y los países.

Así también lo sostienen Nejati y Salamzadeh cuando señalan que la agilidad se encuentra a su vez sustentada en modelos basados en el conocimiento (*knowledge-based organization*). Es así que el capital intelectual se convierte en la clave del éxito y supervivencia de las organi-

Fotografía: Rdne Stock Project



zaciones enfrentando ambientes frágiles y complejos; por ello, dicho capital intelectual también se convierte en un insumo indispensable para el desarrollo de los líderes en las organizaciones (Salamzadeh *et al.*, 2014, p. 178). Desde este enfoque, no se puede entonces considerar una organización que se encuentre preparada para responder a la inestabilidad y fragilidad de los escenarios VICA si previamente no se ha diseñado el modelo de desarrollo organizacional orientado en el conocimiento, lo que permite que existan diversos círculos de responsabilidad y autogestión propuesto por la holocracia o los modelos de consenso y cooperación expuestos en la filosofía sociocrática. Como se ha dicho previamente, los cambios organizacionales de profundidad pueden generar importantes resistencias en las estructuras de base como en los mandos medios y superiores; particularmente, en las instituciones armadas dichas resistencias pueden ser de mayor intensidad por valores y principios en los que se cimientan, como la jerarquía y la disciplina, así como el “*eidós*” que

representa el marco en el que los ejércitos cultivan las formas, las tradiciones y los símbolos en los que se arraigan y expresan dichos valores y principios a lo largo de muchos años e incluso siglos. Los escenarios VICA como se ha expuesto representan desafíos para las organizaciones militares que podrían encauzarse en procesos de adaptación o, en su caso, en procesos de innovación en las fuerzas armadas. En ese sentido, Adam Grissom, citado en Jordán (2017), señala que se pueden identificar tres elementos característicos de la innovación militar, que se sintetizan en un cambio en el modo de operar de las fuerzas militares, considerando que dichos cambios no incluyen reformas de carácter administrativo a menos que dichas reformas representen un cambio relevante en la práctica operacional. Otro elemento característico es que el impacto y alcance de dicho cambio puede considerarse de relevancia, además que dicho cambio se visualiza vinculado directamente con un incremento en la eficacia de las organizaciones militares (Jordán, 2017, p. 205). Como señala Farrell, distinguiendo adaptación de innovación militar, dicho proceso adaptativo representa un cambio en las tácticas, técnicas o de ciertas tecnologías existentes en el ámbito operacional, mientras que la innovación militar representa un cambio de mayor calado con impacto institucional en la generación de nueva doctrina, una nueva estructura organizacional o nuevas tecnologías. Un aspecto importante que señala Farrell es que ciertas adaptaciones podrían eventualmente convertirse en innovaciones si son seguidas de la profundidad que representa una nueva doctrina, nueva estructura o nuevas tecnologías (Farrell, 2010, p. 569). Como señala Jordán, fue Barry Posen uno de los precursores en la investigación y estudios sobre in-

novación militar, en donde expuso que los cambios doctrinales en los ejércitos se vinculan con la gran estrategia de los Estados, desarrollando hipótesis y conclusiones sobre los recursos de la doctrina militar en los casos de Francia, Gran Bretaña y Alemania. Hay que destacar que dichos cambios doctrinales y la gran estrategia de los Estados respondieron, según Posen, a los cambios del entorno estratégico. Las variables que influyen en el escenario y que impactan en la gran estrategia de las naciones y, a su vez, en la doctrina de sus instituciones militares responden a alteraciones en la distribución de poder y la dinámica geopolítica, en donde existen variaciones en los pesos y contrapesos de las potencias existentes y las potencias emergentes, asimismo en el desarrollo de las capacidades militares de los adversarios y las brechas existentes a partir de cambios tecnológicos.

Existen distintas aproximaciones que se han construido para comprender las variables que son causales de la innovación militar. Entre los principales enfoques, están aquellos que se sustentan en los cambios del entorno estratégico, en donde se encuentran autores como Posen y Rosen y otros enfoques que sustentan dicha causalidad vinculada a factores culturales de la organización militar como Kier y Murray. Tanto Posen como Rosen enfocan la causalidad de la innovación militar en factores que derivan de decisiones en el nivel político estratégico, ya sean liderazgos civiles que influyen o tienen mando en el aparato militar y algunos mandos militares que son identificados como “agentes de cambio” dentro de la estructura (Posen los denomina *mavericks*), o ya sea en las ramificaciones de la estructura institucional, en donde se impulsan los cambios de profundidad que llegan a consolidarse en figuras innovadoras (Rosen).

Sin embargo, hay autores, como se ha dicho, que descartan que sean las variaciones en el escenario estratégico las que han impulsado en las estructuras militares el cambio; es el caso de Kier y Murray, quienes expresan que dicho proceso innovador encuentra su génesis en los factores culturales, los cuales influyen de manera implícita en el camino que adoptará el impulso innovador y, por ello, como sugiere Jordán, las transformaciones culturales en el nivel estratégico de la sociedad o aquellas que impactan en el plano organizacional en las instituciones armadas son un factor importante de causalidad de la innovación en las fuerzas armadas. En el modelo explicativo que expone Jordán, en donde integra a los más importantes autores que han desarrollado conocimiento en la materia, se considera a su vez otros factores relevantes como variables intervinientes, además de identificar a las coaliciones civiles y militares proinnovación y una cultura favorable a dicho proceso, como premisas necesarias para cristalizar la citada innovación. Entre dichas variables, se encuentran la competencia en la distribución de funciones con otras ramas del aparato estatal en materia de seguridad y defensa, el que exista un sistema efectivo de aprendizaje organizacional y la disponibilidad de los recursos presupuestarios y tecnológicos indispensables para impulsar y desarrollar el proceso de cambio y de innovación (Jordán, 2017, pp. 206-210). Sin duda, como han expuesto diversos autores, las capacidades de innovación van acompañadas indispensablemente de procesos que permitan la creatividad. Dicha innovación vinculada a la creatividad en ocasiones ya no es una alternativa opcional para las instituciones, sino que, ante entornos y ambientes donde lo único permanente es el cambio, la volatilidad y la complejidad,



se convierte en una necesidad ineludible para la supervivencia, lo que en el ámbito militar los resultados y sus impactos pueden ser en ocasiones cruciales y de extremada fatalidad para la permanencia o estabilidad de un país. Es así que en las instituciones sumamente jerarquizadas y disciplinadas como las organizaciones de naturaleza militar que son aferradas a las tradiciones, habituadas a los sistemas de control, al cumplimiento de normas y procedimientos pueden y deben ser innovadoras. En vinculación con la premisa anterior, en la mayoría de las organizaciones militares como en aquellas en donde la jerarquía y la disciplina son un factor determinante, las capacidades creativas y los procesos de innovación no necesariamente son una prioridad ni se estimula su desarrollo. Ante dicho dilema, las fuerzas armadas tienen como alternativa el definir un modelo de liderazgo que fomente estilos de mando inclinados a la proactividad en cualquier nivel jerárquico, incluyendo, para ello, la capacidad de iniciativa, la creatividad y la autonomía personal, retomando los modelos de decisiones que se ha planteado

previamente en este trabajo. Esto por supuesto no puede considerarse sin que dichas capacidades se consoliden en el plano individual, pues implica cambios en el nivel cultural de la organización militar.

Asunto por demás complejo, pues como señala Warren Bennis, citado en Serra (2013), respecto al liderazgo y sus aproximaciones al conocimiento científico, “es el tema más estudiado y peor comprendido de las ciencias sociales”. En ese orden de ideas, es pertinente ir clarificando las innecesarias contradicciones que históricamente se han expuesto entre la capacidad de mando y liderazgo, en tanto que para los entornos del siglo XXI, la capacidad de liderazgo resulta una condición imprescindible para el ejercicio del mando militar (Serra, 2013, p. 102).

Entre los factores relevantes de estudio, resulta el que en las instituciones militares se identifican obstáculos en ocasiones impuestos de manera fatal, que inhiben o anulan la creatividad en dichas organizaciones y que se encuentran vinculados al autoritarismo y las burocracias robustas y complejas, las cuales derivan en comportamientos de conformidad, dogmatismo, intolerancia, antiintelectualismo, entre otras conductas nocivas para la resolución de problemas complejos (Vego, 2013, p. 84).

No obstante lo anterior, se aprecia un intercambio en los últimos años entre organizaciones de diversa naturaleza y que han impactado positivamente las instituciones de seguridad y defensa; conceptos como gestión de competencias, gestión de la diversidad, gestión del conocimiento, inteligencia emocional, gestión de la incertidumbre y complejidad son componentes ya del desarrollo organizacional, de la cultura institucional e incluso en muchos casos se ha

ido incorporando a la doctrina militar, propiciando herramientas institucionales de mediano y largo plazo que permiten la consolidación del liderazgo militar en ambientes volátiles, complejos e inciertos.

Dichos procesos de intercambio se han potenciado en virtud de la necesidad de gestionar el cambio acelerado de los escenarios, así como la prevención y anticipación de sus impactos en las organizaciones y sus misiones. El escenario estratégico, volátil, incierto, complejo y ambiguo, obliga a las organizaciones a modelar sistemas institucionales flexibles y adaptables; dicho objetivo no sería posible sin procesos creativos que resulten en innovaciones. Con esa misma lógica, hay que señalar que los riesgos y las amenazas de naturaleza híbrida, los nuevos escenarios geoestratégicos de actuación que han modelado una multipolaridad inestable y las nuevas tecnologías que han tenido incidencia en los nuevos sistemas de armas, son algunos de los componentes que han cambiado y que deben impulsar dentro de las instituciones de seguridad y defensa la consolidación de plataformas propicias para el desarrollo del liderazgo vinculado a la creatividad y la innovación, como se ha señalado previamente, en todos los peldaños de las jerarquías y no sólo en los futuros altos mandos.

Conclusión

Con lo antes expuesto, se puede inferir que el ejercicio del mando, en todos los niveles jerárquicos, sustentado en el liderazgo creativo, puede abrir los canales propicios para el trabajo colaborativo, teniendo respuestas en breve término y en diversas direcciones, atendiendo a la complejidad de los fenómenos, produciendo

ideas innovadoras que se gestan en ambientes adecuados para expresar la creatividad sin ser sancionado por ello. Ante el dilema de si las estructuras militares debieran fomentar la creatividad, no debe quedar duda; los militares deben ser creativos, en todo nivel y jerarquía, y los ambientes en donde se desarrolla el aprendizaje de todo militar debe ser acondicionado para que dicha creatividad prospere y se pueda expresar; esto con el propósito de gestionar el cambio, identificar los procesos de adaptación de las instituciones militares, incluyendo aquellas transformaciones que derivan en innovación y que pudieran formar parte de la doctrina. Pero dicha creatividad, cambio, transformación e innovación no debe confrontarse con la tradición, la historia ni los valores y principios que son cimientos de las instituciones militares.

El liderazgo militar puede y debe desarrollarse valorando la creatividad y la innovación, desde la profundidad de las organizaciones y no necesariamente únicamente bajo la presión de fenómenos externos; es decir, no sólo porque el escenario ha cambiado debe ser el argumento para fomentar la creatividad y la innovación, aunque por mayoría de razón, cuando el escenario es complejo, volátil y ambiguo, debiera ser predecible que las instituciones militares son conscientes de dichos cambios y la necesidad de adaptar formación, adiestramiento, medios, misiones y en su caso doctrina.

En ese sentido, sería deseable que los miembros de las organizaciones militares establecieran nuevos estándares de confort y seguridad, en donde la pasividad, neutralidad o inhibición de cambios debiera generar incomodidad, y más bien todos los integrantes de la institución se sintiesen cómodos y seguros bajo dinámicas de cambio, pero ello implica adaptaciones cultu-



rales que requieren esfuerzos conscientes y deliberados para generar los ambientes adecuados, así como el tiempo necesario para lograr dicho propósito; todo ello bajo un sistema de liderazgo estratégico que permee en las diversas estructuras de mando.

El liderazgo militar se ha considerado históricamente como una asignatura relevante en el quehacer de las fuerzas armadas. El escenario estratégico vigente implica una aceleración en los cambios sociales, culturales, políticos, medioambientales y tecnológicos, lo cual impacta la arquitectura institucional de las organizaciones militares. Algunos de los elementos que deben ser componentes del liderazgo militar en dichos contextos son la capacidad de analizar los fenómenos y los conflictos con criterios objetivos, racionales y fundamentados en la evidencia, inhibiendo la subjetividad de las percepciones. Dicho perfil de liderazgo militar también es óptimo para que se desarrolle la cualidad de aproximarse a distintas áreas del conocimiento relacionadas con la profesión de las armas,

pero también sumergirse en el conocimiento de la sociedad y sus factores de desarrollo. Como se ha expuesto en el caso de las fuerzas armadas alemanas, británicas y estadounidenses, se presenta evidencia de la relevancia que el desarrollo del liderazgo se ha convertido en una de las asignaturas esenciales en la carrera militar, en la preparación de los futuros mandos, pero también en la consolidación de una cultura propicia para el aprendizaje abierto y continuo, para la generación de conocimiento vinculado a la fenomenología compleja, inhibiendo el miedo al error y fomentando la iniciativa en todos los niveles y jerarquías. En dichos casos y ejemplos, se constató que el liderazgo militar se ha ido desarrollando con una visión sistémica, que influye en toda la institución y no sólo en los altos mandos, se perfila dicho liderazgo con capacidades y aptitudes para resolver problemas y conflictos a partir de la comprensión de la diversidad de escenarios, rompiendo conductas habituales de comportamiento que pudiera sesgar dicha comprensión de la complejidad, fomentando el pensamiento creativo, innovador y sumando la experiencia y conocimiento de todos los integrantes de un grupo, unidad, fuerza de tarea o institución militar para identificar diversas alternativas de solución ante desafíos complejos.

Los ambientes *VICA* (volátiles, inciertos, complejos y ambiguos) pueden convertirse en campo fértil para el desarrollo, la innovación y para la formación de nuevas generaciones de líderes militares con una visión estratégica. La sociocracia y la holocracia resultan ser algunas alternativas teóricas y prácticas por las cuales las organizaciones aprovechan el conocimiento y talento de todos los integrantes de las organizaciones militares, impactando en la manera

de responder al escenario estratégico, descentralizando campos de decisión, pero sin afectar los principios de autoridad y obediencia. En dichos modelos, se considera al capital intelectual como uno de los factores clave para el desarrollo del liderazgo militar y para la adaptación de las instituciones armadas a los nuevos ambientes de operación, así como las nuevas misiones inherentes al escenario complejo. El escenario estratégico visualizado con las variables *VICA* obliga a las instituciones militares a desarrollar procesos de adaptación e incluso de innovación militar. La adaptación militar implica un cambio en las tácticas, técnicas y de ciertas tecnologías existentes en el ámbito operacional, mientras que la innovación militar significa un cambio de mayor profundidad e impacto institucional, generando incluso nueva doctrina, diseñando una nueva arquitectura institucional y orgánica, y concibiendo e implementando nuevas tecnologías. Existen diversos enfoques respecto a la causalidad de los procesos de innovación militar y considerando los principales factores que sustentan, resulta relevante que el proceso de adaptación e innovación militar que se impulsa a consecuencia de los nuevos desafíos complejos y frágiles, involucre actores estratégicos que podrían convertirse en motores del cambio organizacional, como lo son algunos civiles y militares de mandos medios y superiores, dispuestos a ejercer como actores funcionales de dicha transformación. En el mismo sentido, se deben considerar los factores culturales que son también cimiento de la innovación militar y que derivarán en su momento en el diseño de nuevas estructuras, normas, manuales, y ante todo maneras de comportarse y conducirse frente al cambio permanente, consolidando las citadas capacidades y herramientas en instrumentos de

doctrina. En dichos enfoques, se debe resaltar la identificación entre los factores esenciales que dan origen a la adaptación o la innovación militar y lo relacionado con los cambios en el escenario estratégico, lo cual se vincula también con la necesidad de emplear nuevas y orgánicas tecnologías, normas y procesos, lo que implicaría la cristalización de la innovación militar en caso de integrarse dichos cambios estructurales en el ámbito doctrinal.

Para lograr dichos procesos de innovación, es relevante integrar coaliciones civiles y militares “proinnovación”, impulsar una cultura organizacional proclive a la generación del conocimiento, al aprendizaje continuo en todos los niveles y jerarquías, estableciendo vínculos con otras instancias del aparato de seguridad y defensa que consideren dicho enfoque como viable y realizable, pues de lo contrario, no podría cristalizarse un sistema de liderazgo en el plano estratégico proclive a la innovación, a la generación del conocimiento, a la gestión adecuada a los ambientes VUCA y los desafíos que representan para las sociedades y los gobiernos. Ante los dilemas que representan los escenarios frágiles y complejos, las fuerzas armadas tienen como alternativa el definir modelos de liderazgos que fomenten estilos de mando inclinados a la proactividad, que impulsen la iniciativa y la creatividad en todos los niveles jerárquicos, inhibiendo a su vez los comportamientos conformistas, dogmáticos e intolerantes ante las nuevas propuestas e iniciativas, antiintelectuales o enfoques gerenciales preparados para la microgestión, pues dichos vicios pueden terminar frustrando el logro de las misiones y los objetivos de mediano y largo plazo, limitando la visión estratégica de las instituciones armadas. En adición a lo anteriormente expuesto, se

puede afirmar que los riesgos y las amenazas de naturaleza híbrida, los nuevos escenarios geoestratégicos de actuación que han modelado una multipolaridad inestable y las nuevas tecnologías que han tenido incidencia en los nuevos sistemas de armas, son algunos de los componentes que han cambiado y que deben impulsar dentro de las instituciones de seguridad y defensa la consolidación de plataformas propicias para el desarrollo del liderazgo vinculadas a la creatividad y la innovación, como se ha señalado previamente, en todos los peldaños de las jerarquías y no sólo en los futuros altos mandos.

Referencias

- Bennett, N. & Lemoine, G. J. (2014). What a difference a word makes: Understanding threats to performance in a VUCA world. *Business Horizons*. 57(3). 311-317.
- Díaz, J. E. G. & Arbeláez, D. A. C. (2019). La arquitectura y la gestión organizacional. *Revista ADGNOSIS*. 8(8). 59-72.
- Drucker, P. F. (2013). *La sociedad poscapitalista*. Sudamericana.
- Farrell, T. (2010). Improving in war: Military adaptation and the British in Helmand Province, Afghanistan, 2006-2009. *The Journal of Strategic Studies*. 33(2). 567-594.
- Fernández de Cañete, S. (2010). *Liderazgo militar una asignatura pendiente*. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional-Ministerio de Defensa de España.
- García Covarrubias, J. (2007). Los tres pilares de una transformación militar. *Military Review*, nov-dic.
- Jordán, J. (2017). Un modelo explicativo de los procesos de cambio en las organizaciones militares: la respuesta de Estados Unidos después del 11-S como caso de estudio. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*. 37(1). 203-226.

- Kotter, J. P. & Cohen, D. S. (2012). *The heart of change: Real-life stories of how people changes their organizations*. Harvard Business Press.
- Center for the Army Profession and Leadership. US Army (CAPL-US ARMY) (2018). *Leader Development Improvement Guide*. Consultado el 30 de agosto de 2021 de <https://capl.army.mil>.
- Matías Jiménez, I. (2013). El liderazgo en el marco de la legislación específica aplicable a las Fuerzas Armadas. *El Liderazgo en las Fuerzas Armadas del Siglo XXI. Escuela Superior de las Fuerzas Armadas. Ministerio de Defensa. España. Monografías*. 136. 15-38.
- Salamzadeh, Y., Nejati, M. & Salamzadeh, A. (2014). Agility path through work values in knowledge-based organizations: a study of virtual universities. *Innovar*. 24(53). 177-186.
- Serra Uribe, Jorge (2013). Liderazgo creativo: una receta para las Fuerzas Armadas del siglo XXI. *El Liderazgo en las Fuerzas Armadas del Siglo XXI. Escuela Superior de las Fuerzas Armadas. Ministerio de Defensa. España. Monografías*. 136. 97-155.
- Smith, P. A. & Cockburn, T. (2016). *Developing and Leading Emergence Teams: A new approach for identifying and resolving complex business problems*. Routledge.
- Soriano López, T. (2013). Buscando un líder. *El Liderazgo en las Fuerzas Armadas del Siglo XXI. Escuela Superior de las Fuerzas Armadas. Ministerio de Defensa. España. Monografías*. 136. 39-61.
- Terlato, A. N. (2019). Modelos de gobierno de tipo horizontal, una perspectiva frente a los sistemas jerárquicos clásicos. Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (UCEMA). *Serie Documentos de Trabajo*. 692. 1-36.
- Vego, M. (2013). On military creativity. *Joint Force Quarterly*. 70(3). 83-90.

Aproximación al análisis del problema de la inseguridad pública en México



Jaime Arturo Del Río Monges

Investigador “C” de la Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez (IBD) del Senado de la República.

Yoshua Moisés García Silva

Asistente de investigación en la Dirección General de Finanzas del IBD.

Brenda Nayeli Delgado Meraz

Asistente de investigación en la Dirección General de Finanzas del IBD.

171

Introducción

En el presente artículo se incluyen algunos de los más importantes elementos del análisis del problema público de la inseguridad pública. Se identifican y analizan diversos indicadores asociados con ésta a nivel nacional y estatal, y se lleva a cabo un análisis exploratorio de sus posibles causas en México.

Análisis del problema público

Identificación del problema público y su cuantificación

El problema público que se pretende enfrentar es la inseguridad pública, el cual gene-

ró la mayor preocupación entre la población de México con 18 o más años de edad durante el periodo 2015-2021, conforme a los resultados de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) que lleva a cabo el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) (Cuadro 1). Cabe destacar que algunos de los otros problemas públicos que más preocupan a los mexicanos mayores de edad podrían incidir de forma directa o indirecta en la inseguridad pública. Este problema se puede cuantificar a partir de diversos indicadores. Con base en datos de la ENVIPE, se observa que la tasa de incidencia delictiva por cada 100 000 habitantes en México mantuvo una tendencia fluctuante durante el periodo 2010-2020 (Gráfica 1). Dicha variable alcanzó

un nivel máximo de 41 655 delitos por cada 100 000 habitantes en 2014. Durante 2018-2020, la tasa de incidencia delictiva mantuvo una tendencia decreciente en el país. Cabe destacar que en 2020 se alcanzó un nivel similar al que se tenía en 2010, es decir, menor a los 31 000 delitos por cada 100 000 habitantes. El bienio del periodo analizado en el que se presentó el mayor crecimiento promedio anual de la tasa de incidencia delictiva por cada 100 000 habitantes en México fue 2012-2013 (19.3%), mientras que el bienio con la mayor disminución relativa promedio anual fue 2019-2020 (-10.0%). Al obtener el promedio de la tasa de incidencia delictiva en las entidades federativas durante el periodo 2010-2020 y llevar a cabo un ranking entre las entidades federativas de mayor a menor nivel en dicha variable se observa lo siguiente (Cuadro 2). Las entidades federativas con el mayor promedio de la tasa de incidencia delictiva por cada 100 000 habitantes durante 2010-2020 fueron: Estado de México, Distrito Federal (hoy Ciudad de México), Baja California, Aguascalientes, Jalisco; mientras que las entidades federativas con el menor promedio fueron: Chiapas, Veracruz, Oaxaca, Yucatán, Michoacán.

La magnitud de la inseguridad pública en México también puede analizarse a partir de la evolución de distintos tipos de delitos. Con base en datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), se observa que durante el periodo 2015-2021 el número total de homicidios dolosos en México mantuvo una tendencia creciente de 2016 a 2019 y una tendencia decreciente durante 2020 y 2021 (Gráfica 2). Los homicidios dolosos por cada 100 000 habitantes en el país mostraron una discreta disminución en el trienio 2019-2021 (Gráfica 3). Si bien desde 2019 los homicidios

dolosos en México han crecido a menores tasas respecto a años recientes o incluso lo han hecho a tasas negativas, aún se encuentran en un nivel significativamente elevado. En 2021, las cifras oficiales contabilizaron en el país 28 270 homicidios dolosos totales, y 766 homicidios dolosos por cada 100 000 habitantes, mientras que en 2015 las cifras oficiales eran de 16 120 homicidios dolosos totales y 447 homicidios dolosos por cada 100 000 habitantes, es decir, hubo un incremento de 75.4 y 71.4%, respectivamente. Las entidades federativas con el mayor promedio de homicidios dolosos por cada 100 000 habitantes durante el periodo 2015-2021 fueron: Colima, Baja California, Guerrero, Chihuahua, Zacatecas; mientras aquellas con el menor promedio fueron: Yucatán, Aguascalientes, Coahuila, Hidalgo, Campeche (Cuadro 3). Al comparar los extremos se observa que durante el periodo analizado el promedio de los homicidios dolosos por cada 100 000 habitantes que se cometieron en Yucatán representó el 2.9% del promedio de Colima.

A partir de datos del SESNSP, se observa que el número total de feminicidios en México mantuvo una tendencia creciente durante el periodo 2016-2021 (Gráfica 4). Durante el periodo 2017-2020, dicha variable se incrementó a tasas decrecientes, pero en 2021 rompió esta tendencia al crecer a un ritmo más acelerado. El incremento en el número de feminicidios en el país en 2021 respecto a 2015 fue de 137.4%. Mientras tanto, el número de feminicidios por cada 100 000 habitantes en México en 2021 refleja un incremento de 163.3% respecto a 2015 (Gráfica 5).

Cuadro 1. Problemas públicos que generan mayor preocupación a la población de 18 años y más en México, 2015-2021

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Promedio
Inseguridad	58.0%	59.1%	61.1%	64.5%	67.2%	68.2%	58.9%	62.4%
Desempleo	44.1%	40.8%	36.3%	33.2%	32.8%	36.4%	41.5%	37.9%
Aumento de precios	33.2%	30.7%	36.5%	36.3%	28.1%	25.0%	29.0%	31.3%
Salud	28.6%	30.1%	28.8%	25.3%	27.6%	36.2%	40.2%	31.0%
Pobreza	31.1%	31.9%	27.9%	27.8%	27.5%	25.4%	27.6%	28.5%
Corrupción	28.5%	28.2%	29.1%	29.2%	26.8%	24.7%	22.1%	26.9%
Falta de castigo a delincuentes	17.7%	20.3%	21.5%	21.4%	26.3%	24.9%	18.4%	21.5%
Educación	22.7%	21.7%	21.0%	19.6%	19.9%	16.9%	21.0%	20.4%
Narcotráfico	17.2%	16.1%	16.7%	18.9%	18.4%	18.3%	14.1%	17.1%
Escasez de agua	13.2%	14.3%	14.6%	15.2%	16.7%	16.1%	18.4%	15.5%
Desastres naturales	4.1%	4.1%	3.7%	5.4%	4.7%	4.1%	4.3%	4.3%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENVIPE-INEGI.

Gráfica 1. Tasa de incidencia delictiva por cada 100 000 habitantes en México y su tasa de crecimiento anual, 2010-2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENVIPE-INEGI.

Cuadro 2. Ranking de tasa de incidencia delictiva por cada 100 000 habitantes en las entidades federativas, 2010-2020

Ranking	Entidad Federativa	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Promedio 2010-2020
1	Estado de México	27,957	30,920	41,048	47,778	45,139	45,795	47,648	46,705	41,389	38,528	32,501	40,492
2	Distrito Federal	32,340	33,256	31,675	33,068	36,019	38,475	36,010	43,069	42,603	37,254	33,344	36,101
3	Baja California	30,943	30,549	36,579	39,507	37,583	30,786	39,886	36,578	33,836	30,122	25,664	33,821
4	Aguascalientes	36,285	25,668	27,225	26,784	33,376	30,721	32,602	33,876	31,618	33,246	26,876	30,752
5	Jalisco	24,454	25,505	31,861	33,029	31,375	33,800	30,939	31,050	30,445	27,293	25,764	29,592
6	Sonora	29,008	29,980	29,131	27,395	24,246	29,587	33,268	31,184	31,853	21,589	24,991	28,385
7	Morelos	21,898	22,956	29,310	26,146	29,647	29,139	29,591	31,842	31,512	27,447	24,209	27,609
8	Quintana Roo	28,419	26,603	29,703	26,519	28,638	29,321	26,860	25,932	26,311	25,407	24,485	27,109
9	Guanajuato	21,100	24,488	28,861	27,293	31,659	28,035	27,856	27,859	27,191	26,980	22,928	26,750
10	Nuevo León	27,962	25,063	31,316	26,516	24,250	25,203	26,979	30,045	25,148	24,540	23,313	26,394
11	Chihuahua	35,828	30,417	32,567	27,344	22,395	23,993	26,898	24,954	23,796	20,843	20,572	26,328
12	Tabasco	24,480	19,217	20,837	22,725	24,759	25,910	26,760	33,589	30,308	24,901	27,076	25,506
13	Guerrero	20,216	20,249	26,789	26,002	27,721	31,344	32,058	30,445	25,030	20,799	19,072	25,430
14	Querétaro	19,062	21,022	24,002	23,554	25,660	28,128	24,228	28,229	29,147	27,959	24,978	25,088
15	Puebla	21,441	22,591	22,733	23,585	23,741	22,959	25,502	31,834	29,576	25,381	25,149	24,954
16	Baja California Sur	23,280	26,939	27,043	24,746	30,310	24,212	27,135	24,427	25,591	15,896	19,580	24,469
17	Tlaxcala	20,874	18,135	18,150	21,924	26,012	26,905	24,798	30,212	31,512	25,458	24,491	24,407
18	San Luis Potosí	22,503	24,662	26,810	25,710	25,873	21,280	22,039	23,926	26,025	20,042	24,265	23,921
19	Sinaloa	26,056	23,836	26,141	23,588	22,063	20,263	19,609	23,804	23,064	21,153	17,656	22,476
20	Colima	17,224	21,069	24,908	22,059	21,562	24,244	26,536	22,152	23,924	20,268	22,986	22,448
21	Coahuila de Zaragoza	25,203	22,944	19,540	24,040	17,080	21,501	18,893	20,978	20,582	17,456	20,627	20,804
22	Campeche	17,260	17,191	21,991	23,710	22,639	19,469	22,766	22,666	23,106	16,858	20,672	20,757
23	Zacatecas	22,247	20,137	20,337	20,863	22,924	17,635	19,158	24,958	22,141	17,601	18,042	20,549
24	Durango	20,418	19,839	24,232	22,157	22,949	22,260	19,761	18,209	20,219	17,098	17,555	20,427
25	Nayarit	23,106	20,804	19,169	18,535	22,052	19,941	21,711	24,983	22,063	13,731	17,859	20,359
26	Hidalgo	20,225	21,787	19,451	19,890	18,420	19,245	20,027	19,028	22,536	16,610	20,094	19,756
27	Tamaulipas	22,661	18,067	21,407	17,570	23,339	18,908	19,428	18,804	19,313	16,125	16,659	19,298
28	Michoacán de Ocampo	15,106	20,805	20,354	20,002	21,311	19,784	21,263	19,785	18,520	16,112	16,708	19,068
29	Yucatán	17,715	14,816	19,548	18,438	22,860	20,491	19,668	20,999	18,635	15,437	16,011	18,602
30	Oaxaca	16,189	17,524	14,335	16,291	20,061	18,382	19,687	17,735	17,757	16,530	16,591	17,371
31	Veracruz de Ignacio de la Llave	16,900	17,708	18,733	20,246	17,208	18,422	16,918	16,512	16,001	14,108	14,602	17,033
32	Chiapas	12,814	12,526	12,620	16,445	15,352	14,347	17,046	15,631	15,958	12,258	13,400	14,400

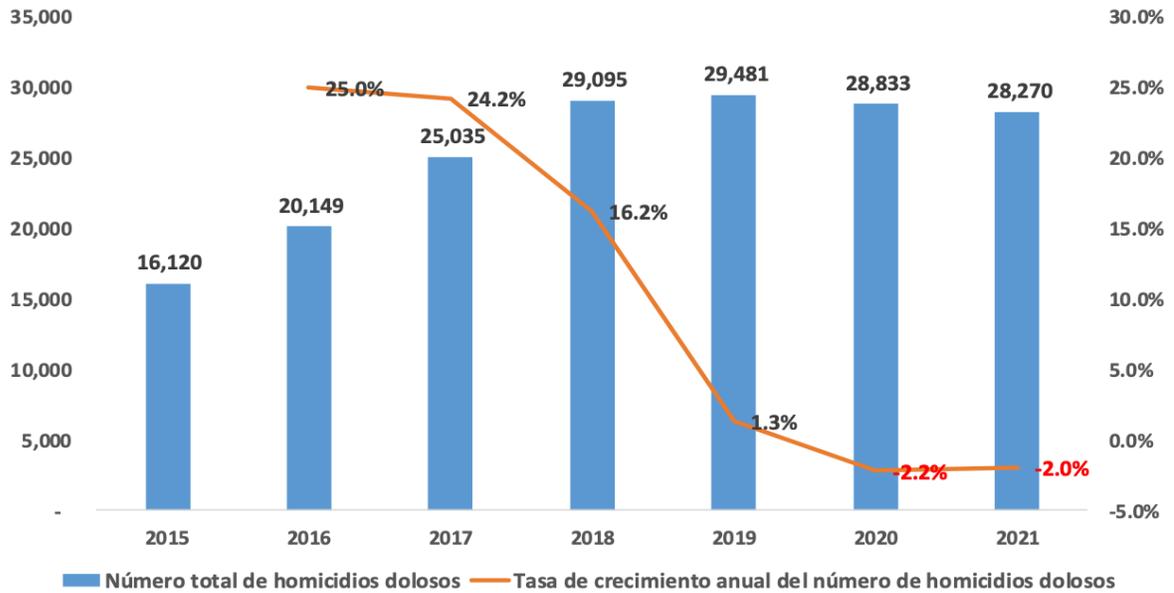
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENVIPE-INEGI.

Cuadro 3. Ranking de entidades federativas con mayor promedio de homicidios dolosos por cada 100 000 habitantes durante el periodo 2015-2021

Ranking	Entidad Federativa	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Promedio 2015-2021
1	Colima	23	69	94	82	86	70	60	69
2	Baja California	25	35	61	80	73	73	73	60
3	Guerrero	57	62	64	61	43	33	32	50
4	Chihuahua	26	34	43	49	58	61	54	46
5	Zacatecas	15	28	34	34	31	48	68	37
6	Morelos	25	30	29	35	45	39	50	36
7	Guanajuato	15	16	18	43	45	54	45	34
8	Sonora	21	22	25	25	35	44	52	32
9	Michoacán de Ocampo	17	27	27	28	35	41	46	32
10	Quintana Roo	15	11	23	47	41	34	34	29
11	Sinaloa	28	30	41	31	26	22	18	28
12	Baja California Sur	21	30	82	21	10	8	6	25
13	Jalisco	12	14	17	24	24	21	22	19
14	Oaxaca	5	18	21	24	25	20	18	19
15	Tamaulipas	15	17	23	24	18	16	14	18
16	Tabasco	10	11	16	20	22	20	15	16
17	San Luis Potosí	9	11	16	16	16	22	21	16
18	Veracruz de Ignacio de la Llave	6	14	21	18	17	15	13	15
19	Nayarit	7	3	20	26	13	12	15	14
20	Nuevo León	9	12	11	14	16	15	18	14
21	Estado de México	12	12	12	14	15	14	13	13
22	Puebla	8	9	14	17	17	13	12	13
23	Ciudad de México	9	10	12	15	15	12	10	12
24	Durango	13	13	12	10	8	8	7	10
25	Chiapas	10	9	9	10	9	7	7	9
26	Tlaxcala	5	6	9	9	11	8	8	8
27	Querétaro	6	6	8	8	8	8	8	8
28	Campeche	5	9	7	7	7	8	8	7
29	Hidalgo	5	5	6	7	9	10	8	7
30	Coahuila de Zaragoza	9	7	7	7	7	6	4	7
31	Aguascalientes	3	3	6	5	6	5	5	5
32	Yucatán	2	2	2	2	1	2	2	2

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP.

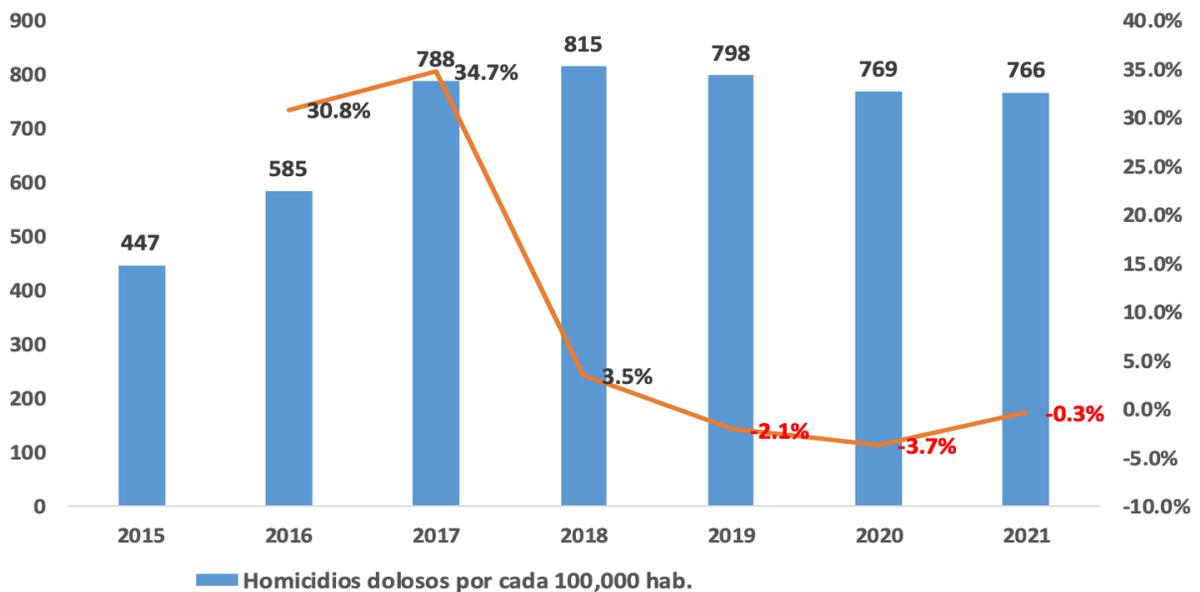
Gráfica 2. Homicidios dolosos en México y su tasa de crecimiento anual, 2015-2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP.

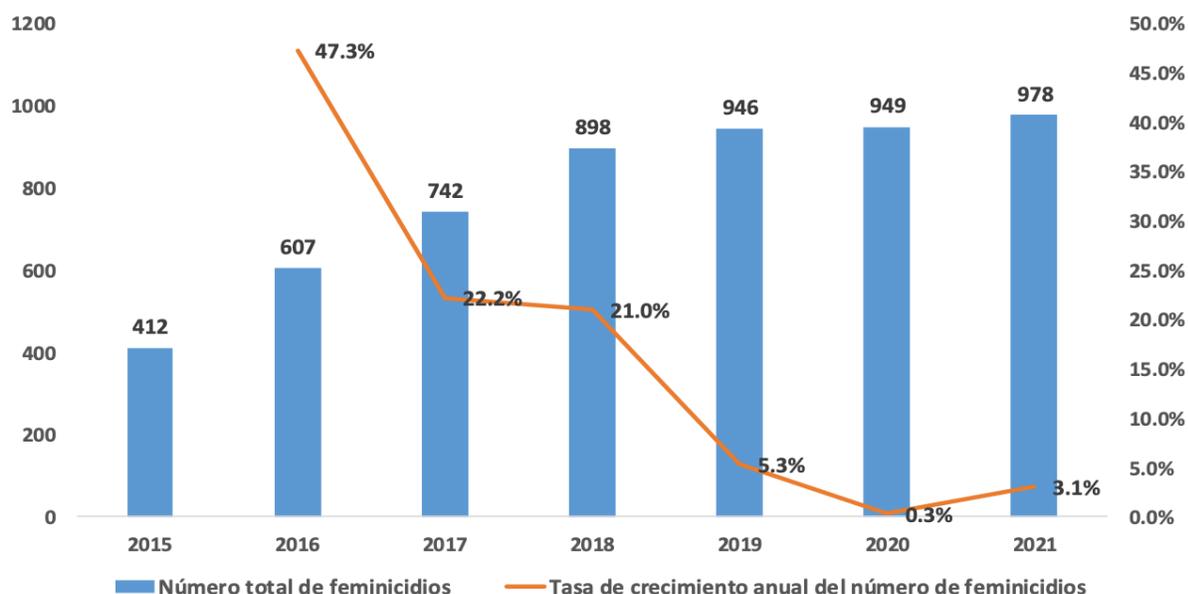
176

Gráfica 3. Homicidios dolosos en México por cada 100 000 habitantes y su tasa de crecimiento anual, 2015-2021



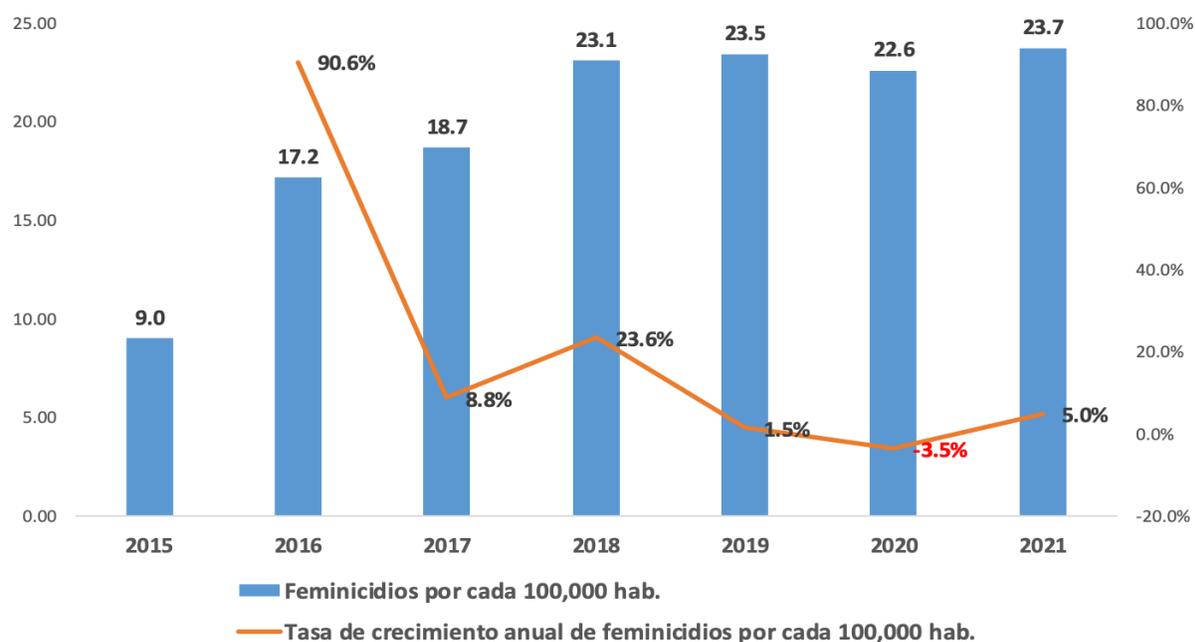
Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP.

Gráfica 4. Femicidios en México y su tasa de crecimiento anual, 2015-2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP.

Gráfica 5. Femicidios en México por cada 100 000 habitantes v su tasa de crecimiento anual, 2015-2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP.

Las entidades federativas con el mayor promedio de feminicidios por cada 100 000 habitantes durante el periodo 2015-2021 fueron: Morelos, Sinaloa, Colima, Sonora, Oaxaca; mientras aquellas con el menor promedio fueron: Tamaulipas, Yucatán, Aguascalientes, Baja California Sur, Guanajuato (Cuadro 4). Al comparar los extremos se observa que durante el periodo analizado el promedio de los feminicidios por cada 100 000 habitantes que se cometieron en Tamaulipas representó el 14.2% del promedio de Morelos.

Con base en datos del SESNSP se observa que el número total de violaciones en México ha fluctuado, pero con una predominante tendencia creciente durante el periodo 2016-2021 (Gráfica 6). En 2021 se alcanzó el máximo número de violaciones en el país durante el periodo analizado, y representó un incremento de 70.1% respecto al nivel de 2015. Mientras tanto, el número de violaciones por cada 100 000 habitantes en México en 2021 refleja un incremento de 44% respecto a la cifra alcanzada en 2015 (Gráfica 7). Las entidades federativas con el mayor promedio de violaciones por cada 100 000 habitantes durante el periodo 2015-2021 fueron: Baja California, Colima, Chihuahua, Quintana Roo, Guerrero; mientras aquellas con el menor promedio fueron: Yucatán, Tlaxcala, Coahuila, Veracruz, Nayarit (Cuadro 5). Al comparar los extremos se observa que durante el periodo analizado, el promedio de violaciones por cada 100 000 habitantes que se cometieron en Yucatán representó el 12% del promedio de Baja California.

Los datos del SESNSP indican que el número total de secuestros en México mantuvo una tendencia creciente durante el periodo 2016-2018,

se mantuvo en un máximo durante 2018-2019, y en el bienio 2020-2021 reportó una tendencia decreciente (Gráfica 8). En 2021 se alcanzó el menor número de secuestros en el país durante el periodo 2015-2021. Mientras tanto, el número de secuestros por cada 100 000 habitantes en México mantuvo una tendencia decreciente durante el trienio 2019-2021 (Gráfica 9). El número de secuestros en el país en 2021 refleja una reducción de 41% respecto a 2015; mientras que el número de secuestros por cada 100 000 habitantes en 2021 se redujo en 44.7% respecto a 2015. Las entidades federativas con el mayor promedio de secuestros por cada 100 000 habitantes durante el periodo 2015-2021 fueron: Tamaulipas, Tabasco, Zacatecas, Morelos, Veracruz; mientras aquellas con el menor promedio fueron: Yucatán, Guanajuato, Jalisco, Sonora, Chiapas (Cuadro 6). Al comparar los extremos se observa que durante el periodo analizado el promedio de secuestros por cada 100 000 habitantes que se cometieron en Yucatán representó el 0.3% del promedio de Tamaulipas.

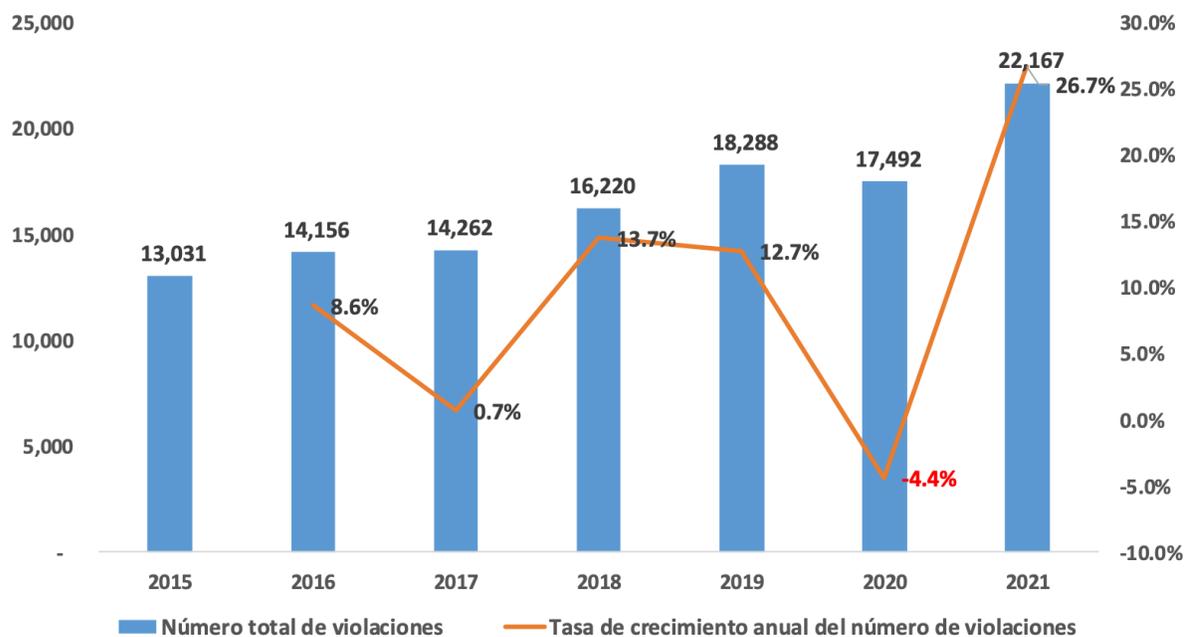
Con base en datos del SESNSP, se observa que el número total de robos en México mantuvo una tendencia creciente durante el periodo 2016-2018, la cual se tornó en una tendencia decreciente durante el bienio 2019-2020; en 2021 mostró un discreto repunte (Gráfica 10). Mientras tanto, el número de robos por cada 100 000 habitantes en México mantuvo una tendencia decreciente durante el trienio 2018-2020 y en 2021 reportó también un ligero repunte (Gráfica 11).

Cuadro 4. Ranking de entidades federativas con mayor promedio de feminicidios por cada 100 000 habitantes durante el periodo 2015-2021

Ranking	Entidad Federativa	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Promedio 2015-2021
1	Morelos	0.78	1.54	1.37	1.41	1.94	1.72	1.12	1.41
2	Sinaloa	0.47	1.28	2.68	1.55	1.19	0.83	1.26	1.32
3	Colima	0.70	3.02	0.54	1.59	1.30	0.90	0.51	1.22
4	Sonora	0.84	1.03	1.09	1.04	1.23	0.98	1.36	1.08
5	Oaxaca	0.20	1.66	1.40	0.71	0.68	0.87	1.03	0.94
6	Veracruz de Ignacio de la Llave	0.49	0.70	1.20	1.20	1.23	0.89	0.81	0.93
7	Tabasco	0.33	1.11	1.13	1.60	1.07	0.59	0.58	0.91
8	Nuevo León	0.02	0.06	0.81	1.46	1.22	1.20	1.17	0.85
9	San Luis Potosí	0.25	0.29	0.64	0.96	0.99	0.95	0.83	0.70
10	Jalisco	0.78	0.60	0.33	0.40	0.78	0.81	0.86	0.65
11	Zacatecas	0.00	0.68	0.68	1.22	0.67	0.60	0.66	0.64
12	Ciudad de México	0.62	0.51	0.41	0.52	0.80	0.86	0.75	0.64
13	Estado de México	0.37	0.34	0.42	0.68	0.71	0.87	0.83	0.60
14	Chihuahua	0.00	0.00	0.30	1.19	0.77	0.79	1.15	0.60
15	Hidalgo	0.00	0.75	0.74	0.67	0.66	0.62	0.64	0.58
16	Quintana Roo	0.00	0.00	0.25	0.49	0.96	0.88	1.43	0.57
17	Coahuila de Zaragoza	0.54	0.46	0.29	0.42	0.76	0.75	0.68	0.56
18	Chiapas	0.68	0.60	0.53	0.38	0.36	0.49	0.80	0.55
19	Baja California	0.30	0.36	0.32	0.77	0.65	0.86	0.52	0.54
20	Puebla	0.10	0.19	0.42	0.50	0.88	0.79	0.56	0.49
21	Guerrero	0.03	0.59	0.58	0.91	0.49	0.36	0.46	0.49
22	Michoacán de Ocampo	0.26	0.54	0.62	0.44	0.27	0.44	0.56	0.45
23	Campeche	0.44	0.32	0.11	0.52	0.61	0.30	0.69	0.43
24	Durango	0.11	0.11	0.50	0.22	0.54	0.64	0.53	0.38
25	Nayarit	0.00	0.00	0.41	0.32	0.40	0.94	0.54	0.37
26	Tlaxcala	0.00	0.08	0.15	0.30	0.37	0.58	0.72	0.31
27	Querétaro	0.39	0.05	0.05	0.32	0.45	0.49	0.39	0.31
28	Guanajuato	0.27	0.23	0.20	0.34	0.29	0.31	0.48	0.30
29	Baja California Sur	0.00	0.00	0.00	0.00	0.26	0.50	0.86	0.23
30	Aguascalientes	0.00	0.00	0.00	0.29	0.36	0.21	0.62	0.21
31	Yucatán	0.05	0.05	0.41	0.32	0.14	0.27	0.22	0.21
32	Tamaulipas	0.00	0.03	0.11	0.36	0.44	0.33	0.11	0.20

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP.

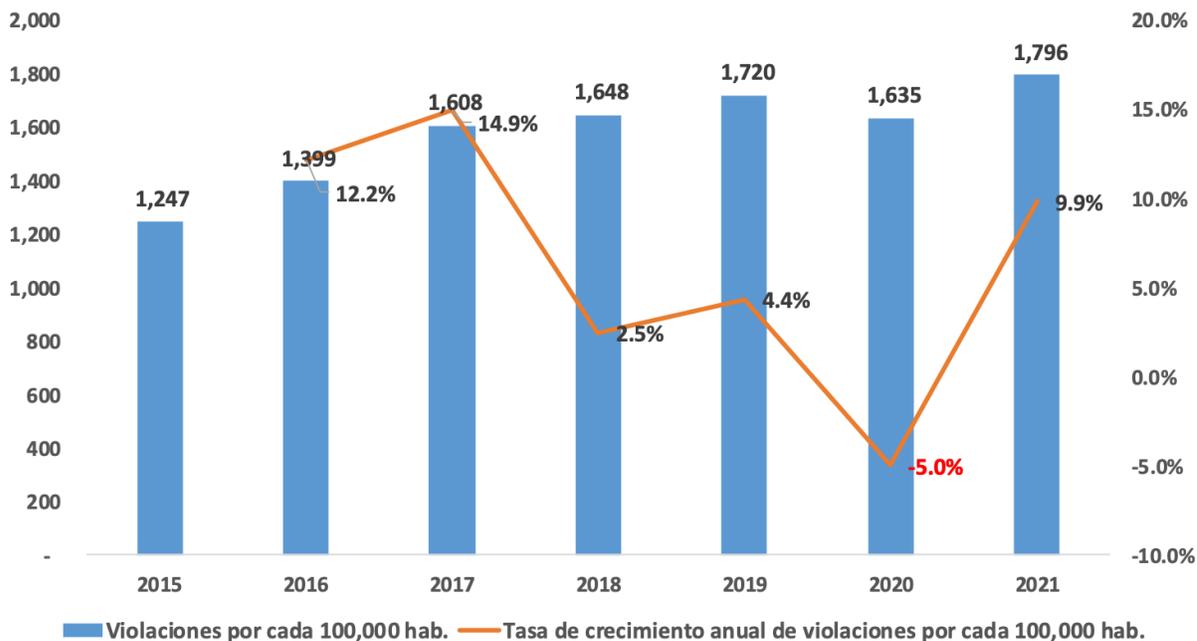
Gráfica 6. Violaciones en México y su tasa de crecimiento anual, 2015-2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP.

180

Gráfica 7. Violaciones en México por cada 100 000 habitantes y su tasa de crecimiento anual, 2015-2021



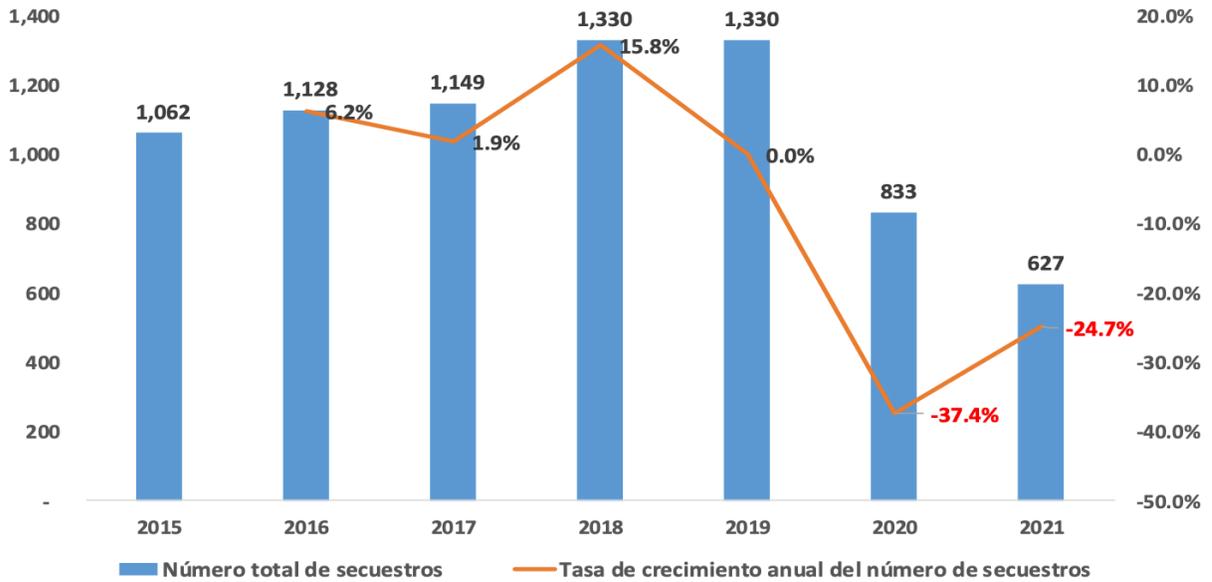
Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP.

Cuadro 5. Ranking de entidades federativas con mayor promedio de violaciones por cada 100 000 habitantes durante el periodo 2015-2021

Ranking	Entidad Federativa	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Promedio 2015-2021
1	Baja California	69	74	100	118	114	109	113	100
2	Colima	34	97	121	110	119	104	104	98
3	Chihuahua	61	68	79	84	96	96	98	83
4	Quintana Roo	73	35	45	66	106	117	132	82
5	Guerrero	85	87	86	82	65	50	53	73
6	Morelos	66	63	62	72	78	72	88	72
7	Guanajuato	53	51	62	81	84	89	73	70
8	Michoacán de Ocampo	51	57	55	55	65	70	78	62
9	Zacatecas	34	52	54	57	58	70	106	62
10	Baja California Sur	47	64	116	52	52	44	46	60
11	Sinaloa	53	56	65	58	53	49	49	55
12	Tamaulipas	55	58	59	60	56	46	49	55
13	Sonora	41	46	48	45	54	64	75	53
14	Oaxaca	12	49	50	55	61	56	59	49
15	Tabasco	40	39	51	54	57	43	45	47
16	San Luis Potosí	24	30	42	51	54	56	52	44
17	Nuevo León	36	40	37	43	47	44	55	43
18	Querétaro	38	36	40	38	47	46	53	42
19	Hidalgo	35	38	43	45	45	41	42	41
20	Durango	39	35	36	33	34	30	38	35
21	Aguascalientes	25	28	35	37	41	36	41	35
22	Chiapas	44	41	37	34	31	27	29	35
23	Jalisco	27	31	32	38	39	36	39	34
24	Puebla	28	29	36	43	40	31	32	34
25	Campeche	22	34	30	35	42	33	44	34
26	Ciudad de México	25	24	23	37	38	36	42	32
27	Estado de México	28	30	31	31	33	32	37	32
28	Nayarit	23	14	30	42	32	36	44	32
29	Veracruz de Ignacio de la Llave	14	23	36	33	33	30	30	28
30	Coahuila de Zaragoza	21	24	25	26	24	21	27	24
31	Tlaxcala	29	31	28	22	16	14	13	22
32	Yucatán	16	15	14	8	9	8	12	12

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP.

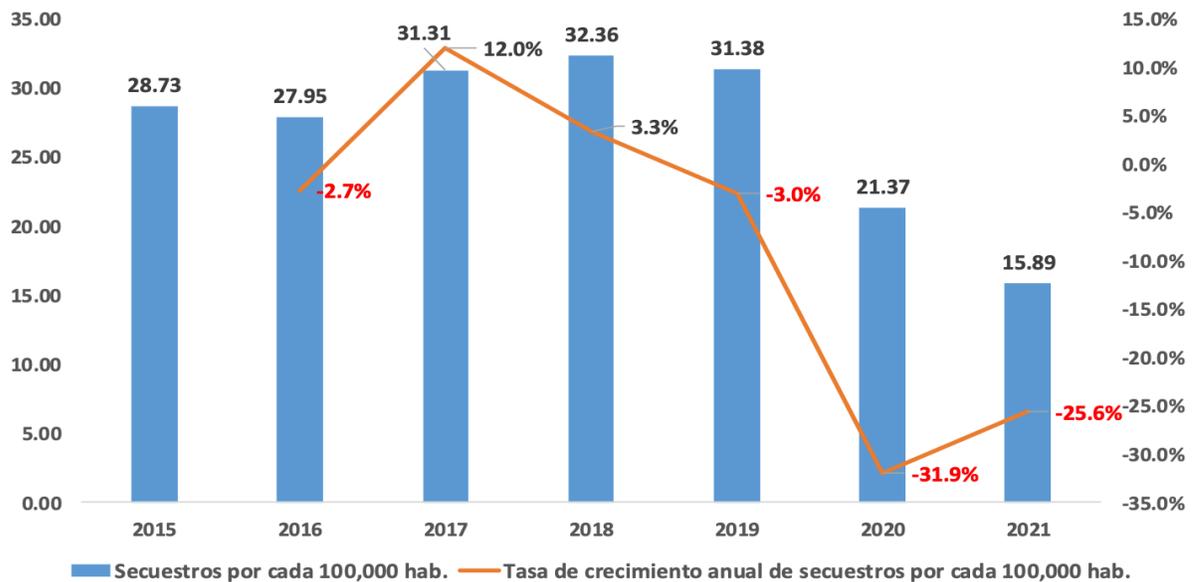
Gráfica 8. Secuestros en México y su tasa de crecimiento anual, 2015-2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP.

182

Gráfica 9. Secuestros en México por cada 100 000 habitantes y su tasa de crecimiento anual, 2015-2021



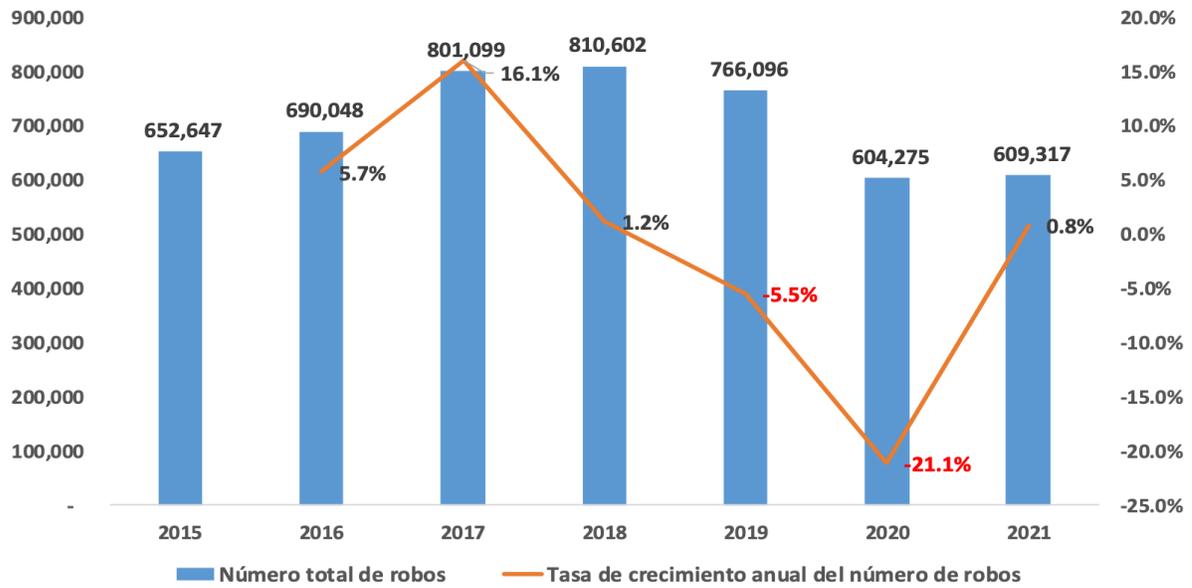
Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP.

Cuadro 6. Ranking de entidades federativas con mayor promedio de secuestros por cada 100 000 habitantes durante el periodo 2015-2021

Ranking	Entidad Federativa	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Promedio 2015-2021
1	Tamaulipas	6.61	4.42	3.95	3.05	0.86	0.58	0.63	2.87
2	Tabasco	3.24	3.48	3.11	4.12	1.58	1.25	0.62	2.49
3	Zacatecas	1.13	2.30	4.13	2.51	2.85	2.11	1.02	2.29
4	Morelos	1.67	2.11	2.14	2.31	3.58	2.80	1.07	2.24
5	Veracruz de Ignacio de la Llave	1.18	1.59	2.06	2.08	3.52	1.43	0.61	1.78
6	Guerrero	2.27	2.01	1.91	1.57	1.21	0.60	0.38	1.42
7	Colima	0.70	0.55	0.54	2.25	2.35	0.90	0.88	1.17
8	Ciudad de México	0.61	0.51	0.44	3.10	1.99	0.75	0.53	1.13
9	Estado de México	1.00	1.53	1.03	1.03	1.20	0.89	0.74	1.06
10	Quintana Roo	0.33	0.52	1.26	0.86	1.44	0.65	0.86	0.85
11	San Luis Potosí	0.76	0.94	1.00	0.71	0.85	0.56	0.49	0.76
12	Hidalgo	0.66	0.48	0.71	0.70	0.99	0.72	0.90	0.74
13	Michoacán de Ocampo	0.67	0.54	0.62	0.72	0.98	1.00	0.58	0.73
14	Oaxaca	0.42	0.69	1.26	0.66	0.56	0.75	0.63	0.71
15	Tlaxcala	0.62	0.38	0.60	0.22	1.03	1.09	0.72	0.67
16	Puebla	0.53	0.51	0.55	0.71	1.06	0.41	0.29	0.58
17	Querétaro	0.93	0.57	0.52	0.55	0.36	0.40	0.65	0.57
18	Aguascalientes	0.38	0.15	0.44	0.72	0.85	0.84	0.21	0.51
19	Campeche	0.66	0.65	0.64	0.83	0.31	0.20	0.10	0.48
20	Nuevo León	0.41	0.51	0.66	0.52	0.47	0.29	0.34	0.46
21	Nayarit	1.01	0.25	0.16	0.72	0.24	0.23	0.54	0.45
22	Coahuila de Zaragoza	0.84	0.70	0.42	0.35	0.32	0.25	0.09	0.42
23	Chihuahua	0.17	0.25	0.41	0.27	0.43	0.53	0.86	0.42
24	Baja California	0.33	0.42	0.38	0.43	0.28	0.39	0.41	0.38
25	Baja California Sur	0.00	0.00	0.40	0.00	0.64	0.63	0.62	0.33
26	Sinaloa	0.40	0.46	0.46	0.26	0.19	0.35	0.16	0.33
27	Durango	0.34	0.61	0.83	0.33	0.05	0.05	0.00	0.32
28	Chiapas	0.19	0.28	0.39	0.43	0.37	0.23	0.17	0.30
29	Sonora	0.28	0.17	0.07	0.07	0.40	0.10	0.36	0.21
30	Jalisco	0.25	0.20	0.16	0.20	0.24	0.16	0.22	0.20
31	Guanajuato	0.14	0.13	0.07	0.07	0.16	0.23	0.18	0.14
32	Yucatán	0.00	0.05	0.00	0.00	0.00	0.00	0.04	0.01

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP.

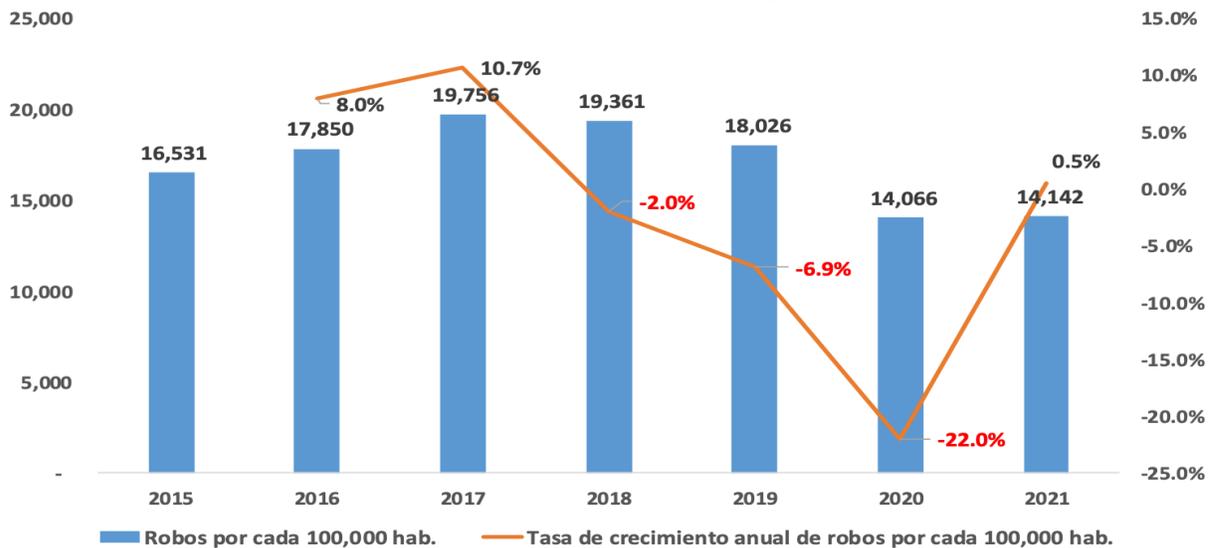
Gráfica 10. Robos en México y su tasa de crecimiento anual, 2015-2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP.

184

Gráfica 11. Robos en México por cada 100 000 habitantes y su tasa de crecimiento anual, 2015-2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP.

El número de robos en el país en 2021 se redujo en 6.6% respecto a 2015; mientras que el número de robos por cada 100 000 habitantes disminuyó en 14.5% en relación con 2015. Las entidades federativas con el mayor promedio de robos por cada 100 000 habitantes durante el periodo 2015-2021 fueron: Baja California, Baja California Sur, Querétaro, Ciudad de México, Colima; mientras aquellas con el menor promedio fueron: Nayarit, Yucatán, Campeche, Chiapas, Oaxaca (Cuadro 7). Al comparar los extremos se observa que durante el periodo analizado el promedio de robos por cada 100 000 habitantes que se cometieron en Nayarit representó el 6.2% del promedio de Baja California.

A partir de datos del SESNSP se observa que el número total de extorsiones en México mantuvo una tendencia creciente durante el trienio 2017-2019; tras una reducción en 2020 nuevamente repuntó dicha variable en 2021 y alcanzó un nivel máximo durante el periodo 2015-2021 (Gráfica 12). Mientras tanto, el número de extorsiones por cada 100 000 habitantes en México alcanzó en 2019 el nivel máximo durante el periodo 2015-2021 (Gráfica 13). El número de extorsiones en México en 2021 se incrementó en 46.9% respecto a 2015, mientras que el número de extorsiones por cada 100 000 habitantes aumentó 42.7% en relación con 2015. Las entidades federativas con el mayor promedio de extorsiones por cada 100 000 habitantes durante el periodo 2015-2021 fueron: Baja California, Baja California Sur, Querétaro, Ciudad de México, Colima; mientras aquellas con el menor promedio fueron: Nayarit, Yucatán, Campeche, Chiapas, Oaxaca (Cuadro 8). Al comparar los

extremos se observa que durante el periodo analizado, el promedio de extorsiones por cada 100 000 habitantes que se cometieron en Nayarit representó el 6.2% del promedio de Baja California.

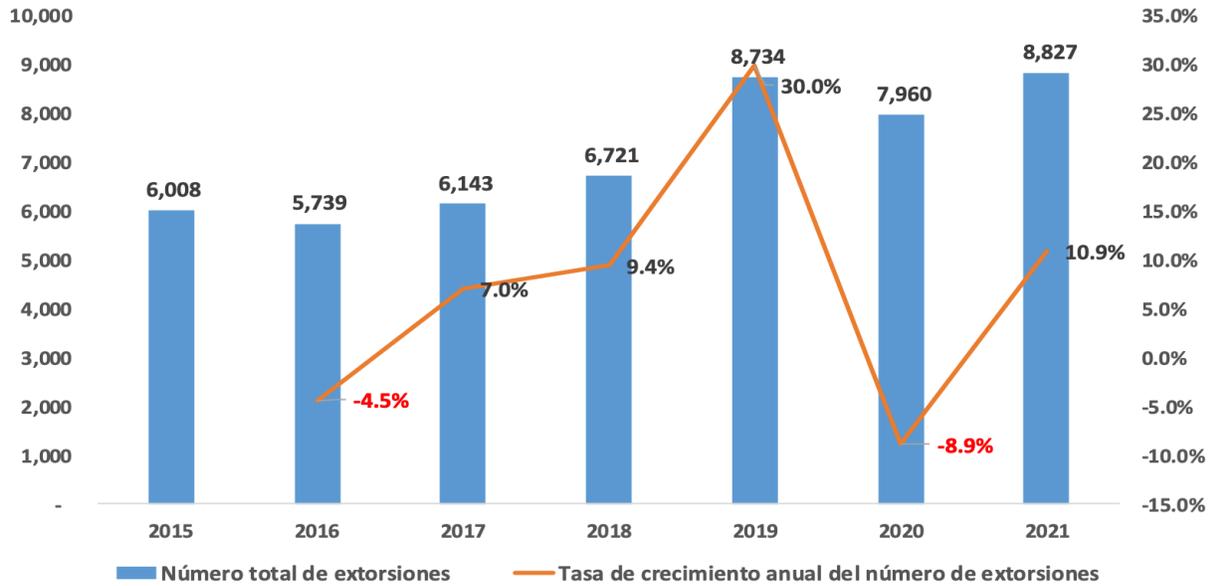
Los datos del SESNSP señalan que el número total de delitos de narcomenudeo en México mantuvo una tendencia creciente durante el periodo 2017-2021 (Gráfica 14). El nivel máximo del periodo 2015-2021 en dicha variable se alcanzó en 2021. Similarmente, el número de delitos de narcomenudeo por cada 100 000 habitantes en México alcanzó en 2021 el nivel máximo durante el periodo 2015-2021 (Gráfica 15). El número de delitos de narcomenudeo en México en 2021 se incrementó en 153.9% respecto a 2015, mientras que el número de delitos de narcomenudeo por cada 100 000 habitantes aumentó 118.5% con relación a 2015. Las entidades federativas con el mayor promedio de delitos de narcomenudeo por cada 100 000 habitantes durante el periodo 2015-2021 fueron: Coahuila, Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Colima; mientras aquellas con el menor promedio fueron: Tabasco, Veracruz, Oaxaca, Tlaxcala, Tamaulipas (Cuadro 9). Al comparar los extremos se observa que durante el periodo analizado, el promedio de delitos de narcomenudeo por cada 100 000 habitantes que se cometieron en Tabasco representó el 1.4% del promedio de Coahuila.

Cuadro 7. Ranking de entidades federativas con mayor promedio de robos por cada 100 000 habitantes durante el periodo 2015-2021

Ranking	Entidad Federativa	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Promedio 2015-2021
1	Baja California	1,461	1,444	1,497	1,166	1,047	776	842	1,176
2	Baja California Sur	1,281	1,561	1,448	1,357	1,106	714	623	1,156
3	Querétaro	862	1,057	1,266	1,279	1,209	1,007	951	1,090
4	Ciudad de México	855	901	1,135	1,365	1,211	864	883	1,030
5	Colima	417	1,068	1,125	1,083	984	824	1,017	931
6	Estado de México	1,031	901	961	988	917	786	793	911
7	Aguascalientes	813	849	1,113	1,133	924	731	700	895
8	Morelos	1,072	1,011	899	870	810	743	722	875
9	Quintana Roo	841	460	722	881	1,204	910	901	845
10	Tabasco	751	949	1,030	1,002	797	507	461	785
11	Jalisco	347	734	1,093	1,038	921	639	616	770
12	Guanajuato	537	588	660	706	695	555	493	605
13	Durango	585	549	616	581	545	468	413	537
14	Puebla	371	344	464	504	551	389	430	436
15	Zacatecas	464	438	453	473	448	355	366	428
16	San Luis Potosí	220	284	424	497	582	447	491	421
17	Hidalgo	343	391	487	489	490	378	347	418
18	Chihuahua	448	371	473	445	432	341	378	413
19	Tamaulipas	554	443	456	394	361	238	240	384
20	Michoacán de Ocampo	346	350	388	393	361	290	267	342
21	Sonora	349	552	355	251	242	303	289	334
22	Tlaxcala	369	360	405	321	208	191	216	296
23	Nuevo León	282	362	316	292	259	289	252	293
24	Coahuila de Zaragoza	441	352	340	285	211	199	220	293
25	Veracruz de Ignacio de la Llave	218	204	339	281	353	263	265	275
26	Sinaloa	338	284	323	278	229	212	238	272
27	Guerrero	353	324	285	231	208	162	169	248
28	Oaxaca	43	246	268	307	320	250	258	242
29	Chiapas	151	168	168	169	114	60	49	126
30	Campeche	94	118	94	102	109	93	172	112
31	Yucatán	171	124	102	108	118	26	15	95
32	Nayarit	124	66	48	94	58	58	66	73

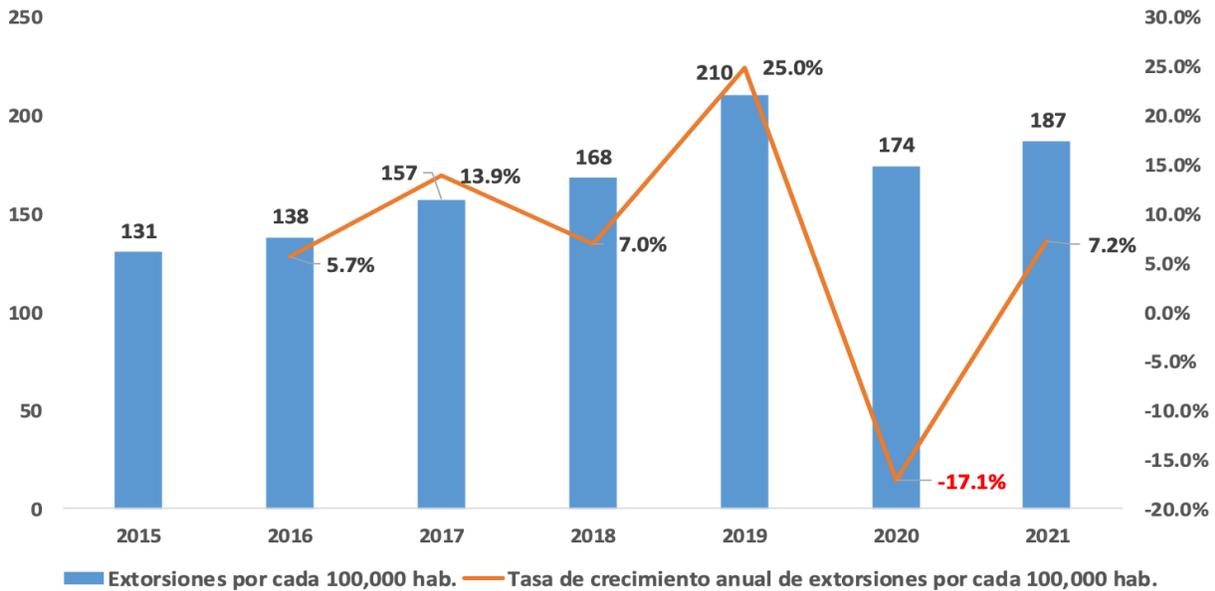
Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP.

Gráfica 12. Extorsiones en México y su tasa de crecimiento anual, 2015-2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP.

Gráfica 13. Extorsiones en México por cada 100 000 habitantes y su tasa de crecimiento anual, 2015-2021



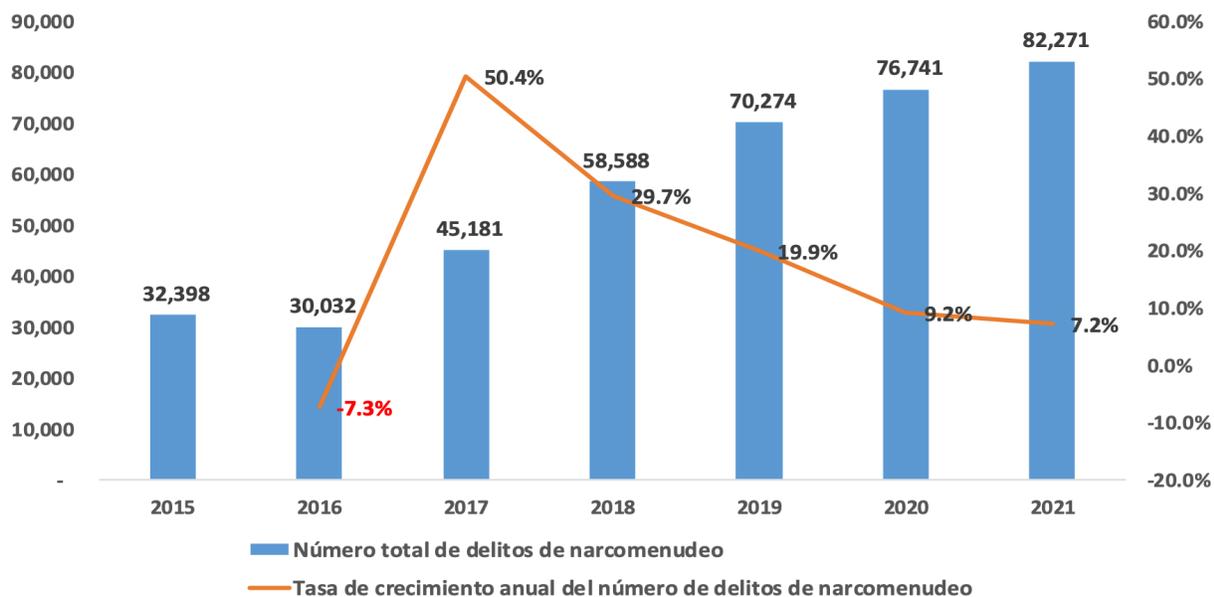
Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP.

Cuadro 8. Ranking de entidades federativas con mayor promedio de extorsiones por cada 100 000 habitantes durante el periodo 2015-2021

Ranking	Entidad Federativa	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Promedio 2015-2021
1	Baja California Sur	6.89	19.09	30.44	25.96	23.73	11.18	12.18	18.49
2	Zacatecas	5.71	5.03	11.58	14.36	20.56	21.80	29.06	15.44
3	Estado de México	9.66	8.77	8.26	9.60	14.50	17.27	18.85	12.42
4	Nuevo León	9.87	11.92	12.71	9.90	9.26	6.98	10.64	10.18
5	Jalisco	10.50	8.43	6.86	9.49	8.96	8.72	6.69	8.52
6	Quintana Roo	7.71	2.65	4.86	7.75	16.58	11.56	6.26	8.19
7	Colima	1.96	9.20	2.16	7.29	9.65	12.58	11.75	7.80
8	Tabasco	7.10	6.06	10.44	13.23	9.17	4.10	4.02	7.73
9	Aguascalientes	2.96	5.20	8.86	9.96	8.25	7.30	6.09	6.95
10	Veracruz de Ignacio de la Llave	1.54	2.32	7.30	6.88	9.38	8.39	8.69	6.35
11	Ciudad de México	7.05	6.71	5.41	5.93	9.47	3.81	5.90	6.33
12	Querétaro	0.29	0.53	0.84	4.78	11.67	10.71	11.18	5.71
13	Guerrero	4.04	5.55	4.85	5.58	7.12	6.60	5.79	5.65
14	Morelos	8.97	3.45	2.19	1.21	9.15	6.64	7.35	5.56
15	San Luis Potosí	5.13	7.87	5.41	4.33	4.27	5.29	4.24	5.22
16	Baja California	6.61	5.19	5.77	3.87	6.14	3.52	4.59	5.10
17	Durango	3.50	2.73	3.98	4.05	6.18	5.43	5.12	4.43
18	Hidalgo	1.46	2.74	4.50	4.74	6.92	4.33	3.48	4.02
19	Tamaulipas	5.00	3.05	5.14	3.86	3.41	3.77	2.62	3.83
20	Chiapas	4.12	3.06	2.92	3.33	2.46	1.27	0.85	2.57
21	Puebla	4.38	1.93	1.80	2.61	2.95	2.21	1.76	2.52
22	Campeche	3.74	1.95	2.34	1.88	2.56	1.31	3.27	2.43
23	Sinaloa	4.27	3.43	1.66	2.07	1.48	1.84	1.92	2.38
24	Oaxaca	0.82	1.31	1.97	3.18	3.19	2.73	3.01	2.32
25	Sonora	0.70	4.89	1.19	0.34	0.53	1.80	2.59	1.72
26	Yucatán	3.22	2.66	1.52	0.23	0.32	0.04	0.13	1.16
27	Coahuila de Zaragoza	1.21	0.79	0.69	1.03	1.17	1.16	1.11	1.02
28	Guanajuato	0.14	0.07	0.07	0.21	0.29	0.27	4.65	0.81
29	Michoacán de Ocampo	0.93	0.39	0.45	0.06	0.04	0.60	1.26	0.53
30	Chihuahua	0.31	0.63	0.44	0.22	0.48	0.42	0.52	0.43
31	Nayarit	0.08	0.41	0.08	0.32	0.32	0.63	1.08	0.42
32	Tlaxcala	0.70	0.00	0.60	0.07	0.15	0.15	0.29	0.28

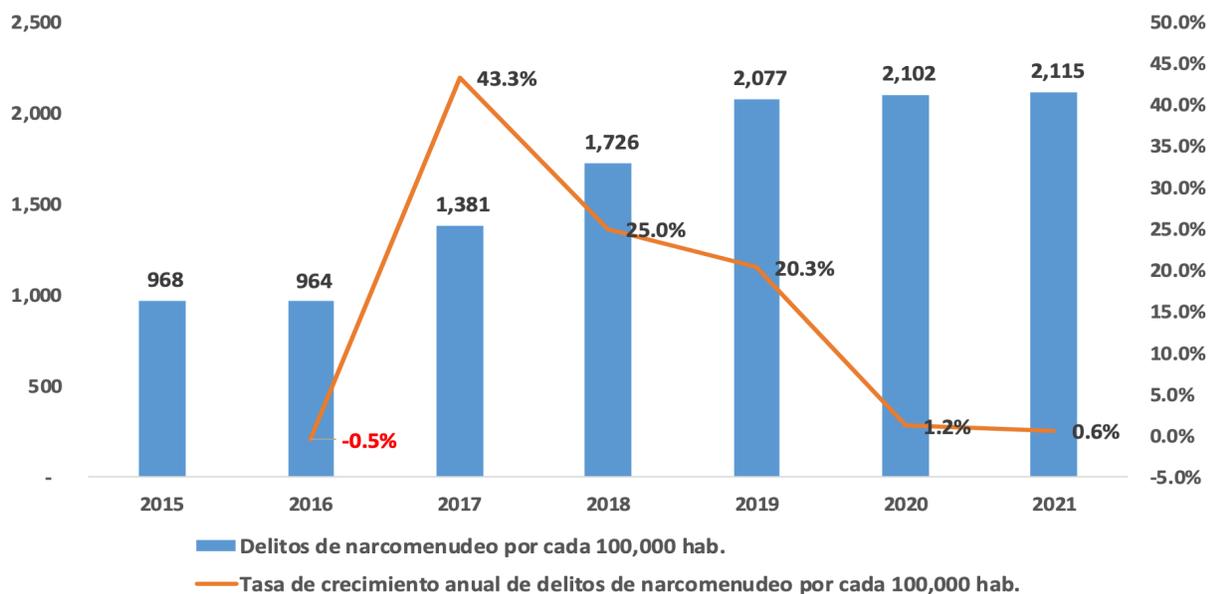
Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP.

Gráfica 14. Delitos de narcomenudeo en México y su tasa de crecimiento anual, 2015-2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP.

Gráfica 15. Delitos de narcomenudeo en México por cada 100 000 habitantes y su tasa de crecimiento anual, 2015-2021



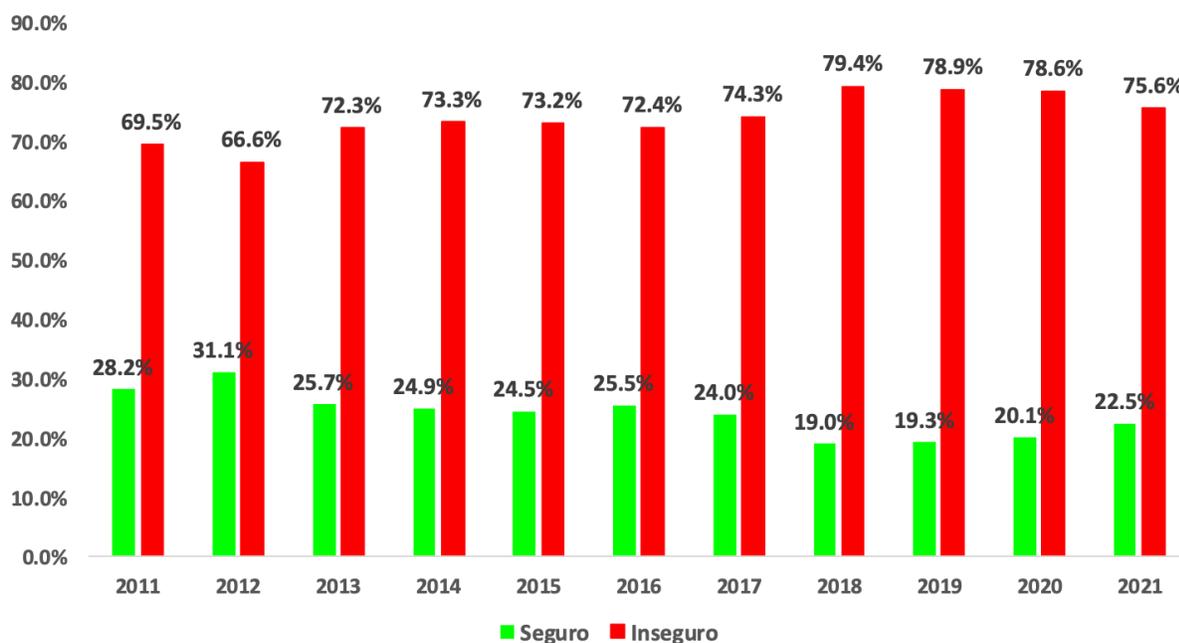
Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP.

Cuadro 9. Ranking de entidades federativas con mayor promedio de delitos de narcomenudeo por cada 100 000 habitantes durante el periodo 2015-2021

Ranking	Entidad Federativa	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Promedio 2015-2021
1	Coahuila de Zaragoza	78.20	82.37	106.21	208.69	272.99	315.03	300.11	194.80
2	Baja California	0.00	52.26	167.33	224.92	290.33	274.91	219.81	175.65
3	Chihuahua	85.02	132.02	218.52	203.07	202.89	211.30	133.56	169.48
4	Guanajuato	51.91	61.75	108.93	143.53	153.60	240.78	383.32	163.40
5	Colima	68.93	72.38	126.69	152.26	221.63	154.17	179.47	139.36
6	Aguascalientes	46.57	53.31	61.66	123.82	156.94	147.29	77.07	95.24
7	Baja California Sur	84.91	63.44	86.37	84.04	61.43	54.75	53.51	69.78
8	Sonora	90.25	63.32	31.81	23.41	53.33	90.70	97.41	64.32
9	Nuevo León	35.85	30.67	48.72	47.03	63.43	69.44	77.35	53.21
10	Quintana Roo	37.01	37.68	21.01	30.76	61.74	60.33	73.40	45.99
11	Querétaro	10.94	39.48	44.12	52.78	71.17	50.19	50.18	45.55
12	Ciudad de México	16.80	15.52	29.00	66.04	67.47	59.88	54.63	44.19
13	Durango	17.74	34.02	43.52	59.02	48.41	40.08	50.88	41.95
14	Morelos	38.27	43.39	39.46	36.90	44.44	43.47	37.23	40.45
15	Michoacán de Ocampo	24.57	23.60	42.86	47.26	48.73	41.80	51.84	40.09
16	Jalisco	63.72	28.03	23.05	29.13	20.93	12.75	13.42	27.29
17	Nayarit	45.37	15.60	21.97	26.71	26.71	10.08	14.03	22.92
18	San Luis Potosí	5.17	8.09	9.63	17.87	27.47	47.51	35.54	21.61
19	Sinaloa	31.34	12.72	27.97	25.65	19.69	8.56	4.58	18.64
20	Puebla	50.23	8.21	11.18	3.92	7.43	19.36	26.22	18.08
21	Chiapas	13.75	8.15	13.33	16.46	15.20	19.39	25.76	16.01
22	Guerrero	9.79	11.59	10.57	7.76	17.65	20.98	29.29	15.38
23	Zacatecas	5.84	7.21	14.29	21.94	20.02	18.19	18.78	15.18
24	Estado de México	5.86	4.63	6.44	11.58	23.04	22.73	20.41	13.53
25	Yucatán	8.46	12.60	17.06	10.34	17.47	7.34	9.82	11.87
26	Hidalgo	3.85	6.41	8.65	9.01	13.92	11.83	25.32	11.28
27	Campeche	6.38	7.14	16.14	9.39	11.89	11.19	14.37	10.93
28	Tamaulipas	24.55	13.59	9.91	7.30	6.18	5.34	4.47	10.19
29	Tlaxcala	5.29	3.83	3.63	7.99	11.14	15.89	13.40	8.74
30	Oaxaca	0.90	8.03	6.06	8.03	9.15	6.15	6.76	6.44
31	Veracruz de Ignacio de la Llave	0.98	0.71	3.55	4.18	5.85	7.56	11.41	4.89
32	Tabasco	0.04	2.29	1.66	5.24	4.86	3.40	1.86	2.76

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP.

Gráfica 16. Distribución de la población de 18 años o más en México según su percepción de seguridad o inseguridad en su entidad federativa, 2011-2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENVIPE-INEGI. Nota: Los porcentajes en cada año no suman 100% debido a respuestas clasificadas en la categoría de 'no especificado'.

Por otro lado, la percepción de seguridad o inseguridad entre la población también puede ser un indicador del nivel de inseguridad pública que prevalece en el país. Con base en datos de la ENVIPE, puede observarse que el porcentaje de la población de 18 años o más en México que se siente insegura en su entidad federativa ha fluctuado durante el periodo 2011-2021, con una predominante tendencia creciente (Gráfica 16). El nivel máximo de porcentaje de la población mayor de edad en México que se sintió insegura en su entidad federativa durante el periodo analizado se alcanzó en 2018 (79.4%) y el mínimo en 2012 (66.6%). El porcentaje de población con mayoría de edad en el país que se sintió insegura en su entidad federativa durante el periodo analizado fue de 74%. Mientras que el porcentaje de población mayor de edad

que se sintió segura en su entidad federativa en el periodo de análisis fue de 24.1%. Al comparar 2021 respecto a 2011 se observa un incremento de 6.1 puntos porcentuales en el porcentaje de la población mayor de edad que se siente insegura en su entidad federativa; mientras que se redujo en 5.7 puntos porcentuales el porcentaje de población con mayoría de edad que se siente segura en su entidad federativa.

Las entidades federativas con el mayor promedio de porcentaje de población mayor de edad que se siente insegura en su entidad federativa durante el periodo 2011-2021 fueron: Estado de México, Morelos, Tabasco, Tamaulipas, Zacatecas; mientras aquellas con el menor promedio fueron: Yucatán, Baja California Sur, Querétaro, Aguascalientes, Campeche (Cuadro 10). Al comparar los extremos se observa

que durante el periodo analizado el promedio del porcentaje de población mayor de edad que se siente insegura en su entidad federativa en Yucatán es menor en 60.4 puntos porcentuales respecto al promedio del Estado de México.

Análisis exploratorio de posibles causas del problema público

La ENVIPE aportó información sobre la percepción de las personas de 18 o más años en México acerca de las principales diez causas de la inseguridad pública en el país; dichos datos se reportaron para el periodo 2011-2014. Con base en dichos resultados se observa que factores económicos como el desempleo y la pobreza son percibidas como las principales causas de la inseguridad pública en México (Cuadro 11). La tercera causa percibida de la inseguridad pública en el país se asocia al tema del mercado de las drogas. Factores que pueden asociarse a la impunidad y a la debilidad institucional (i.e. corrupción, delincuentes sin castigo o castigo poco severo, malos policías) son también identificados como importantes causas percibidas de la inseguridad pública. Factores que, si bien pertenecen a la esfera privada de los hogares, pueden ser influenciados por el contexto y diversas variables externas a dicha esfera privada, igualmente se mencionaron como causas de la inseguridad pública (i.e. desintegración familiar, falta de valores). Las dos últimas causas identificadas dentro del conjunto de las diez principales causas percibidas de la inseguridad pública en el país, en la percepción de las personas con mayoría de edad en el periodo analizado, fueron el alcohol y la educación de mala calidad.

Diversas causas de la inseguridad pública que son percibidas por la población con mayoría de edad pueden mantener una interdependencia; un análisis exploratorio con un enfoque integral de dicha posible interdependencia puede llevarse a cabo a partir de la orientación del SLF. El desempleo y la pobreza pueden ser considerados como elementos del contexto de vulnerabilidad. Un mayor nivel de desempleo está correlacionado de forma directa con un incremento en la pobreza, y ambas variables a su vez se asocian a bajos niveles de capital financiero en las personas y familias que los padecen. Un número significativo de personas se ven imposibilitadas de superar condiciones de pobreza, a pesar de contar con un empleo, de ahí que exista la pobreza laboral. La desintegración familiar afecta el nivel de capital social de los hogares y puede ser consecuencia, entre otras variables, de la pobreza y la falta de valores; sin embargo, cabe destacar que la desintegración familiar puede ocurrir en cualquier estrato socioeconómico. A su vez, una educación de mala calidad implica un déficit en el nivel del capital humano y puede contribuir a menores oportunidades de acceder a un empleo bien remunerado y, con ello, abonar a la pobreza –incluyendo a la pobreza laboral–; asimismo, puede incidir en la falta de valores entre las personas. Carencias económicas y sociales –que se pueden integrar como elementos del contexto de vulnerabilidad– pueden derivar en una mayor tendencia a consumir drogas y alcohol. La desintegración familiar como una carencia social puede ser uno de los factores que incentiven el consumo de drogas y alcohol.

Cuadro 10. Ranking de entidades federativas con mayor promedio de porcentaje de población de 18 años o más que se siente insegura en su entidad federativa

Ranking	Entidad Federativa	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Promedio 2011-2021
1	Estado de México	83.9	84.5	90.7	92.6	90.6	90.6	90.7	91.8	88.8	92.4	91.3	89.8
2	Morelos	80.8	81.2	86.5	89.0	86.3	84.3	86.3	86.4	88.5	87.3	86.6	85.7
3	Tabasco	77.7	71.2	83.4	86.1	88.9	87.9	88.8	91.9	90.2	90.1	84.8	85.6
4	Tamaulipas	83.4	82.9	84.1	83.9	86.9	86.2	85.2	86.4	83.1	79.8	76.2	83.5
5	Zacatecas	83.1	80.5	84.7	80.3	80.9	82.5	84.4	89.5	80.6	84.8	83.9	83.2
6	Guerrero	72.5	74.4	86.9	78.9	86.8	84.7	83.1	84.2	84.7	88.5	77.3	82.0
7	Distrito Federal	75.3	70.8	73.0	77.6	78.5	84.6	85.7	88.3	89.2	85.8	85.3	81.3
8	Veracruz de Ignacio de la Llave	64.8	70.0	75.4	80.7	80.5	85.1	89.9	88.8	87.6	86.1	82.6	81.1
9	Michoacán de Ocampo	76.1	76.0	80.3	82.0	79.8	71.7	77.6	81.9	80.2	83.0	79.5	78.9
10	Chihuahua	89.5	82.7	78.0	75.2	73.6	63.1	74.2	80.9	80.8	75.7	73.6	77.0
11	Nuevo León	84.6	86.7	80.2	73.0	70.7	73.5	71.1	75.1	81.7	71.9	61.2	75.4
12	San Luis Potosí	76.3	60.0	77.8	73.1	69.2	72.1	73.7	81.3	77.6	80.2	81.6	74.8
13	Oaxaca	73.3	60.7	66.9	77.1	77.7	75.3	74.1	76.6	71.2	75.3	72.6	72.8
14	Puebla	64.0	57.1	63.3	63.6	67.4	68.4	68.1	81.4	87.7	87.5	85.6	72.2
15	Jalisco	71.2	61.5	75.9	68.0	69.6	69.1	65.7	73.6	77.7	83.1	76.0	72.0
16	Sinaloa	80.8	77.4	77.7	72.1	70.5	72.2	74.5	72.6	64.6	67.4	60.3	71.8
17	Colima	65.8	70.8	71.1	56.9	56.5	72.0	74.5	80.5	77.8	73.3	72.5	70.2
18	Guanajuato	54.0	54.1	58.8	64.8	64.8	59.6	75.2	83.0	88.8	84.2	84.3	70.2
19	Quintana Roo	63.9	59.9	70.0	67.0	61.0	58.8	68.5	73.3	82.1	83.1	75.8	69.4
20	Durango	88.1	81.8	77.8	73.5	68.0	57.0	57.4	60.4	64.7	54.3	59.3	67.5
21	Coahuila de Zaragoza	64.6	74.6	82.0	78.5	74.9	55.9	56.4	64.0	57.1	53.0	53.4	65.0
22	Nayarit	79.3	72.9	56.6	51.1	55.5	48.5	58.6	83.5	60.5	52.4	52.2	61.0
23	Hidalgo	55.3	49.2	56.3	65.5	62.1	56.6	55.1	63.3	65.5	66.1	65.0	60.0
24	Baja California	58.2	51.6	51.5	53.7	53.2	56.8	58.0	72.7	66.4	64.2	68.1	59.5
25	Sonora	46.0	42.4	52.5	57.2	62.5	51.3	57.4	66.9	68.3	68.4	76.5	59.0
26	Tlaxcala	41.6	40.1	52.1	60.0	59.2	55.1	59.1	68.8	69.4	67.7	63.0	57.8
27	Chiapas	38.3	37.9	51.0	62.1	54.6	57.2	61.1	71.4	68.8	67.0	66.7	57.8
28	Campeche	51.2	44.6	56.7	58.9	53.7	54.4	57.6	57.8	61.0	56.1	53.2	55.0
29	Aguascalientes	60.8	46.5	51.8	49.1	43.2	42.5	43.7	60.9	56.4	54.6	51.5	51.0
30	Querétaro	30.2	29.4	41.1	38.5	50.7	62.1	54.4	62.0	62.0	48.9	57.7	48.8
31	Baja California Sur	37.1	24.4	30.1	39.3	61.8	44.2	60.9	65.3	48.2	35.7	34.3	43.8
32	Yucatán	26.6	19.2	32.2	29.5	33.8	31.5	27.2	32.5	37.5	26.6	27.2	29.4

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENVIPE-INEGI.

Cuadro 11. Percepción sobre las principales causas de la inseguridad pública en México entre la población de 18 años y más, 2011-2014

	2011	2012	2013	2014	Promedio
Desempleo	40.1%	43.3%	34.8%	41.0%	39.8%
Pobreza	33.7%	44.4%	41.8%	32.7%	38.2%
Droga	36.2%	37.4%	32.5%	32.1%	34.6%
Corrupción	33.1%	26.0%	31.4%	32.2%	30.7%
Desintegración familiar	20.4%	27.0%	20.9%	20.8%	22.3%
Delincuentes sin castigo o castigo poco severo	23.9%	18.5%	21.9%	23.9%	22.1%
Malos policías	20.6%	16.3%	22.1%	21.9%	20.2%
Falta de valores	21.1%	16.9%	19.4%	20.8%	19.6%
Alcohol	18.7%	21.8%	17.4%	17.3%	18.8%
Educación de mala calidad	14.8%	20.4%	17.1%	16.0%	17.1%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENVIPE-INEGI.

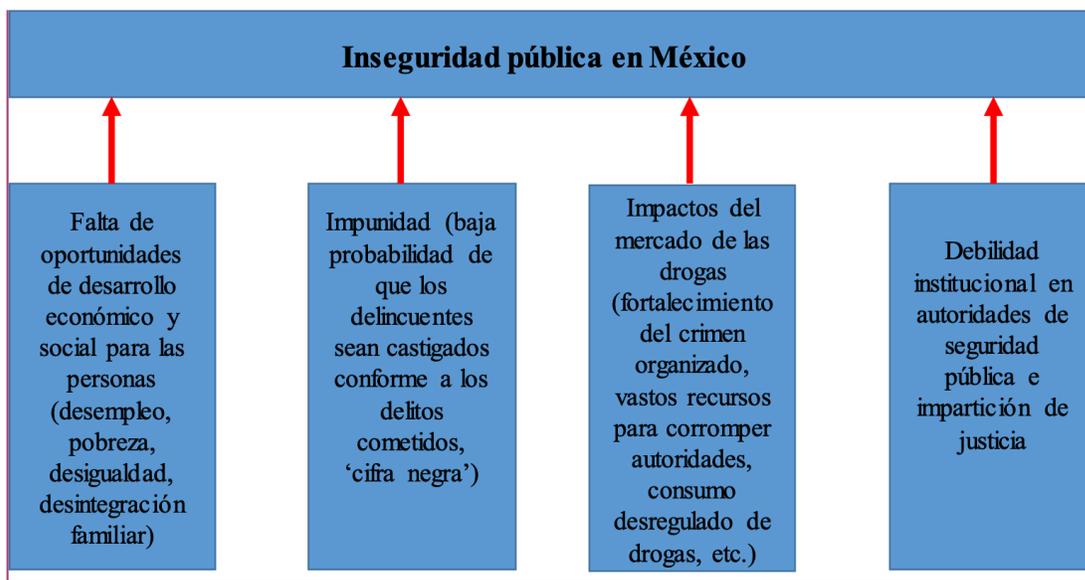
Temas asociados al mercado de las drogas, como el narcotráfico y sus implicaciones, pueden contribuir al debilitamiento institucional; por ejemplo, mediante dinámicas que deriven en la corrupción de autoridades y el incremento de la impunidad. Destinar un nivel insuficiente de recursos financieros en la forma de presupuesto o salarios dignos (capital financiero), capacitación (capital humano), equipamiento e infraestructura (capital físico), coordinación entre corporaciones policíacas de distintas demarcaciones o niveles de gobierno (capital social), entre otros factores, pueden contribuir a un nivel subóptimo en el desempeño de las fuerzas de policía. A partir de este análisis exploratorio, y con base en la aplicación de la Adaptación Simplificada del Marco Lógico, se podría establecer como una hipótesis que algunas de las principales causas que explican la inseguridad pública en México son las siguientes:

1) Factores asociados a la falta de oportunidades para que las personas impulsen su desarrollo económico y social (i.e. desempleo, pobreza, desigualdad, desintegración familiar, entre

otros); 2) Impunidad, es decir, una baja probabilidad de que los delincuentes sean castigados con la debida aplicación de la ley conforme a la magnitud de los delitos cometidos; 3) Impactos asociados al mercado de las drogas (i.e. fortalecimiento del crimen organizado, vastos recursos para corromper autoridades, producción y consumo desregulados de drogas, entre otros); 4) Debilidad institucional en autoridades de seguridad e impartición de justicia.

Similarmente, diversas variables pueden mantener una interdependencia; por ejemplo, la debilidad institucional en autoridades de seguridad e impartición de justicia puede contribuir al nivel de impunidad, tanto en la falta de castigo a delitos denunciados, como en una falta de confianza hacia las autoridades por parte de la ciudadanía, lo que se traduce en incentivos para no denunciar los delitos. Como explica el INEGI, la llamada “cifra negra” es la suma de los delitos no denunciados ante el Ministerio Público, los delitos denunciados sin averiguación previa, y aquellos en los que no fue especificado si se denunció o si se inició averiguación previa; mien-

Figura 1. Algunas de las posibles causas principales que podrían explicar la inseguridad pública en México



Fuente: Elaboración propia y con referencia a la percepción de las causas de la inseguridad pública señaladas en la ENVIPE-INEGI.

tras que los “delitos ocurridos” son la suma de los delitos captados por la ENVIPE, hayan sido o no denunciados ante el Ministerio Público. Con base en datos de la ENVIPE, se observa que la cifra negra en México ha mantenido una tendencia relativamente constante; durante el periodo 2010-2020 osciló en un rango de 91.6 a 93.8% (Gráfica 17). En dicho periodo, la cifra negra en México promedió 92.9%, es decir, que del 100% de los delitos ocurridos que fueron captados por la ENVIPE, en promedio, sólo en el 7.1% de los casos se especificó que fueron denunciados ante el Ministerio Público y se procedió a una averiguación previa. En este sentido, la cifra negra contribuye a la impunidad, ya que más del 90% de los delitos ocurridos en el país no son denunciados ante el Ministerio Público y/o no cuentan con una averiguación previa. Detrás de los incentivos de los ciudadanos para decidir no denunciar los delitos que han padecido pueden existir factores como los siguientes: 1)

la desconfianza en las autoridades de impartición de justicia; 2) la percepción de corrupción respecto a dichas autoridades; 3) la percepción de que una alta proporción de los delitos no son esclarecidos, aunque hayan sido denunciados. Un limitado porcentaje de resolución de los casos de delitos que sí fueron denunciados por los ciudadanos ante las autoridades competentes es un reflejo de la impunidad, la cual se asocia a la falta de castigo o a un castigo insuficiente a los delincuentes, en relación con la debida aplicación de la ley conforme a la magnitud de los delitos cometidos.

Durante el periodo 2010-2020, las entidades federativas con el mayor promedio del porcentaje de cifra negra fueron: Guerrero, San Luis Potosí, Tamaulipas, Estado de México, Oaxaca; mientras que las del menor promedio fueron: Baja California Sur, Baja California, Colima, Campeche, Chihuahua (Cuadro 12). Cabe destacar que no hay una gran diferencia en

términos del porcentaje de cifra negra entre las entidades federativas que se encuentran en los extremos de este ranking. El porcentaje promedio de cifra negra durante el periodo analizado oscila entre el 96.8% de Guerrero, y el 86% de Baja California Sur, lo cual refleja que es un problema generalizado en el país. Desde el año 2011, la ENVIPE ha captado la opinión de la población con mayoría de edad en México que identifica a las autoridades de seguridad e impartición de justicia, en relación con su nivel de confianza y percepción de corrupción respecto a las mismas. La tendencia predominante en dichos resultados ha sido que la Marina y el Ejército sean las instituciones mejor evaluadas por la población con mayoría de edad en términos de la combinación de confianza y percepción de corrupción. En contraste, la Policía de Tránsito y la Policía Preventiva Municipal han sido las instituciones peor evaluadas en términos de la combinación de confianza y percepción de corrupción. En promedio, en los años evaluados durante el periodo 2011-2021, respecto al nivel de confianza y la percepción de corrupción de la población con mayoría de edad en el país respecto a las autoridades de seguridad pública e impartición de justicia, se observan los siguientes resultados, los cuales fueron ordenados de la mejor a la peor combinación en términos de confianza y percepción de corrupción:

1. Marina (muchísima confianza 53.3%, no corrupción 74.3%).
2. Ejército (muchísima confianza 47.3%, no corrupción 68.3%).
3. Guardia Nacional (algo de confianza 48.9%, no corrupción 65.2%).
4. Fiscalía General de la República (algo de confianza 51.5%; sí corrupción 55.9%).

5. Policía Federal (algo de confianza 40.7%, sí corrupción 55.6%).
6. Procuraduría General de la República (algo de confianza 41.7%, sí corrupción 60.1%).
7. Policía Estatal (algo de confianza 39.4%, sí corrupción 64.5%).
8. Jueces (algo de confianza 36.9%, sí corrupción 66.4%).
9. Policía Ministerial o Judicial (algo de confianza 35.1%, sí corrupción 64.7%).
10. Ministerio Público y Procuradurías Estatales (algo de confianza 35.9%, sí corrupción 65.9%).
11. Policía Preventiva Municipal (algo de confianza 36.2%, sí corrupción 68.3%).
12. Policía de Tránsito (algo de confianza 29.8%, sí corrupción 78.1%).

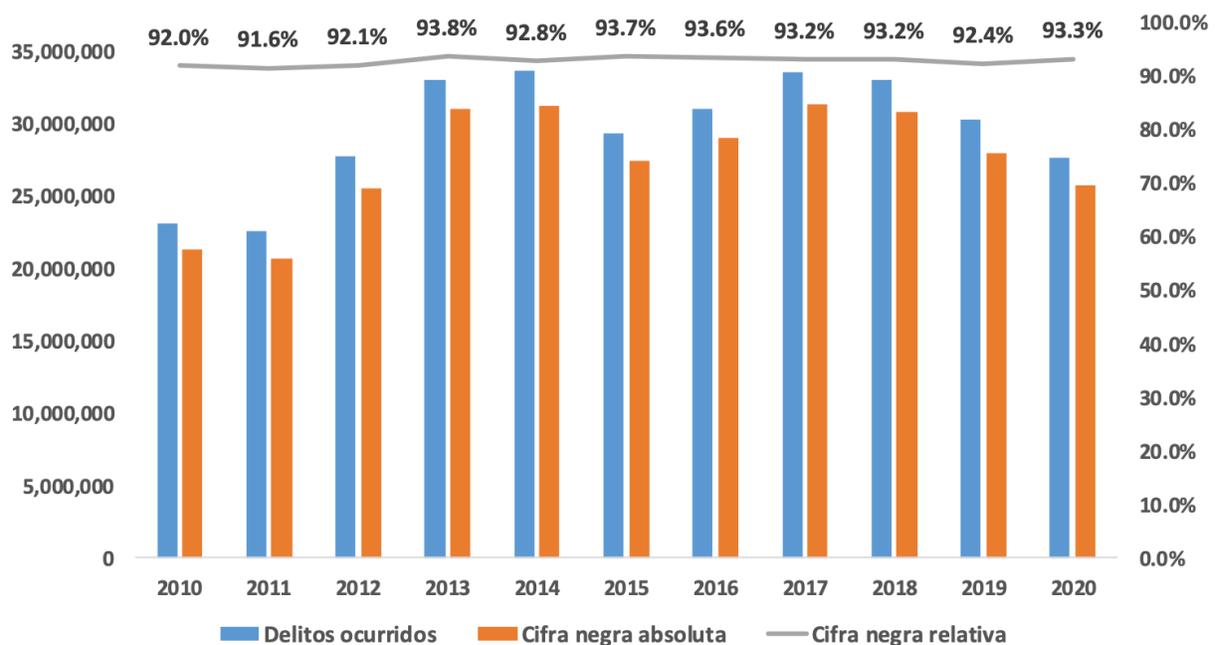
Cabe destacar que para la evaluación del nivel de confianza de la población mayor de edad, en las autoridades de seguridad e impartición de justicia durante el periodo 2011-2015, se consideraron cuatro opciones respecto a dicha confianza: 1) mucha; 2) algo; 3) poca; 4) nada. Sin embargo, a partir del año 2016, las anteriores opciones se cambiaron por las siguientes: 1) mucha confianza; 2) algo de confianza; 3) algo de desconfianza; 4) mucha desconfianza. Este cambio en las opciones para captar el nivel de confianza de la población con mayoría de edad respecto a las autoridades de seguridad e impartición de justicia pudo concentrar una mayor respuesta hacia la opción de “algo de confianza” a partir de 2016, en autoridades que durante 2011-2014 eran predominantemente asociadas a un nivel de ‘poca confianza’. Tal es el caso, por ejemplo, de: 1) Procuraduría General de la República; 2) Jueces; 3) Policía Estatal; 4) Mi-

nisterio Público y Procuradurías; 5) Policía Ministerial y Judicial; 6) Policía Preventiva Municipal; 7) Policía de Tránsito (Cuadros 13, 14, 15 y 16). En este sentido, se estima que, de haberse mantenido las categorías para evaluar el nivel de confianza de la población en las autoridades de seguridad e impartición de justicia durante 2016-2021, como resultado se obtendría que la población mayor de edad del país confía poco en casi todas estas autoridades, con la excepción de la Marina, el Ejército, y la Policía Federal. Los casos de la Guardia Nacional y la Fiscalía General de la República son aparte, ya que estas instituciones sólo llevan dos años de ser evaluadas (2020-2021). Como argumenta Impunidad Cero: “a pesar de ser uno de los problemas más grandes que aqueja a la sociedad mexicana, la impunidad es la norma en el país. Combinados los altos índices de incidencia delictiva, la baja denuncia y efectividad de las

autoridades para resolver los delitos, la probabilidad de que un delito se denuncie y se esclarezca en México es de apenas 1%” El promedio de la probabilidad de que un delito se esclarezca en México durante el periodo 2017-2020 fue de 1.10% (Impunidad Cero, 2021) (Gráfica 18).

Impunidad Cero (2021) explica que la efectividad en la resolución de los casos mide el porcentaje de casos que logran tener una respuesta efectiva por parte del Ministerio Público; asimismo, señala que como respuestas efectivas se consideran la facultad de abstenerse de investigar, criterios de oportunidad, acuerdo reparatorio resuelto por mecanismos alternativos de resolución de controversias (MASC), no ejercicio de la acción penal, incompetencia, sobreseimiento y formulación de la imputación, o alguna judicialización.

Gráfica 17. Delitos ocurridos en México, según cifra negra 2010-2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENVIPE-INEGI.

Cuadro 12. Ranking de las entidades federativas según el porcentaje de cifra negra, 2010-2020

Ranking	Entidad Federativa	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Promedio 2010-2020
1	Guerrero	96.2	96.2	95.5	96.7	95.8	97.5	98.3	96.8	98.0	96.1	97.3	96.8
2	San Luis Potosí	93.4	95.0	93.1	94.1	96.5	93.6	92.9	93.1	94.7	93.6	94.5	94.0
3	Tamaulipas	94.1	92.6	92.1	95.2	91.9	94.6	95.4	96.4	94.1	94.0	93.9	94.0
4	Estado de México	93.8	91.8	93.4	96.0	93.6	95.4	94.6	94.8	93.6	92.6	93.5	93.9
5	Oaxaca	95.6	91.9	92.3	94.8	93.3	94.4	94.6	91.3	95.2	95.2	92.1	93.7
6	Michoacán de Ocampo	94.7	92.0	94.0	94.0	93.6	92.9	93.8	92.7	92.8	95.0	93.6	93.5
7	Veracruz de Ignacio de la Llave	92.8	94.1	91.8	94.9	91.6	94.8	92.8	92.3	95.6	93.4	93.4	93.4
8	Sinaloa	92.2	91.8	93.0	92.2	92.3	92.3	92.9	93.7	96.3	94.5	95.6	93.3
9	Nuevo León	94.9	94.0	93.2	93.3	92.9	92.8	93.7	93.9	91.6	92.9	92.0	93.2
10	Jalisco	93.8	92.2	93.8	93.3	94.8	94.2	93.2	92.7	91.8	91.2	92.9	93.1
11	Guanajuato	94.8	91.7	94.3	94.5	93.4	93.7	91.7	92.4	94.8	90.2	92.0	93.1
12	Zacatecas	94.0	91.6	89.2	93.0	94.8	92.2	92.4	94.5	93.9	92.7	95.0	93.0
13	Puebla	93.1	92.3	92.5	94.3	93.2	92.3	94.9	93.2	91.6	91.3	94.7	93.0
14	Distrito Federal	90.5	92.7	92.0	93.3	91.6	94.7	93.8	93.4	94.0	94.0	92.6	93.0
15	Morelos	91.2	90.1	93.0	91.7	92.7	92.6	94.2	93.3	93.9	93.2	93.4	92.7
16	Chiapas	94.9	92.3	90.4	91.8	93.1	93.0	94.3	93.8	91.5	90.2	93.2	92.6
17	Tlaxcala	90.0	90.2	90.9	90.3	92.0	94.2	94.4	93.3	94.3	93.6	94.3	92.5
18	Aguascalientes	94.4	90.5	93.2	91.2	92.9	92.0	92.7	89.4	90.0	90.8	93.3	91.9
19	Nayarit	91.5	92.9	90.0	91.5	93.0	89.3	91.7	94.6	91.6	90.0	94.0	91.8
20	Coahuila de Zaragoza	92.7	90.8	91.4	91.5	89.7	91.2	91.9	93.2	92.4	92.6	92.7	91.8
21	Sonora	88.2	92.0	91.6	89.0	87.9	93.0	94.2	93.0	92.9	92.1	94.9	91.7
22	Tabasco	93.8	84.9	87.8	92.1	90.6	93.6	92.2	91.9	93.0	90.2	93.7	91.2
23	Yucatán	88.5	88.7	89.0	89.6	94.6	90.7	91.3	90.4	92.5	92.6	94.1	91.1
24	Durango	88.5	88.6	89.9	90.6	94.0	90.1	92.2	90.8	91.1	92.9	92.4	91.0
25	Quintana Roo	90.3	90.0	91.2	89.9	91.1	88.5	90.1	91.7	91.3	91.1	94.8	90.9
26	Hidalgo	87.9	91.3	93.1	93.5	87.2	89.7	91.6	89.0	91.7	90.4	93.7	90.8
27	Querétaro	82.3	89.7	88.8	92.3	90.1	90.1	91.9	90.5	91.8	89.8	92.6	90.0
28	Chihuahua	88.1	87.2	85.4	88.4	90.6	90.4	92.0	90.9	91.2	87.7	92.8	89.5
29	Campeche	86.3	88.2	85.2	92.0	89.2	90.4	90.6	89.6	88.4	91.0	91.5	89.3
30	Colima	87.6	87.1	83.5	85.7	90.3	89.9	91.2	88.3	91.9	84.5	90.7	88.3
31	Baja California	80.9	82.5	84.8	89.9	90.3	89.5	92.2	89.2	89.5	91.3	89.8	88.2
32	Baja California Sur	76.8	85.2	84.5	83.6	88.4	87.6	86.8	85.7	87.3	89.3	90.9	86.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENVIPE-INEGI.

Cuadro 13. Distribución de la población de 18 años o más en México que identifica a las autoridades de seguridad e impartición de justicia, por nivel de confianza y percepción de corrupción en la mismas, 2011-2013

2011						
Autoridades de seguridad e impartición de justicia evaluadas	Nivel de confianza				Percepción de corrupción	
	Mucha	Alguna	Poca	Nada	Sí	No
Marina	50.5	28.4	12.9	3.7	17.9	70.5
Ejército	45.9	30.2	16.2	5.8	25.1	65.2
Policía Federal	18.5	32.7	33.0	13.6	59.2	32.1
Jueces	12.8	25.5	35.7	23.1	66.4	25.4
Policía Estatal	10.8	28.9	40.5	17.9	66.5	24.3
Policía Ministerial o Judicial	10.5	24.0	37.4	25.9	69.5	22.6
Ministerio Público (MP), Procuradurías	9.9	23.8	39.1	24.7	68.7	23.1
Policía Preventiva Municipal	7.8	25.5	43.9	21.8	71.3	20.8
Policía de Tránsito	6.9	22.5	43.7	25.9	83.2	11.8
2012						
Autoridades de seguridad e impartición de justicia evaluadas	Nivel de confianza				Percepción de corrupción	
	Mucha	Alguna	Poca	Nada	Sí	No
Marina	55.3	26.1	11.7	2.5	15.7	74.2
Ejército	51.6	28.0	14.9	3.9	22.4	69.4
Policía Federal	18.8	32.4	34.6	12.2	56.8	35.3
Jueces	11.9	27.1	38.4	19.8	66.4	26.1
Policía Estatal	10.0	28.3	43.4	16.7	67.3	25.2
Policía Ministerial o Judicial	9.8	23.7	39.4	24.8	69.7	23.3
Ministerio Público y Procuradurías	9.0	24.5	41.4	22.8	69.7	23.0
Policía Preventiva Municipal	7.9	23.6	46.7	21.2	71.3	22.0
Policía de Tránsito	6.4	22.1	45.9	24.7	83.2	12.3
2013						
Autoridades de seguridad e impartición de justicia evaluadas	Nivel de confianza				Percepción de corrupción	
	Mucha	Alguna	Poca	Nada	Sí	No
Marina	57.5	25.5	10.9	2.3	14.8	76.4
Ejército	51.9	28.2	14.2	4.0	22.1	70.0
Policía Federal	20.7	34.3	31.9	11.2	54.7	37.9
Jueces	14.9	30.4	35.2	17.0	63.7	28.8
Ministerio Público y Procuradurías	11.9	27.3	36.2	22.6	65.0	28.8
Policía Estatal	11.6	31.5	40.3	15.1	64.4	29.6
Policía Ministerial o Judicial	11.1	29.0	39.3	18.6	65.0	28.7
Policía Preventiva Municipal	8.5	28.1	42.8	20.0	67.9	25.1
Policía de Tránsito	6.8	26.6	43.3	22.4	77.8	17.2

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENVIPE-INEGI.

Cuadro 14. Distribución de la población de 18 años o más en México que identifica a las autoridades de seguridad e impartición de justicia, por nivel de confianza y percepción de corrupción en la mismas, 2014-2016

2014						
Autoridades de seguridad e impartición de justicia evaluadas	Nivel de confianza				Percepción de corrupción	
	Mucha	Alguna	Poca	Nada	Sí	No
Marina	61.3	23.1	11.0	2.3	13.7	79.1
Ejército	55.6	25.1	14.4	3.8	20.3	72.6
Policía Federal	23.8	33.9	30.5	10.4	52.6	40.1
Procuraduría General de la República (PGR)	18.0	33.4	33.9	12.6	57.2	35.5
Jueces	15.9	31.5	34.8	15.9	65.0	29.8
Policía Ministerial o Judicial	15.5	27.0	36.0	19.9	61.6	31.9
Policía Estatal	13.7	30.4	40.3	14.4	61.9	30.8
Ministerio Público (MP) y Procuradurías Estatales	13.5	28.4	38.1	18.5	64.0	30.4
Policía Preventiva Municipal	9.8	27.7	42.6	19.3	66.3	27.0
Policía de Tránsito	7.9	25.6	42.7	23.2	77.3	17.9
2015						
Autoridades de seguridad e impartición de justicia evaluadas	Nivel de confianza				Percepción de corrupción	
	Mucha	Alguna	Poca	Nada	Sí	No
Marina	58.6	23.0	12.2	3.0	17.3	74.7
Ejército	51.7	25.9	15.8	5.1	25.1	67.9
Policía Federal	23.9	32.3	30.6	11.4	54.6	38.1
Procuraduría General de la República (PGR)	18.2	31.0	33.1	14.9	59.2	33.4
Jueces	17.7	28.5	34.4	17.0	65.6	28.8
Policía Ministerial o Judicial	16.2	26.2	34.2	21.3	62.4	31.0
Ministerio Público (MP) y Procuradurías Estatales	14.0	27.4	36.9	19.6	64.8	29.2
Policía Estatal	13.5	29.0	39.6	16.5	63.6	28.7
Policía Preventiva Municipal	10.2	25.7	42.0	21.3	66.5	26.5
Policía de Tránsito	7.7	23.6	41.4	26.3	77.9	17.3
2016						
Autoridades de seguridad e impartición de justicia evaluadas	Nivel de confianza				Percepción de corrupción	
	Mucha confianza	Algo de confianza	Algo de desconfianza	Mucha desconfianza	Sí	No
Marina	49.0	38.0	6.8	3.6	19.7	72.4
Ejército	43.5	41.3	8.7	5.0	25.1	66.8
Policía Federal	16.6	48.5	20.0	12.8	55.3	36.8
Procuraduría General de la República (PGR)	12.7	44.7	23.3	16.0	59.6	32.3
Jueces	11.9	41.8	24.4	19.1	65.1	28.3
Policía Ministerial o Judicial	10.8	39.3	24.9	22.6	63.3	29.6
Policía Estatal	9.7	45.8	25.7	17.1	62.9	28.6
Ministerio Público (MP) y Procuradurías Estatales	9.7	40.3	26.7	20.9	65.8	27.8
Policía Preventiva Municipal	7.3	42.9	28.4	20.3	66.7	25.3
Policía de Tránsito	6.0	37.6	31.8	23.4	76.1	18.1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENVIPE-INEGI.

Cuadro 15. Distribución de la población de 18 años o más en México que identifica a las autoridades de seguridad e impartición de justicia, por nivel de confianza y percepción de corrupción en la mismas, 2017-2019

2017						
Autoridades de seguridad e impartición de justicia evaluadas	Nivel de confianza				Percepción de corrupción	
	Mucha confianza	Algo de confianza	Algo de desconfianza	Mucha desconfianza	Sí	No
Marina	50.6	37.5	5.9	3.2	20.4	72.1
Ejército	44.1	40.7	9.0	4.9	26.8	65.5
Policía Federal	16.9	49.6	19.5	12.4	57.2	35.7
Procuraduría General de la República (PGR)	12.7	45.9	21.8	16.7	61.4	31.5
Policía Estatal	9.6	46.8	24.8	17.3	65.1	27.7
Jueces	12.3	42.8	23.3	19.4	67.6	27.1
Ministerio Público (MP) y Procuradurías Estatales	10.3	43.0	23.8	20.7	65.7	28.7
Policía Ministerial o Judicial	11.5	41.4	22.4	22.8	64.3	29.4
Policía Preventiva Municipal	7.2	44.0	27.3	20.7	68.1	25.3
Policía de Tránsito	5.7	37.3	30.7	25.3	77.7	17.5
2018						
Autoridades de seguridad e impartición de justicia evaluadas	Nivel de confianza				Percepción de corrupción	
	Mucha confianza	Algo de confianza	Algo de desconfianza	Mucha desconfianza	Sí	No
Marina	47.8	40.5	6.0	3.5	19.8	74.3
Ejército	40.4	43.8	9.1	5.4	26.1	68.3
Policía Federal	15.7	50.7	19.2	12.8	55.3	38.5
Jueces	12.5	42.6	23.8	18.8	66.4	28.8
Policía Ministerial o Judicial	11.2	41.8	23.2	21.9	65.4	28.7
Procuraduría General de la República (PGR)	11.1	46.3	22.4	17.6	62.9	30.5
Ministerio Público (MP) y Procuradurías Estatales	9.6	43.5	24.6	20.4	67.0	27.8
Policía Estatal	8.2	46.1	25.7	18.7	65.2	28.3
Policía Preventiva Municipal	6.4	41.9	28.6	22.4	69.8	24.2
Policía de Tránsito	5.6	36.4	31.2	25.8	77.8	17.8
2019						
Autoridades de seguridad e impartición de justicia evaluadas	Nivel de confianza				Percepción de corrupción	
	Mucha confianza	Algo de confianza	Algo de desconfianza	Mucha desconfianza	Sí	No
Marina	53.7	36.3	4.7	2.4	18.1	74.1
Ejército	46.8	40.2	7.4	4.0	23.6	68.5
Policía Federal	17.2	52.1	17.8	11.0	55.2	37.3
Procuraduría General de la República (PGR)	12.4	49.0	20.5	14.9	60.6	31.7
Policía Estatal	9.2	48.7	23.5	16.9	64.1	27.6
Policía Ministerial o Judicial	11.7	43.5	21.5	21.0	62.3	30.4
Jueces	12.2	42.9	22.2	20.1	68.4	26.0
Ministerio Público (MP) y Procuradurías Estatales	10.0	44.8	23.2	19.6	65.5	28.3
Policía Preventiva Municipal	7.3	45.5	25.9	20.4	67.9	24.7
Policía de Tránsito	6.2	39.4	29.7	23.7	76.6	18.1

201

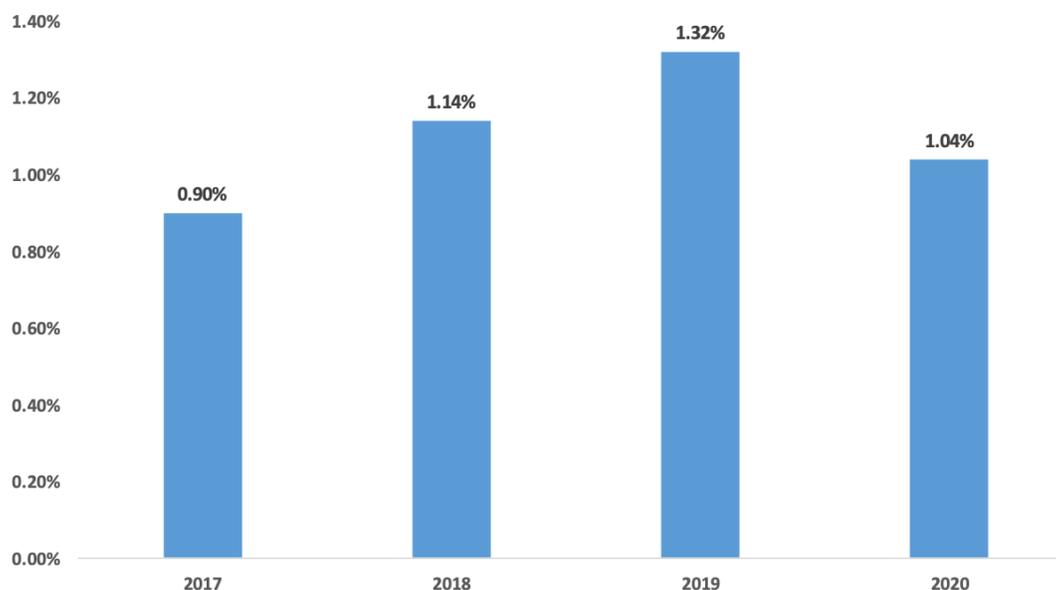
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENVIPE-INEGI.

Cuadro 16. Distribución de la población de 18 años o más en México que identifica a las autoridades de seguridad e impartición de justicia, por nivel de confianza y percepción de corrupción en la mismas, 2020-2021

2020						
Autoridades de seguridad e impartición de justicia evaluadas	Nivel de confianza				Percepción de corrupción	
	Mucha confianza	Algo de confianza	Algo de desconfianza	Mucha desconfianza	Sí	No
Marina	52.3	37.8	4.9	2.4	18.2	75.1
Ejército	45.5	42.0	7.4	3.8	24.4	69.2
Guardia Nacional	33.9	48.9	8.8	4.9	23.0	66.5
Policía Federal	15.6	52.3	19.5	10.9	58.2	34.7
Fiscalía General de la República (FGR)	13.5	51.8	19.4	13.0	56.9	36.6
Jueces	11.3	45.6	21.9	19.4	70.1	25.3
Policía Ministerial o Judicial	11.2	44.4	21.6	20.5	63.6	29.8
Ministerio Público (MP) y Fiscalías Estatales	10.5	45.5	23.0	18.8	65.9	28.9
Policía Estatal	8.4	49.2	24.6	16.5	65.7	27.0
Policía Preventiva Municipal	6.7	46.2	26.1	20.3	69.7	23.8
Policía de Tránsito	5.9	39.3	29.7	24.2	77.3	18.0
2021						
Autoridades de seguridad e impartición de justicia evaluadas	Nivel de confianza				Percepción de corrupción	
	Mucha confianza	Algo de confianza	Algo de desconfianza	Mucha desconfianza	Sí	No
Marina	49.4	40.9	5.0	2.6	19.4	73.9
Ejército	43.7	44.2	7.5	3.5	24.8	68.3
Guardia Nacional	33.9	48.9	9.7	5.3	26.2	63.8
Fiscalía General de la República (FGR)	14.5	51.3	18.8	12.8	54.8	38.0
Jueces	13.1	46.9	21.9	16.0	65.4	29.4
Policía Ministerial o Judicial	11.6	46.2	22.1	18.0	59.8	32.2
Ministerio Público (MP) y Fiscalías Estatales	10.9	46.7	23.2	17.2	62.4	31.0
Policía Estatal	9.6	49.1	23.9	16.1	62.9	29.2
Policía Preventiva Municipal	7.9	47.2	25.5	18.7	65.5	26.8
Policía de Tránsito	6.6	40.6	29.6	22.4	73.9	20.4

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENVIPE-INEGI.

Gráfica 18. Probabilidad de esclarecimiento del delito en México, 2017-2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Impunidad Cero (2021).

Mientras tanto, Impunidad Cero (2021:10) explica que la probabilidad de esclarecimiento de los delitos “mide la probabilidad de que un delito se denuncie y se esclarezca, con base en la efectividad de las instituciones y el porcentaje de denuncia”. En 2020, el porcentaje de delitos denunciados con inicio de investigación fue de 6.7%, el porcentaje de efectividad fue de 15.5%, mientras que la probabilidad de esclarecimiento de los delitos fue de 1.04% (Impunidad Cero, 2021). Por su parte, en 2020, las entidades federativas con el mayor porcentaje de delitos denunciados con inicio de investigación fueron: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Guanajuato, Nuevo León; mientras que las de menor porcentaje fueron: Guerrero, Sinaloa, Oaxaca, Zacatecas, Sonora (Cuadro 17). El porcentaje de delitos denunciados con inicio de

investigación en las entidades federativas durante 2020 se ubicó entre el 2.7% de Guerrero, y el 10.2% de Baja California Sur. Por otro lado, en 2020, las entidades federativas con el mayor porcentaje de efectividad fueron: Guanajuato, Chiapas, Querétaro, Baja California, Yucatán; mientras que las de menor porcentaje fueron: Guerrero, Aguascalientes, Quintana Roo, Baja California Sur, Tamaulipas (Cuadro 18). El porcentaje de efectividad en las entidades federativas durante 2020 se ubicó entre el 3.5% de Guerrero, y el 37.4% de Guanajuato. Finalmente, en 2020, las entidades federativas con la mayor probabilidad de esclarecimiento de los delitos fueron: Guanajuato, Baja California, Chiapas, Querétaro, Yucatán; mientras que las de menor probabilidad fueron: Guerrero, Quintana Roo, Aguascalientes, Tamaulipas, Zacatecas.

Cuadro 17. Ranking de entidades federativas por el porcentaje de delitos denunciados con inicio de investigación en 2020

Entidad federativa	Porcentaje de delitos denunciados con inicio de investigación	Porcentaje de efectividad	Probabilidad de esclarecimiento de los delitos
Baja California	10.2%	27.1%	2.77%
Baja California Sur	9.1%	4.8%	0.43%
Campeche	8.5%	13.7%	1.17%
Guanajuato	8.0%	37.4%	2.99%
Nuevo León	8.0%	18.2%	1.46%
Colima	7.9%	8.7%	0.81%
Durango	7.6%	10.1%	0.77%
Querétaro	7.4%	29.2%	2.16%
Ciudad de México	7.4%	12.5%	0.93%
Coahuila	7.3%	17.2%	1.26%
Chihuahua	7.2%	9.7%	0.70%
Jalisco	7.1%	15.6%	1.11%
Chiapas	6.8%	35.6%	2.42%
Morelos	6.6%	16.6%	1.10%
Veracruz	6.6%	15.8%	1.04%
Estado de México	6.5%	15.2%	0.99%
Aguascalientes	6.5%	4.0%	0.26%
Michoacán	6.4%	20.3%	1.30%
Hidalgo	6.3%	24.9%	1.57%
Tabasco	6.3%	11.1%	0.70%
Tamaulipas	6.1%	4.9%	0.30%
Nayarit	6.0%	25.0%	1.50%
Yucatán	5.9%	26.8%	1.58%
Tlaxcala	5.7%	23.0%	1.31%
San Luis Potosí	5.5%	10.7%	0.70%
Puebla	5.3%	14.2%	0.75%
Quintana Roo	5.2%	4.8%	0.25%
Sonora	5.1%	17.8%	0.91%
Zacatecas	5.0%	8.7%	0.43%
Oaxaca	4.4%	11.4%	0.90%
Sinaloa	4.4%	18.0%	0.79%
Guerrero	2.7%	3.5%	0.10%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Impunidad Cero (2021).

Cuadro 18. Ranking de entidades federativas por el porcentaje de efectividad en 2020

Entidad federativa	Porcentaje de delitos denunciados con inicio de investigación	Porcentaje de efectividad	Probabilidad de esclarecimiento de los delitos
Guanajuato	8.0%	37.4%	2.99%
Chiapas	6.8%	35.6%	2.42%
Querétaro	7.4%	29.2%	2.16%
Baja California	10.2%	27.1%	2.77%
Yucatán	5.9%	26.8%	1.58%
Nayarit	6.0%	25.0%	1.50%
Hidalgo	6.3%	24.9%	1.57%
Tlaxcala	5.7%	23.0%	1.31%
Michoacán	6.4%	20.3%	1.30%
Nuevo León	8.0%	18.2%	1.46%
Sinaloa	4.4%	18.0%	0.79%
Sonora	5.1%	17.8%	0.91%
Coahuila	7.3%	17.2%	1.26%
Morelos	6.6%	16.6%	1.10%
Veracruz	6.6%	15.8%	1.04%
Jalisco	7.1%	15.6%	1.11%
Estado de México	6.5%	15.2%	0.99%
Puebla	5.3%	14.2%	0.75%
Campeche	8.5%	13.7%	1.17%
Ciudad de México	7.4%	12.5%	0.93%
Oaxaca	4.4%	11.4%	0.90%
Tabasco	6.3%	11.1%	0.70%
San Luis Potosí	5.5%	10.7%	0.70%
Durango	7.6%	10.1%	0.77%
Chihuahua	7.2%	9.7%	0.70%
Colima	7.9%	8.7%	0.81%
Zacatecas	5.0%	8.7%	0.43%
Tamaulipas	6.1%	4.9%	0.30%
Baja California Sur	9.1%	4.8%	0.43%
Quintana Roo	5.2%	4.8%	0.25%
Aguascalientes	6.5%	4.0%	0.26%
Guerrero	2.7%	3.5%	0.10%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Impunidad Cero (2021).

La probabilidad de esclarecimiento de los delitos en las entidades federativas durante 2020 se ubicó entre el 0.10% de Guerrero, y el 2.99% de Guanajuato. En este sentido, se observa que la impunidad es un problema generalizado en el país.

Comentarios finales

La inseguridad es el problema público que más preocupa a la población con 18 o más años de edad en México. Otros de los problemas públicos que generan mayor preocupación a la población mexicana con mayoría de edad podrían incidir de forma directa o indirecta en la inseguridad pública, por ejemplo: el desempleo, la pobreza, la corrupción, la falta de castigo a los delincuentes, el narcotráfico, entre otros. En la siguiente fase de la investigación se llevarán a cabo análisis econométricos con la finalidad de aproximar una corroboración de la hipótesis de que las principales causas de la inseguridad pública en México podrían incluir: 1) Factores asociados a la falta de oportunidades para que las personas impulsen su desarrollo económico y social (i.e. desempleo, pobreza, desigualdad,

desintegración familiar, entre otros); 2) Impunidad, es decir, una baja probabilidad de que los delincuentes sean castigados con la debida aplicación de la ley conforme a la magnitud de los delitos cometidos; 3) Impactos asociados al mercado de las drogas (i.e. fortalecimiento del crimen organizado, vastos recursos para corromper autoridades, producción y consumo desregulados de drogas, entre otros); 4) Debilidad institucional en autoridades de seguridad e impartición de justicia.

Referencias

Impunidad Cero (2021), Índice Estatal de Desempeño de Procuradurías y Fiscalías (IEDF) 2021. Impunidad Cero. Disponible en: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/160/contenido/1649369674T53.pdf>

Sitios web consultados:

[ENVIPE de INEGI: https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2021/](https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2021/)

[Impunidad Cero: https://www.impunidadcero.org/](https://www.impunidadcero.org/)
[SESNSP: https://datos.gob.mx/busca/dataset/secretariado-ejecutivo-del-sistema-nacional-de-seguridad-publica](https://datos.gob.mx/busca/dataset/secretariado-ejecutivo-del-sistema-nacional-de-seguridad-publica)



REVISTA DEL INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
NUEVA ÉPOCA · AÑO 12 · NÚMERO 53 · JULIO-SEPTIEMBRE 2022

