

Mirada en retrospectiva a cinco años de gobierno priista, México 2012-2017*

Fuensanta Medina Martínez**

El Colegio de San Luis, México

Resumen

En este artículo se presenta un análisis del desempeño del gobierno federal de México en materia de Seguridad Pública correspondiente al período 2012-2017. Los temas que se abordan son la estrategia contra el secuestro, combate a los cárteles de la droga, la reconfiguración de los cuerpos policíacos a los tres niveles de gobierno, el papel de la Gendarmería Nacional en asuntos de Seguridad Interior y la corrupción como variable negativa en el desempeño de los cuerpos de seguridad mexicanos y el sistema de justicia. Se han recopilado datos de fuentes oficiales, a manera de indicadores, para concluir que el gobierno de turno ha sido incapaz de ejecutar políticas públicas que permitan reducir el crimen y la violencia en México.

Palabras clave: México, seguridad, violencia (Thesaurus); crimen organizado, Partido Revolucionario Institucional (PRI) (Autor).

Retrospective Look at Five Years of Priista Government, Mexico 2012-2017

Abstract

This article presents an analysis of the accomplishments of the Mexican federal government regarding the public security agenda between 2012 and 2017. The main topics developed are: the counterstrategies to fight kidnapping and drug cartels, the reconfiguration

***Artículo recibido:** 29 de septiembre de 2017 / **Aceptado:** 12 de octubre de 2017 / **Modificado:** 16 de noviembre de 2017. Este artículo es producto de investigación y no forma parte del trabajo de tesis, no contó con financiamiento.

**Maestra en Estudios Latinoamericanos y candidata a doctora por la Universidad Nacional Autónoma de México (México D.F.). Profesora-investigadora en El Colegio de San Luis, Centro Público-CONACYT (México). Sus líneas de investigación son: la seguridad humana, la seguridad nacional y los derechos humanos. Entre sus publicaciones se encuentran: La transformación del concepto de Seguridad Nacional. *Nueva Época* II (3), 218-235, 2012 y La iniciativa Mérida: un problema común de seguridad. *De Raíz Diversa*, 2015. Correo electrónico: fmedina@colsan.edu.mx  <https://orcid.org/0000000181998797>

of the police corps throughout the three government levels, and the National Gendarmerie's role in Homeland Security and corruption issues as a negative variable in the performance of Mexican security forces and the judiciary system. Data from several official sources were gathered, to serve as indexes, in order to conclude that the current administration has been unable to execute public policies that allow a reduction in crime and violence in Mexico.

Keywords: Mexico, security, violence (Thesaurus); organized crime, Institutional Revolutionary Party (PRI) (Author).

A partir de diciembre de 2012 y hasta mediados de 2014, Enrique Peña Nieto, Presidente de México, había aceptado que reducir la violencia es la prioridad del país, pero ha sido ambiguo acerca de cómo ha planeado reducir particularmente los homicidios, secuestros y extorsiones. A pesar de que durante la campaña presidencial Enrique Peña Nieto negó repetidamente cualquier inclinación para entrar en negociaciones con los cárteles (ver imagen 1), e incluso prometió no emplear el uso de las Fuerzas Armadas como lo hizo Calderón; después de tomar la presidencia anunció un conjunto de disposiciones que se convertirían de inmediato en los pilares de su programa de combate al crimen organizado.

Imagen 1. Postura de Enrique Peña sobre la idea de pactar con el crimen organizado



Fuente: <https://twitter.com/EPN>

Nota: en este tuit con fecha del 25 de junio de 2012 se aprecia con claridad la postura del entonces candidato a la Presidencia, Enrique Peña Nieto, ante la idea de pactar con los grupos de narcotráfico.

Entre los objetivos de Peña Nieto se encontraron los siguientes: 1) la creación de la Gendarmería Nacional con un contingente de 10,000 efectivos; 2) aumentar el gasto en seguridad; 3) ampliar la policía federal con al menos 35,000 efectivos; 4) reorganizar las agencias de seguridad y aplicación de la ley nacional de México; 5) mejorar la coordinación entre las diferentes entidades encargadas de la seguridad en el país; y 6) dividir a México en cinco regiones distintas de acuerdo a la presencia de los carteles y la actividad criminal. Por último, su plan de seguridad de 34 puntos también contenido en el *Pacto por México*¹, que firmaron los principales partidos políticos, incluye el establecimiento de un sistema de mando de la policía unificada a nivel estatal, con énfasis en prevención.

Bajo estas premisas, el 20 de mayo de 2013 se dio a conocer en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en el cual se establece el objetivo de “impulsar mecanismos de concertación de acciones nacionales que permitan la construcción y desarrollo de las condiciones que mantengan vigente el proyecto nacional, a fin de generar una posición estratégica del país en el ámbito global” (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, 2013). Con este propósito, desde diciembre de 2012 hasta julio de 2013, se incorporó un enfoque amplio de seguridad para la definición de una política de Seguridad Nacional que comprenda en su alcance la multiplicidad de fenómenos con potencial de riesgo a los intereses estratégicos nacionales” (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, 2013) bajo una nueva visión integral y preventiva, se pretende que la vida del ciudadano —y su familia— esté en el centro de los esfuerzos públicos.

Así, desde diciembre de 2012, como parte de las acciones nacionales, se han llevado a cabo labores de fusión de inteligencia y de coordinación entre las instancias de las Fuerzas Armadas y policiales de los tres órdenes de gobierno. El objetivo trazado es neutralizar a las agrupaciones criminales que constituyen amenazas y riesgos graves no sólo para la población civil sino también para la Seguridad Nacional. Aunado a ello, se han realizado reuniones de coordinación regional con miembros del Gabinete de Seguridad Federal, gobernadores y representantes de las autoridades estatales y municipales. Los encuentros están dirigidos por la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y tienen como objetivo generar líneas de acción que permitan hacer frente a las problemáticas particulares de cada

1. El Pacto por México es un acuerdo político, económico y social para impulsar el crecimiento, construir una sociedad de derechos, eliminar prácticas clientelares y disminuir la pobreza y la desigualdad social. Dicho Pacto tiene tres ejes: 1) fortalecimiento del Estado mexicano, 2) democratización de la economía y la política y, 3) participación ciudadana en el proceso de las políticas públicas. De igual forma, contiene cinco acuerdos: 1) sociedad de derechos y libertades; 2) crecimiento económico, empleo y competitividad; 3) seguridad y justicia; 4) transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, y 5) gobernabilidad democrática (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2013).

región enmarcadas en la Estrategia Nacional de Seguridad (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, 2013). Una de las acciones contempladas por la SEGOB es que, sumado a los agentes del ejército y la marina, también participe en las calles la Gendarmería Nacional, una fuerza de 10,000 efectivos que combatirán la inseguridad en los municipios.

De igual forma, Enrique Peña Nieto anunció la creación de 15 unidades especializadas dentro de la Policía Federal, mismas que estarían enfocadas a combatir el secuestro y la extorsión, delitos que en el período de 2006-2012 se incrementaron en un 83% y 40% respectivamente, según datos proporcionados por el secretario de gobernación, Miguel Osorio Chong (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, 2013). Con estas medidas Enrique Peña Nieto aseveró durante un discurso pronunciado ante gobernadores y parte de su gabinete en Palacio Nacional que “no habrá improvisación”, además de sistematizar sus prioridades de la siguiente manera: “Nuestros objetivos prioritarios son reducir la violencia y recuperar la paz y la tranquilidad de las familias mexicanas, en particular disminuir los indicadores relacionados con homicidios, secuestros y extorsiones”. (Diario Oficial de la Federación, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.) Para alcanzar estos objetivos, y en búsqueda de evitar episodios de descoordinación, los esfuerzos de la estrategia contra el crimen estarían a cargo de la Secretaría de Gobernación.

Así, durante el primer año de gobierno priísta, se incrementó de 50,000 a 76,500 el número de efectivos del Ejército mexicano que realizan labores de combate a grupos del crimen organizado, y más de 20,000 elementos de la Policía Federal participan en las mismas tareas (La Jornada, 2013, p. 8). Como resultado de este esfuerzo, durante el primer año de gobierno de Enrique Peña Nieto fueron detenidos líderes y miembros de varias organizaciones de la delincuencia organizada, entre ellos Miguel Ángel Treviño Morales, líder del cártel de Los Zetas, e Inés Coronel Barrera, suegro de Joaquín, “El Chapo”, Guzmán Loera.

En lo que respecta a la creación de la Gendarmería Nacional, se hicieron cambios importantes al proyecto original expresado por el presidente de México. Entre diciembre de 2012 y noviembre de 2013, fue reformulada la idea de conformar una Gendarmería como una nueva fuerza armada; por lo que pasaría a formar parte de una división de la Policía Federal. Lo anterior ocasionó que su presentación se realizara hasta junio de 2014 y no el 15 de septiembre de 2013, fecha contemplada en un principio por el gobierno. En muchos aspectos, el establecimiento de una Gendarmería tiene sentido en un lugar donde los crímenes son muy violentos, las fuerzas policiales regulares están desdobladas y la policía ha perdido la capacidad de disuasión. Una fuerza con mayor capacidad que la policía regular, puede resistir los ataques de los grupos criminales e incluso impedir la violencia sistemática.

De acuerdo con los acontecimientos recientes, a partir de 1999 el entonces presidente, Ernesto Zedillo Ponce de León, realizó la transferencia de elementos militares para que integraran la Policía Federal. Posteriormente, durante los sexenios panistas de

Vicente Fox Quezada y Felipe Calderón Hinojosa, la incorporación de soldados a las tareas de seguridad pública se mantuvo de manera constante. El resultado de tal experiencia en las tres administraciones mostró ser el mismo: aumento de la violencia, los crímenes, la violación de los derechos humanos y la corrupción, entre otros. Esta situación a cinco años de gobierno de Enrique Peña Nieto, no se ha transformado, y la violencia, en todas sus expresiones y niveles, continúan siendo el reclamo más apremiante de la sociedad civil mexicana. Por su parte, al interior de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la Secretaría de Marina (Semar), existe también inquietud de algunos sectores, acerca del costo que han tenido que asumir luego de acatar las decisiones presidenciales. Las pérdidas de ambas instituciones han sido establecidas en términos de ceder a sus cuadros más experimentados, en los que fueron invertidos recursos materiales y humanos propios de su actividad y no para actividades de seguridad pública, es decir, dichos recursos se han ido afectando, en los últimos gobiernos en virtud de que se ha optado por una estrategia de seguridad pública que privilegia el componente militar, desempeñando funciones y misiones en dos vertientes: como activos de las fuerzas armadas y policía federal, por un lado; y como titulares de las Secretarías de Seguridad Pública, por otro.

Lo anterior se sustenta con lo señalado por Espinosa Torres (2007) en el sentido de que:

Las estrategias aplicadas son de tipo militar no policiaco y, por tanto, están dirigidas a lograr el control territorial de las áreas en las que se están implementando mediante el despliegue masivo de tropas y reconocimiento aéreos, lo que puede tener un efecto disuasivo de la criminalidad, pero éste es de carácter temporal, parcial e ineficiente. Temporal, porque su impacto está constreñido al período de duración del operativo presencial; parcial, porque sólo interviene sobre los aspectos operacionales y logísticos de la actividad delictiva, sin un enfoque integral de la misma; ineficiente, por los altos costos que implica tener en activo a miles de efectivos militares en acción fuera de sus cuarteles, y con resultados que no aprueban una evaluación de costo-beneficio. (pp. 2-3)

Como por ejemplo las pérdidas de vidas humanas, desprestigio de las fuerzas armadas por tratarse de funciones, que por su naturaleza no les corresponde, pero sobre todo por las consecuencias negativas o costos que producen en los derechos humanos de la población. Aunado a lo anterior, uno de los mayores problemas de la estrategia de Felipe Calderón, era suponer que la reforma policial podría tener lugar mucho más rápido. Incluso en circunstancias propias, una sólida reforma de la policía implica una estrategia a largo plazo, ya que toda una generación de oficiales necesitaría ser reemplazada y habituada a nuevos valores y doctrinas; requiriendo un liderazgo reformista constante durante todo el período.

Por su parte, Enrique Peña Nieto, al iniciar su administración, puso énfasis en que la estrategia de seguridad pública anterior había estado mal orientada, y propuso un cambio de ruta, centralizando las decisiones en materia de seguridad en la Secretaría de Gobernación, sustituyó la Secretaría de Seguridad por una Comisión Nacional de Seguridad y añadió un elemento adicional que fue la creación de la Gendarmería Nacional. A partir de evaluar los resultados que en poco más de dos décadas ha tenido la consignación de militares en tareas policíacas, la conformación de la Gendarmería suscitó más dudas que certezas acerca de la conveniencia de seguir experiencias similares que en el pasado no dieron resultados esperados (La Jornada, 2013, p.12).

El origen de la Gendarmería se remonta a la campaña presidencial de 2012. La propuesta saltó al Pacto por México, una vez que Peña Nieto asumió el poder, desde entonces se le concibe como un “cuerpo de control territorial que permita el ejercicio de la soberanía del estado mexicano” (EPN debería dedicarse a institucionalizar el país: Buscaglia, 2014). Inicialmente, se pensaba que uno de los principales problemas que supone esta creación es el despliegue de la Gendarmería en zonas de batalla reales durante su proceso de formación, un factor que podría ser adverso si consideramos el poder bélico que han alcanzado las organizaciones criminales. Otro problema, que se presentó es que sus facultades no fueron claras, primero el gobierno mencionó que se utilizarían para zonas afectadas por la operación de la delincuencia organizada y luego se estableció que cuidarían instalaciones estratégicas.

Actualmente, a tres años de su creación podemos afirmar que la creación de la Gendarmería respondió principalmente a imperativos de tipo políticos, no a un diseño estratégico, tan es así que si hacemos una breve revisión de los comunicados de prensa de la Secretaría de Gobernación como notas periodísticas, se puede observar que a unos meses de que había iniciado la presente administración el plan consistía en que dicha corporación sería distinta a la de la Policía Federal integrada por 40,000 elementos, militares, pero bajo mando civil, incluso se anunció que los primeros 10 mil elementos –8,500 del Ejército y 500,000 de la Marina– entrarían en operación a finales del 2013 (Universal, 2016), sin embargo, debido a diversas resistencias sobre todo de las Fuerzas Armadas y presupuestales se optó por crear una división dentro de la Policía Federal, como consecuencia tal origen sin lugar a dudas determina la debilidad de dicho proyecto.

Por tanto, al no establecerse tareas claras para la Gendarmería Nacional ni una estrategia sólida con un verdadero cambio de rumbo sobre las políticas en seguridad, se puede dar una primera conclusión, que al igual que en el pasado, con el entonces presidente Calderón, sigue existiendo una deficiencia en las estrategias de seguridad, también como lo fue el envío del ejército a las calles de México sin un mandato claro y sin un plan operativo detallado.

La encomienda principal en esos años suponía que los militares debían hacerse cargo de las funciones de aplicación de la ley hasta que la amenaza de la delincuencia se redujera de un problema de seguridad nacional a uno de seguridad pública. Una vez logrado este objetivo, sería evaluada la transferencia de mando asumido por los militares a las fuerzas de policía previamente reformadas y reconvenidas para asumir nuevamente sus funciones.

Sin embargo, dicha estrategia no logró ser operativa en relación a lo que los soldados tenían que hacer en la práctica. A menudo los militares se limitaban a establecer puestos de control en zonas centrales de la ciudad, mientras los delincuentes trasladaban sus operaciones a otras áreas con nula o escasa vigilancia. Por otra parte, ante la creciente violencia e impunidad que existe en algunas entidades del país, se han propuesto dos iniciativas para transformar los cuerpos policiales y garantizar una mejor implementación de justicia. Entre estas iniciativas se encuentra la de la unificación de la jefatura de la policía a nivel estatal, es decir, la fusión en una sola cadena de autoridad, la cual podría ayudar a reducir la corrupción en las fuerzas de policía y aumentar su competencia. Esto significa que la propuesta de seguridad se centralizaría en una sola organización política administrativa de cada entidad federativa.

No obstante, en un contexto así, para que sea considerada una opción viable, este cambio de rol de la policías tendría que estar reflejada en mayores niveles de coordinación, profesionalización, eficacia y responsabilidad en el ejercicio de la función policial, sino se estaría optando una vez más por una opción que implica solamente un cambio de uniforme o de atribuciones sin representar un verdadero cambio institucional, como lo observamos actualmente en algunos estados como Coahuila, Veracruz y Morelos, que a pesar de que ya cuentan con esta organización, cada día vemos que se encuentran más sumergidos en la crisis institucional masiva, sistémica y crónica, compuesta por hombres y mujeres corruptos que hace imposible sostener el argumento de que la moralidad policial sea un sistema. Más bien se trata de una moralidad práctica construida de formas muy diferentes a las que define el “deber ser” policial capaz de garantizar los derechos y las libertades individuales (Suárez, 2011). Esto se debe a que, con frecuencia, las policías municipales en México han servido principalmente como milicias de los políticos locales o han estado en la nómina de los narcotraficantes; así, el establecimiento de un mando de la policía unificada y la abolición de la policía municipal se vislumbró como una búsqueda de una fuerza policiaca sin nexos con la delincuencia. Desde luego, pese a muchas discontinuidades y errores, también existen importantes esfuerzos de profesionalización policial en municipios y entidades federativas.

De darse en nuestro país una jerarquía en la seguridad pública que permita la unificación del cuerpo policiaco, esta debe darse en el marco de una reforma que implique cambios estructurales del entramado de la administración pública, pues es necesario

delimitar el volumen de la nueva estructura pública. Además, se tienen que descentralizar funciones (gobiernos estatales o municipales) y establecer mecanismos de rendición de cuentas de los organismos públicos respecto de la eficacia y eficiencia de sus acciones. Por ende, este proceso se vuelve más complejo y lleno de problemáticas para quienes pretenden este cambio. Por lo tanto, es necesario hacer un análisis detallado de la realidad mexicana. Solo para dimensionar el grave problema que tiene México en materia de seguridad podemos mencionar algunos casos, se encuentran los hechos denunciados en junio de 2013 por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) de México, el cual refiere a una investigación relacionada a 2.443 desapariciones y de la posible participación de agentes del Estado (Human Rights Watch, 2014). De igual forma, dicho informe, señaló que de diciembre de 2006 y mediados de septiembre de 2013, la CNDH recibió 8.150 denuncias de abusos cometidos por miembros del Ejército, y emitió recomendaciones sobre 116 casos en los cuales determinó que elementos de esta fuerza había participado en graves violaciones de derechos humanos (Human Rights Watch, 2014).

En casi todos los casos, los militares que cometieron estos abusos no fueron llevados ante la justicia, en gran parte debido a que los hechos continúan siendo investigados y juzgados en el sistema de justicia militar, que carece de independencia y transparencia. Por ejemplo, entre enero de 2007 y mediados de 2013 la Procuraduría General de Justicia Militar inició más de 5,600 investigaciones de presuntos abusos cometidos por soldados contra civiles. No obstante, según datos del Informe mundial (Human Rights Watch, 2014), hasta octubre de 2012, la justicia militar había condenado tan sólo a 38 militares por violaciones de derechos humanos, los datos registrados del 2012 a 2016, vía transparencia, señalan que en este periodo se han consignado 1.235 averiguaciones previas integradas en las 12 regiones militares del país, 3,519 militares que fueron consignados, de estos 1,267 fueron remitidos a prisión, 1,067 están en prisiones de la Sedena y 204 en penales federales, según datos obtenidos vía transparencia ante juez militar (Universal, 2016).

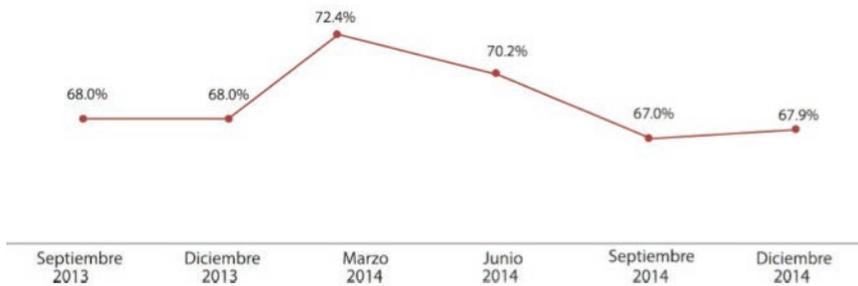
Dado lo anterior, la mejora del cuerpo de policía resulta fundamental. Ellos son el eslabón más débil de la aplicación de la ley en México; sin embargo, los esfuerzos para mejorarlos han sido particularmente problemáticos y, a menudo se limitan a despidos masivos o a detenciones de policías considerados corruptos, asociado al hecho de que en ocasiones los gobiernos locales no pueden despedir a los policías por los costos financieros que traería su liquidación a sus finanzas². Y finalmente los casos de corrup-

2. En enero de 2013, la Policía del Estado de Durango, la Oficina Estatal de Investigaciones, la Policía Federal y el Ejército Mexicano detuvo a 158 miembros de las fuerzas de policía de los municipios de Lerdo y Gómez Palacio por supuestos vínculos con grupos de narcotráfico. Sin embargo, pocos días después, 91 de los policías detenidos fueron puestos en libertad porque los fiscales no presentaron pruebas suficientes de sus vínculos delictivos.

ción policial enfrentan otra limitante, la grave debilidad de las instancias de procuración de justicia. Por los motivos anteriormente expuestos, desde el inicio del sexenio y hasta la fecha, la incidencia delictiva no ha registrado una disminución significativa y delitos como secuestro y extorsión han ido incrementado, sin mencionar la inseguridad que generan los cárteles de la droga.

Así, de acuerdo con el sexto levantamiento de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), durante el mes de diciembre de 2014 y en términos de delincuencia, 67,9% de la población de 18 años en adelante consideró que vivir en su ciudad es inseguro (ver gráfico 1). Es importante destacar que dicho porcentaje de percepción se ha mantenido en el mismo nivel en comparación con diciembre de 2013 (INEGI, 2015).

Gráfico 1. Percepción social sobre la seguridad pública, 2013-2014

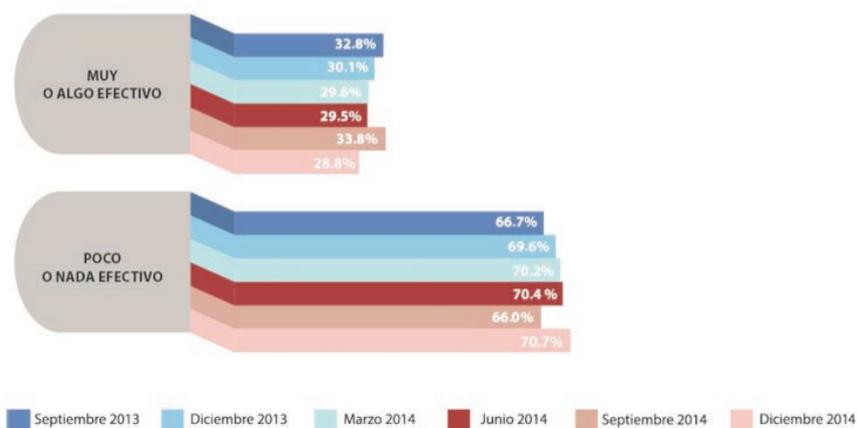


Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU).

Nota: Porcentaje de población de 18 años y más que reside en capitales de los estados o ciudades seleccionadas de 100,000 habitantes y más. Excluye "No sabe o no responde".

De igual forma, en diciembre de 2014, 28,8% de la población de 18 años en adelante que reside en las ciudades, objeto de estudio, manifestó que percibió el desempeño de la policía como "muy o algo efectivo" (ver gráfico 2), mientras que 70,7% consideró este desempeño como "poco o nada efectivo" en sus labores relativas a la prevención y combate a la delincuencia. Se puede observar que es mayor el porcentaje de la población que considera "poco o nada efectivo" el desempeño de las policías estatales y municipales para prevenir y combatir la delincuencia. (INEGI, 2015).

Gráfico 2. Percepción de desempeño de los policías Estatales y Municipales, 2013-2014



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU).

Nota: Porcentaje de población de 18 años y más que reside en capitales de los estados o ciudades seleccionadas de 100,000 habitantes y más. Excluye "No sabe o no responde".

Como resultado del sentimiento de inseguridad, poblaciones como Michoacán, Guerrero o Hidalgo, por mencionar algunas, han buscado alternativas que les permitan hacer frente a las vicisitudes que supone el desempeño de sus actividades diarias. La principal ha sido la creación de grupos de autodefensa. Éstos, a pesar de no tener ningún estatus para detener ciudadanos o hacer justicia por su propia mano, se han dedicado a perseguir supuestos miembros del crimen organizado acusados de extorsión y secuestro, dejando en el aire la pregunta de si es ésta la forma en que la ciudadanía se protegerá a sí misma de ahora en adelante.

Ante la insuficiencia policiaca, grupos de autodefensa

En México existe una tradición histórica de autodefensa entre los pueblos indígenas y las comunidades rurales. Algunas de ellas han sobrevivido en el transcurso de los años, como los guardias tradicionales seris y yaquis en el noroeste, que cuentan una estructura militar, producto de las largas guerras que libraron contra el gobierno mexicano y en defensa de su territorio. En el sureste sobrevive la guardia tradicional maya que resguarda a Chan Santa Cruz, en el municipio de Carrillo Puerto, Quintana Roo, y proviene de la lucha de los mayas contra el colonialismo y la esclavitud. Entre los pueblos indígenas, casi siempre, la autodefensa ha sido el último recurso al que acuden para defenderse

de amenazas de la delincuencia, caciques locales, gobierno o megaproyectos. A partir de 1994, con el levantamiento indígena del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en Chiapas, se detonaron procesos de autonomía indígena en muchos lugares del país, sobre todo en Guerrero y Oaxaca (Ramírez, 2014). En épocas recientes, debido a la grave crisis de inseguridad y abandono del Estado obligó a los pueblos a protegerse a sí mismos, estos grupos fueron extendiéndose de manera veloz, principalmente en dos estados donde se manifiestan con mayor trascendencia: Guerrero y Michoacán.

En Guerrero, en 1995 nació la Policía Comunitaria de la Montaña de Guerrero, que hoy se extiende a 104 comunidades de 13 municipios del estado. La Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC), nombrada en asambleas regionales, tiene a su cargo las funciones de procuración y administración de justicia. Asimismo, coordina el proceso de reeducación al que son sometidos quienes son encontrados culpables de delitos, el cual consiste en trabajo social a favor de las comunidades. Es decir, este tipo de organización de carácter policial, que ha prevalecido en nuestro país es la denominada policía comunitaria, la cual está fundamentada en los usos y costumbres de los pueblos indígenas, y están reconocidos en la Constitución.

Siguiendo el ejemplo del CRAC, el 5 de enero de 2013 la Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero (UPOEG) se convirtió en un grupo de autodefensa. Sin embargo, es importante considerar la participación y el apoyo que tuvo el entonces gobernador de Guerrero, Ángel Aguirre Rivero, en el viraje de la UPOEG en el 2013. Dicha organización guerrerense fue conformada en el 2010 como un movimiento social que agrupó a varios municipios de la Costa Chica, entre los pilares que guiaban su lucha social estaba la inconformidad por alto costo en el servicio eléctrico y la falta de vías terrestres (González, 2012, p.1). El día 31 de enero de 2013 los pobladores de Ayutla iniciaron el primer juicio popular contra 54 presuntos criminales, lo que alertó a la Secretaría de Gobernación, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y al gobernador del estado de Guerrero (Cantú, 2013, p. 1).

Pero más allá de lo que sucede en Guerrero, se desprende otro tipo de agrupación, llamada autodefensa, conformada por ciudadanos que buscan defenderse de la delincuencia, aunque algunos también protegen a sus pueblos de agresiones oficiales o de proyectos empresariales, estos grupos se rigen por sus propias normas y no rinden cuentas a nadie. Lo cierto es que los llamados grupos de autodefensa se han multiplicado en el país: Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz son algunos de los estados en los cuales se tiene registro de actividad de grupos de este tipo (Ramírez, 2013, núm.68 p.1). A partir de los registros periodísticos en México, se puede establecer en más de 36 grupos que operan en el país bajo las siguientes denominaciones: cuerpos de seguridad

comunitarios, policías rurales, guardias blancas, de autodefensa civil y grupos paramilitares. Por lo anterior, es importante diferenciar a dichos grupos a partir de las causas que los originaron y los propósitos que persiguen tras su conformación. De manera que, mientras la denominada Policía Comunitaria de Guerrero, que surge del consenso entre un conjunto de comunidades asentadas en la Costa Chica y la Montaña, si bien se origina de la inseguridad que priva en sus territorios, con el paso del tiempo han trascendido las tareas de vigilancia y reeducación de los delincuentes. Muestra de lo anterior es la estrategia de resistencia emprendida por la CRAC-PC a partir de enero de 2011, fecha en la que el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Economía, realizó trece concesiones mineras a empresas tanto nacionales como extranjeras, una disposición que afectaba a una amplia zona bajo resguardo de los comunitarios (González, 2012, p. 1).

Bajo esta diversidad de grupos armados, es importante considerar que las autodefensas en otras partes del país, surgidas a partir de la inconformidad ciudadana con el trabajo de los cuerpos policiales, responden específicamente a una incapacidad del Estado de proporcionar seguridad a sus habitantes. Existe otra vieja costumbre de caciques, hacendados, finqueros y empresas extranjeras que recurren a guardias blancas, ejércitos privados o paramilitares para imponer su dominio y sus intereses. Los grupos paramilitares han sido creados por el Ejército para actuar en la guerra irregular contra las guerrillas y los movimientos sociales. Hacen el trabajo sucio que el gobierno no hace abiertamente para no rendir cuentas de las violaciones a derechos humanos. Chiapas fue el laboratorio contemporáneo de los grupos paramilitares (sumaron más de 30). La matanza de Acteal, Chenalhó, Chiapas, en 1997, fue el caso más emblemático.

Se ha documentado que existe una estrategia del Ejército mexicano para constituir fuerzas rurales irregulares. Por ejemplo, en febrero de 2013, en el municipio de Mapastepec se integró un pelotón de policías rurales con ganaderos, capacitado, coordinado y presentado a los medios por el mando militar regional, nos lleva a tomar en cuenta el contexto y los intereses que impulsaron su formación (Ramírez, 2013, núm.68 p.1). No es un asunto menor la intervención que el Ejército Mexicano ha tenido en la proliferación de grupos paramilitares en la historia de nuestro país (Henríquez, 2013, p. 17).

Otro ejemplo, lo encontramos en el norte de Veracruz, en septiembre de 2012, apareció el Comando Civil de Defensa de Tantoyuca, creado por caciques y petroleras en la región. Hay el riesgo de que la multiplicidad de grupos de autodefensa auspiciados por poderes locales y de guardias rurales creadas por las fuerzas armadas derive en el horror que fueron las Autodefensas Colombianas que se salieron del control oficial y sembraron terror y muerte en el país sudamericano. Esto es relevante si el Plan Mérida está inspirado en el Plan Colombia (González, 2012, p. 60). Fundamentados en la crisis del Estado en México es el marco ineludi-

ble para abordar el tema de las autodefensas y el análisis de la Policía Comunitaria. Autonomía y autodefensa constituyen respuestas legítimas de la sociedad civil —estrategias emergentes—, cuando el Estado no es capaz de garantizar derechos fundamentales como el derecho a la vida y a la paz. Si bien representan un desafío al Estado, las autodefensas no surgen con la intención de socavar su autoridad, sino para suplir su inacción (Estrada, 2014).

Así, para el segundo año de gobierno de Enrique Peña Nieto, tan solo en Guerrero, la presencia de las autodefensas se extiende a 46 de los 81 municipios, con lo que sus operaciones pueden alcanzar al 65,47% de la población estatal. La valoración realizada por la CNDH por entidad, a través de un informe Especial dado a conocer el 17 de diciembre de 2013 (Torres, 2013), señala que hay un riesgo latente de que se genere un conflicto de dimensiones preocupantes:

El uso de la fuerza por parte de los miembros de la sociedad [...] entraña un riesgo fundado de que la espiral de violencia se recrudezca y se constituya en un factor que afecte la gobernabilidad e impida la recuperación de la seguridad pública, indica una de las conclusiones del informe, presentado por el titular de la CNDH, Raúl Plascencia. (Torres, 2013, p. 1)

El documento también señala que se identificó a seis grupos de autodefensa con diferentes grados de presencia en los municipios del estado, ubicado en el Pacífico mexicano (Torres, 2013). Se señala que el de mayor expansión es la Unión de Pueblos Organizados del Estado de Guerrero (UPOEG), que llega a 21 localidades, seguido por la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC) con 15 y, en menor nivel, la Unión de Pueblos de la Costa Grande (UPCG) con injerencia en cuatro municipios, por mencionar tan solo a los tres primeros. A su vez, en dicho informe, la CNDH concluye que la operación de las autodefensas únicamente se justifica si éstas actúan como “auxiliares” de las autoridades locales, no como un sustituto en la atención de las tareas de seguridad pública: “La única manera de legitimarlo es aplicando la ley en términos de que sean auxiliares de la policía municipal o bien de la policía estatal”. Tal y como sucedió en Guerrero cuando el entonces gobernador Ángel Aguirre le dio status legal a las policías comunitarias en la Ley de Seguridad Pública del Estado de Guerrero (Torres, 2013).

Luego de evaluar la situación en Guerrero, las recomendaciones de la CNDH se concentraron en un llamado al gobierno estatal, en ese momento presidido por el perredista Ángel Aguirre, y a los ayuntamientos, para que retomaran la responsabilidad de la seguridad pública en las comunidades con presencia de autodefensas, todo ello a través de un diálogo con estos grupos. A su vez, la CNDH solicitaba la intervención del Congreso local y del Senado para que analizaran la situación y, de ser necesario, hicieran las reformas legales necesarias. Según el organismo, no se requería la intervención de autoridades federales porque no se habían registrado hasta el momento violaciones graves a los derechos humanos.

A pesar de las sugerencias hechas por la CNDH, para la atención de los problemas que dieron origen a los grupos de autodefensa, el presidente de la República, Enrique Peña Nieto, expresó su negativa a la creación de más fuerzas de autodefensa y el combate a las que operan en el país: “Más allá de las auto-denominaciones que puedan tener estos grupos, las eventuales prácticas que hagan queriendo hacer justicia por propia mano, son actividades que están fuera de la legalidad, y que mi gobierno habrá de combatir”(Olson, 2013).

El mandatario aseguró que su gobierno es respetuoso de la libertad de expresión, sin embargo, enfatizó que cuando se tratan de acciones que vayan contra la legalidad su gobierno aplicará “toda la fuerza de la ley” sin reservas de ningún tipo:

Somos un gobierno democrático, un gobierno que aplica la ley y ejerce el gobierno al amparo de la ley, somos un país que respeta la libre manifestación de las ideas, la libre expresión y más allá de la denominación que tengan los grupos, estaremos en absoluto respeto a esta libre manifestación. (Excélsior, 2013)

Los hechos también atrajeron la atención de distintas autoridades, destacó en su momento la del entonces Procurador General de la República, Jesús Murillo Karam, quien expresó: “No van a extenderse (los grupos de autodefensa), se lo aseguro, lo garantiza el Estado mexicano, el estado de derecho” (Olson, 2013). Por su parte, Miguel Ángel Osorio Chong declaró que era prioritario el “definir con claridad las estrategias, para ir con toda la fuerza del estado mexicano a darle protección a los [...] municipios que tienen problemas muy serios en cuanto a seguridad”. (Olson, 2013). En lo que respecta específicamente al estado de Michoacán, los grupos de autodefensa surgen como una expresión auténtica y espontánea de una sociedad cansada “de los abusos, violaciones, ejecuciones, secuestros, extorsiones y de que se ejecute a las personas que denuncian”, como señaló José Manuel Mireles, jefe de las autodefensas de Tepalcatepec, Michoacán (Cantú, 2013, p. 1).

Pero al ser Michoacán uno de los territorios que más se han afectado con las organizaciones delictivas como La Familia Michoacana o los Caballeros Templarios, se posiciona entre los Estados más inseguros del país, motivo por el que las fuerzas de autodefensa han surgido en ciertas comunidades. Por su parte, Dudley Althaus, en una investigación relacionada con los grupos de autodefensa y el crimen organizado, refiere que los líderes de los Caballeros Templarios han acusado a otros grupos denominados autodefensas, recientemente conformadas, de trabajar para sus rivales, el Cartel Jalisco Nueva Generación, grupo criminal alineado con la Federación de Sinaloa de Joaquín, “El Chapo”, Guzmán. Las autodefensas, a su vez, han tenido como blanco a las policías municipales y los alcaldes, acusándolos de trabajar para los Caballeros Templarios (Althaus, 2013).

Es debido a estos hechos, y a la atención que requiere la aparición de grupos de autodefensa, el presidente mexicano, Enrique Peña Nieto, se vio en la necesidad de realizar transformaciones profundas dentro de la política nacional desde el primer año y medio de su gobierno. Aunque la atención se ha centrado en torno a las reformas estructurales impulsadas por el mandatario, Sergio Noriega asegura que los mismos procesos de hacer política sufrieron algunos cambios (Noriega, 2013). A su vez, las declaraciones hechas sobre la política de cero tolerancia que se tendría hacia los grupos de autodefensa generó inquietudes sobre las acciones que se tomarían para desmembrarlos.

Lo cierto es que hasta el momento que se escribe este artículo, el Presidente Peña Nieto ha mantenido al Ejército y a la Marina en las calles como lo hizo el ex presidente Felipe Calderón. Ante la ausencia de políticas públicas efectivas, la pregunta es qué pasará en los próximos años en materia de Seguridad Nacional. A pesar de las declaraciones hechas por Enrique Peña Nieto a principios de su gobierno la presencia permanente de las fuerzas armadas en el combate al crimen organizado continua siendo uno de los mayores problemas que aquejan al país y, al mismo tiempo, uno de los menos observados por el Poder Ejecutivo. En este mismo sentido, se espera en el corto tiempo una mayor coordinación de los diferentes entes nacionales para combatir los abusos y las desapariciones forzadas en el país.

Coordinación Nacional Antisecuestro: un esfuerzo conjunto por robustecer la Seguridad Nacional

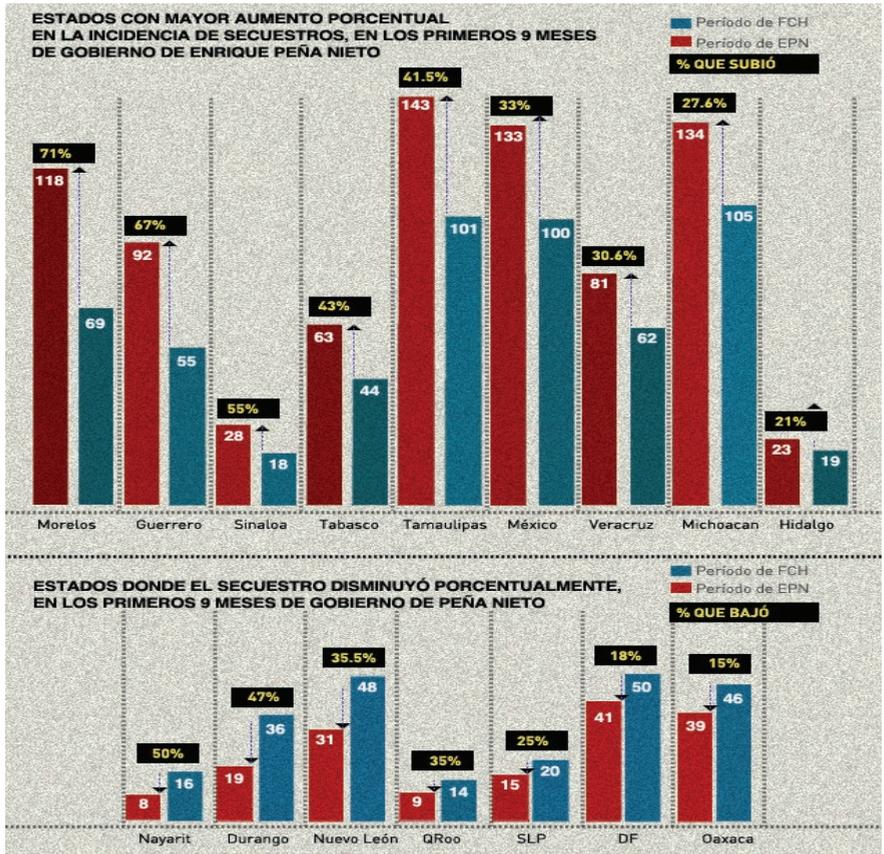
Como se revisa en el apartado anterior, las acciones del Ejecutivo en materia de Seguridad Nacional son de vital importancia, ya que de ellas dependerá el rumbo del país en los siguientes años. Por ello, la administración peñista buscó darle solución a uno de los principales problemas que enfrenta: el alto índice de secuestros. Según cifras del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), los casos de secuestro aumentaron 32% de 2012 a 2013 (Torres, 2013). Como respuesta a este problema, el gobierno federal presentó el 28 de enero de 2014 una estrategia enfocada en el fortalecimiento de las unidades antisecuestro. La proyección es iniciar las acciones a nivel nacional, centrando mayor atención en los estados con mayor índice de secuestros³.

De acuerdo con estadísticas del secretariado ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los primeros 10 meses del 2013 el número de secuestros fue de 1,425, que significan 356 más que los casos presentados durante el mismo lapso en

3. Los estados con mayor índice de secuestro son Morelos, Guerrero, Tamaulipas, Michoacán, Tabasco, Durango, Veracruz, Oaxaca, Zacatecas y el Estado de México.

2012. A pesar de la gravedad de esta cifra, el problema adquiere nuevas dimensiones al considerarse que este problema se concentró en tan sólo nueve entidades federativas en las cuales se cometen siete de cada 10 secuestros denunciados en México (ver gráfico 3).

Gráfico 3. En nueve estados, el secuestro aumentó entre 20% y 70%

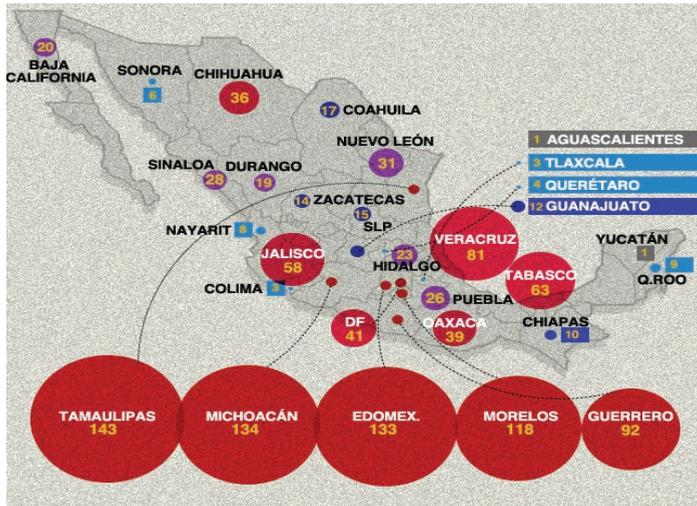


Fuente: Martínez (2013).

Con el arribo del PRI a la presidencia, en estos nueve estados se experimentó un aumento en el número de personas privadas ilegalmente de la libertad. El porcentaje fue variable en cada estado mexicano, de manera que podemos encontrar en un extremo al estado de Hidalgo, con un incremento del 21% en el número de secuestros, mientras que

en el otro, Morelos registró un aumento del 71%⁴. Por su parte, con 143 casos de personas privadas de la libertad entre diciembre de 2012 y agosto de 2013 (ver gráfico 4), los reportes oficiales muestran que el Estado donde más secuestros se cometieron fue Tamaulipas.

Gráfico 4. Número de secuestros por estado a dos años del gobierno de Peña Nieto



Fuente: Martínez (2013).

Dados los altos índices de secuestros en el país, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) publicó el decreto por el que se crea la Coordinación Nacional Antisecuestro, misma que busca dar seguimiento a las acciones de seguridad pública del gobierno federal, estatal y del distrito federal en el marco de la estrategia para combatir el secuestro. El documento, publicado el 29 de enero de 2014, en el Diario Oficial de la Federación, indica que entre las facultades de dicha coordinación se encuentra la integración y funcionamiento de un sistema único de información criminal en una plataforma tecnológica e informática, misma que a la fecha no está concluida. De igual forma, en los ocho artículos y dos transitorios, se crea el Comité Especial de Seguimiento y Evaluación (Padilla, 2014) de las acciones para prevenir, investigar, sancionar y erradicar el delito de secuestro (Decreto por el que

4. Según las estadísticas del Sistema Nacional de Seguridad Pública, durante los últimos nueve meses de gobierno calderonista (marzo-noviembre de 2012), en Morelos se denunciaron 69 casos de privación de la libertad. En cambio durante el mismo número de meses del gobierno de Peña Nieto ya suman 118 los nuevos reportes acumulados.

se crea la Coordinación Nacional Antisecuestro, 2014). Para lograrlo, el decreto establece que la SEGOB proveerá los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que requiera la Coordinación Nacional para el ejercicio de sus funciones.

En lo que respecta a los secuestradores que siguen procesos penales, el Coordinador Nacional Antisecuestro, Renato Sales Heredia, (Hoy entra en vigor la Coordinación Nacional Antisecuestro, 2014) anunció que se les reubicará para evitar que sigan operando ilícitos desde los centros penitenciarios (Hoy entra en vigor la Coordinación Nacional Antisecuestro, 2014). Esto se debe a que el 75 por ciento de las llamadas de secuestro y extorsión provienen de las prisiones; por ello, Sales Heredia consideró urgente la puesta en marcha de un sistema inhibidor de señal de teléfonos celulares que funcionará desde fuera de los centros de reclusión. En su apreciación de las cosas, el responsable de la nueva Coordinación Nacional, se planteó una serie de medidas en lo inmediato:

Tenemos penales donde sabemos que se están planeando secuestros, donde sabemos se está extorsionando; tenemos que atender el tema, insisto, desde la prevención, la investigación, una correcta consignación del ejercicio de la acción penal apegado al derecho, para que una buena investigación soporte un amparo indirecto en la sentencia, saber que está suficientemente bien armado un caso, como para que no se nos caiga en un juzgado y el Poder Judicial tiene que poner de su parte también. (Hoy entra en vigor la Coordinación Nacional Antisecuestro, 2014)

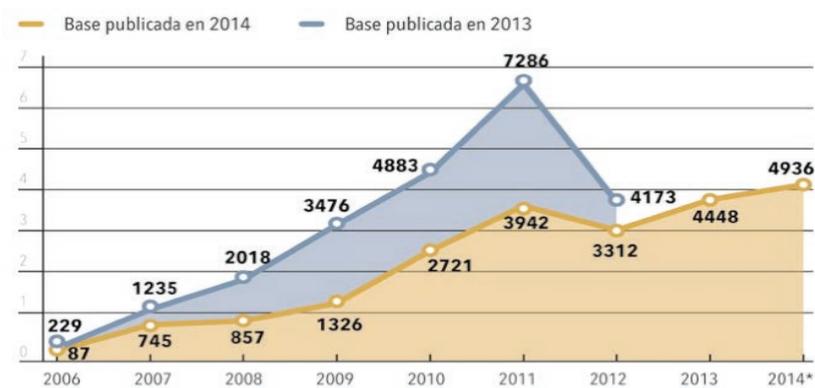
Tras la presentación de la estrategia, el Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, dijo que la base del plan es el uso de la inteligencia sobre la fuerza, por lo que reafirmó, se adquirirá equipo tecnológico y capacitará a las unidades antisecuestro en los 10 estados que concentraron el 74% de este delito. Además, se homologarán los protocolos antisecuestro estatales con los de la Procuraduría General de la República (Padilla, 2014). Sumado a este esfuerzo, se dijo, antes de marzo de 2014 habría un protocolo único de atención a víctimas en todo el país y una campaña en medios para difundir acciones de prevención y fomentar las denuncias (Padilla, 2014). Dejando en claro que también el tema de la prevención es de vital importancia en la estrategia contra el secuestro, así como lo es la investigación y la consignación correcta (Hoy entra en vigor la Coordinación Nacional Antisecuestro, 2014).

En lo que respecta a la sociedad civil, Alejandro Martí, de la organización México SOS, recordó que ya se habían estudiado métodos para combatir este delito, mismos que fracasaron en 1997, con Ernesto Zedillo; en 2004, con Vicente Fox; y en 2008, con Felipe Calderón, pero confió en que esta vez habría resultados positivos (Hoy entra en vigor la Coordinación Nacional Antisecuestro, 2014), expresando que “no tenemos tiempo para un fracaso más” (Padilla, 2014).

En entrevista con Ciro di Costanzo, Isabel Miranda de Wallace, presidenta de la asociación Alto al Secuestro, compartió la opinión de Alejandro Martí, al declarar que confiaba en que los niveles de secuestro bajarían durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto: “[...] Creo que hoy hace una gran diferencia, el hecho de que el Presidente de la República esté al pendiente de este tema. Él prometió involucrarse directamente en el tema de secuestro y yo tengo confianza en que así será” (Hoy entra en vigor la Coordinación Nacional Antisecuestro, 2014). Agregó también que es importante que gobierno y sociedad civil trabajen en conjunto “para que no quede sólo en un acto político público” la creación de esta comisión (Padilla, 2014).

Sin embargo, el escenario en el cual los secuestros se terminen en México es aún distante, debido a las diversas problemáticas que enfrenta el país, mismas que, como se observa en la gráfica 1, ocasionaron que al 25 de septiembre de 2014 hubiera en México 22,268 desaparecidos.

Gráfico 5. Tasa de desaparecidos por año, 2006-2014



Fuente: con corte al 31 de octubre de 2014 (Secretaría de Gobierno de México, 2014).

Así, los líderes de estas asociaciones señalaron como posible causa de las desapariciones, la situación precaria en la que vive la mayoría de la población mexicana. Según cifras de Oxfam México (2013), la pobreza patrimonial ha aumentado en los últimos seis años. En 2006 había 46,500,000 de mexicanos en pobreza, mientras que en 2012 se registraron 61,400,000, un aumento de casi 15,000,000. Tomando en cuenta que en 2010 se tenían 58,500,000, esto implica que en dos años el número de pobres patrimoniales aumentó en 2,900,000. De acuerdo con la ONG, lo anterior se debe básicamente al deterioro del mercado laboral en los últimos años. Por su parte, la Comisión Económica para

América Latina y el Caribe (Cepal) encontró que México es el único país de Latinoamérica en el que aumentó la pobreza durante 2012. Esto se debe a que la pobreza extrema creció del 13,3% en 2010 al 14,2% en 2012. Así, según esta comisión, en la actualidad más de 60,600,000 de mexicanos viven por debajo de la línea de bienestar a cifras del 2013 (Santaaulalia, 2013).

A partir de lo anterior, consideramos que en el combate a la pobreza resulta fundamental la generación de medios de vida alternativos legales, tanto en los espacios urbanos como en los rurales. Motivo por el cual se necesita que la estrategia de desarrollo aborde todos los factores estructurales de la producción económica ilegal. Este enfoque global requiere que se establezcan derechos de propiedad estable, acceso a microcréditos, acceso a la educación y una atención sanitaria más amplia, a la vez que sean subsanadas las deficiencias de infraestructura. De esta forma, se estará asegurando una condición óptima de subsistencia que aleje a los ciudadanos de caer en las redes de narcotráfico para asegurar un nivel de vida digno. Para que el Estado provea esta condición óptima de vida, la determinación de construir nuevos vínculos con los ciudadanos resulta indispensable. Enrique Peña Nieto, debe reafirmar su determinación de adoptar enfoques específicos para la lucha contra la delincuencia, más allá de que haya anunciado las inversiones sociales para dar a los jóvenes otras alternativas, pues no se puede limitar a soluciones temporales, sino que deben estar pensadas a largo plazo y que contribuyan a la superación de sus condiciones de vulnerabilidad, para lo cual se debe incrementar sus esfuerzos en la prevención del delito, así como planes concretos para abordar tales problemáticas sociales.

¿Dónde estamos y cuáles serían los retos para el futuro de manera inmediata?

El incremento de la delincuencia en México no ha sido un fenómeno espontáneo, sino que se ha construido de manera paulatina y multifactorial, hasta ahora las decisiones y estrategias gubernamentales han sido deficientes, toda vez que podemos apreciar en estos años de la administración del Presidente Enrique Peña Nieto, que aún no se logra encontrar todavía un esquema institucional acorde a las necesidades de la población y a los graves problemas que enfrenta México. Si realizamos un recorrido histórico en los cambios institucionales en estos últimos tres sexenios en materia de seguridad pública, podemos apreciar que los vaivenes entre cada administración y la falta de continuidad en los planes y proyectos que se establecen al inicio de cada administración. No obstante, es posible afirmar también algunos aciertos en las modificaciones que a nivel

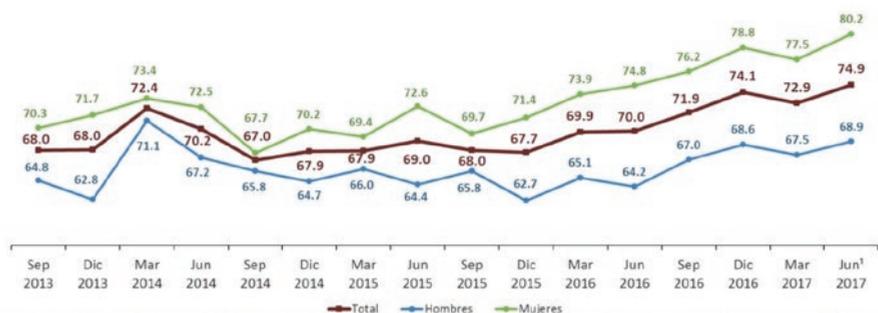
legislativo se pueden observar. Por ejemplo, el 10 de junio de 2011, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reforma constitucional que tuvo por objeto modificar once artículos de nuestra Carta Magna que coloca a los Derechos Humanos en el eje del marco jurídico y político del Estado mexicano.

Las modificaciones aprobadas reconocen la protección de los Derechos Humanos contenidos en la Constitución, en los Tratados Internacionales, así como las obligaciones del Estado mexicano de promover, respetar, proteger, garantizar y tutelar dichos derechos. No menos importante es el deber del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de estos. A pesar de que nuestro país cuenta con un importante andamiaje jurídico nacional e internacional, así como con el apoyo de importantes instancias consultivas en la materia, como son la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y la Corte Internacional de Justicia, existe un retroceso importante en México en materia de promoción y protección de los derechos humanos, como producto en buena medida, de una equivocada política punitiva de lucha contra el crimen organizado y frente al letargo de un sistema de justicia, que no logra avanzar ni adecuarse a los tiempos actuales.

La participación del gobierno mexicano en octubre de 2013 en el examen periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, así como las recomendaciones formuladas de manera repetida y constante por parte de las instancias americanas y de importantes ONGs, como son Amnistía Internacional, Human Rights Watch y otras de índole nacional, sobre el deterioro alarmante y real que ha experimentado nuestro país durante los últimos 20 años independientemente de la plataforma ideológica y política del grupo en el poder, obliga al actual gobierno a realizar un análisis profundo de lo que ha estado ocurriendo en México a fin de atender de manera inmediata las recomendaciones formuladas por diversas instancias especializadas y a concebir una verdadera política de protección, promoción y resguardo de los Derechos Humanos como política de Estado. Los lamentables sucesos de Ayotzinapa y Tlatlaya, por mencionar algunos de los más graves, que nos estallaron en la cara a todos, es la confirmación macabra de que casos como los feminicidios de Juárez, las fosas clandestinas de San Fernando y las alarmantes cifras del INEGI sobre delitos graves y la desaparición forzada no son excepciones sino la constante de nuestro país.

Actualmente, en los resultados que brinda el INEGI en el décimo sexto levantamiento de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), revelan que durante el segundo semestre de 2017, la percepción social sobre inseguridad pública a nivel nacional creció tal como se demuestra en la siguiente gráfica 6:

Gráfico 6. Percepción social sobre inseguridad pública a nivel nacional a junio de 2017



Nota: Porcentaje de la población de 18 años y más residente en las ciudades de interés que considera que vivir actualmente en su ciudad es inseguro. Excluye la opción de respuesta "No sabe o no responde".

¹ A partir de junio de 2017, se incluyen tres ciudades nuevas con respecto a las consideradas en el diseño anterior: Los Cabos, Baja California Sur, Guanajuato, Guanajuato e Ixtapa-Zihuatanejo, Guerrero.

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU).

Con respecto a la expectativa sobre las condiciones de seguridad pública a nivel nacional para los próximos 12 meses a junio de 2017, la población de la muestra consideró que la situación de la delincuencia en su ciudad será igual de mal, lo que representa un aumento de 2,5 porcentuales respecto al mismo trimestre del 2016, el 36,7% de la población, consideró que la situación empeorará en los próximos 12 meses, lo que representa un deterioro en el indicador de 5,1 puntos porcentuales respecto a junio de 2016 (ver gráfico 7):

Gráfico 7. Expectativa sobre las condiciones de seguridad pública a nivel nacional para los próximos 12 meses a junio de 2017



Nota: Porcentaje de la población de 18 años y más residente en las ciudades de interés. Excluye la opción de respuesta "No sabe o no responde".

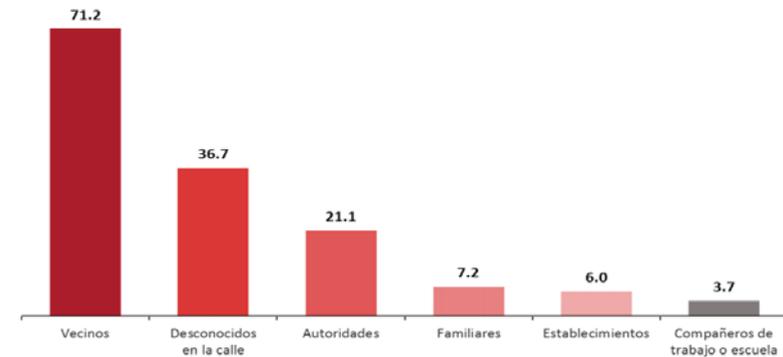
¹ A partir de junio de 2017, se incluyen tres ciudades nuevas con respecto a las consideradas en el diseño anterior: Los Cabos, Baja California Sur, Guanajuato, Guanajuato e Ixtapa-Zihuatanejo, Guerrero.

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU).

Según el INEGI las tres ciudades con mayor porcentaje de población de 18 años y más que reportaron mayor número de enfrentamientos, fueron: Querétaro 66,3%, Toluca de Lerdo 65% y la región poniente de la Ciudad de México 64,8%. Mientras que las ciudades donde se obtuvieron los menores porcentajes de conflicto entre la población fueron Piedras Negras 12,4%, Coatzacoalcos 12,7% y Ecatepec de Morelos 15,1% (ver gráfico 8).

Gráfico 8. Resultados de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana en población de 18 años y más con existencia de conflictos o enfrentamientos por tipo de actor

SEGUNDO TRIMESTRE DE 2017
(Porcentaje)



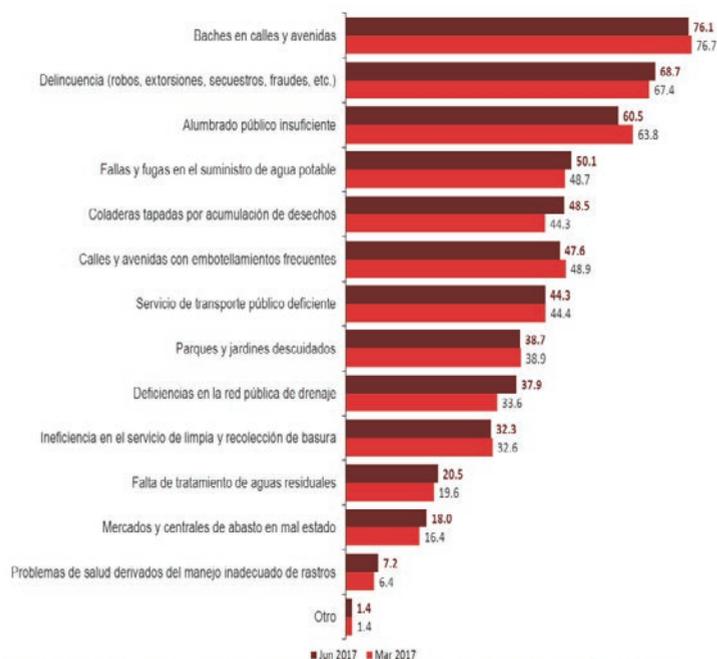
Nota: Los porcentajes refieren a la población de 18 años y más residentes en las ciudades de interés que manifestó tener conflictos o enfrentamientos. Se excluyen las opciones de respuesta "No sabe o no responde" y "Otros", esta última representa el uno por ciento de la población.

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU).

Con respecto, a la percepción del desempeño de las autoridades de seguridad pública a junio de 2017, según los resultados de la Encuesta Nacional de Seguridad Urbana (ENSU) realizada por el INEGI con datos actualizados a junio de 2017, se destaca que los porcentajes de la población de 18 años y más que identificó a las diversas corporaciones policiales y que percibió su desempeño como muy o algo efectivo en sus labores para prevenir combatir la delincuencia fueron: la Marina 85,6%, el Ejército con 82,4%, la Gendarmería Nacional con 69,0%, la Policía Federal 62,9%, la Policía Estatal 47,6% y la Policía Preventiva Municipal con 37,3%.

Asimismo la percepción sobre el desempeño gubernamental el 76,1% de la población de 18 años y más manifestó que uno de los problemas más importantes en su ciudad curiosamente son los baches (hoyos) en calles y avenidas, 68,7% la delincuencia (robos, extorsiones, secuestros, fraudes etc.) 60,5% considera que el alumbrado público es insuficiente de manera permanente (ver gráfico 9).

Gráfico 9. Problemáticas más importantes a Nivel Nacional marzo-junio 2017



Nota: Los porcentajes refieren a la población de 18 años y más residentes en las ciudades de interés, según los problemas que consideran más importantes en su ciudad. Excluye la opción de respuesta "No sabe o no responde".

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU).

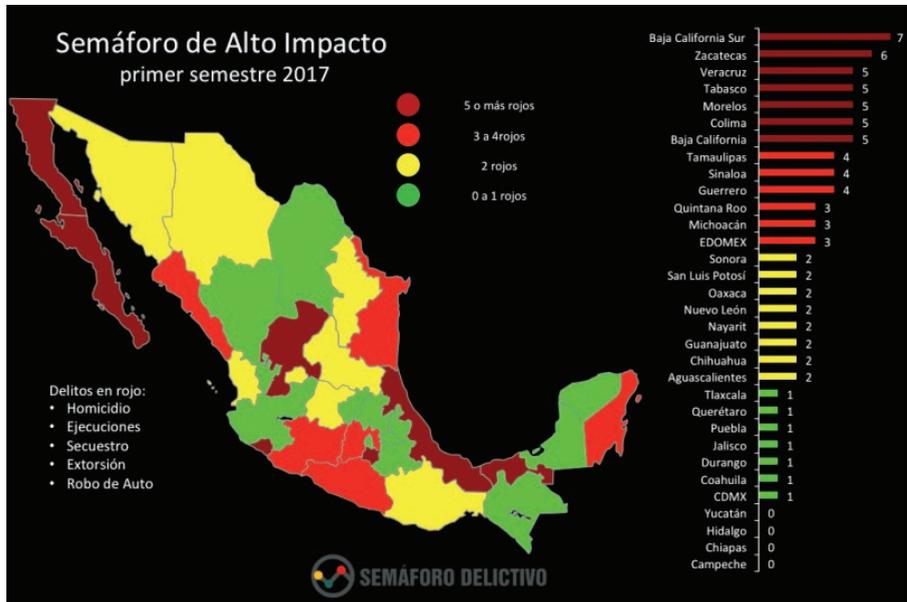
Por su parte, los resultados del primer semestre de Semáforo Delictivo, que es un proyecto social ciudadano para la paz en México, el cual funciona a través de denuncias ciudadanas y de esfuerzos de transparencia de autoridades responsables, señala que de acuerdo a las encuestas realizadas en su plataforma, el 81% de las personas que participaron opinan que la seguridad en México ha empeorado y que el 88% señalan que el compromiso con la seguridad del Presidente es malo o muy malo, mientras que el 53% no le llama a la policía cuando tiene una emergencia.

Asimismo establece que para el primer semestre de 2017 el resumen de delitos fue: ejecuciones 62%, robo a negocio 40%, homicidios 31%, extorsión 26%, lesiones dolosas 18%, robo de autos 15%, secuestro 14%, robo a casa 3% y Violación 1%⁵.

La siguiente imagen muestra los delitos de alto impacto por entidad federativa en México:

5. Semáforo delictivo (2017), recuperado de <http://www.semaforo.com.mx/>

Imagen 1. Delitos de alto impacto en México por Estados



Fuente: Semáforo delictivo (2017), recuperado de <http://www.semaforo.com.mx/>

Otra reforma importante, fue la publicada el 27 de mayo de 2015, en el Diario Oficial de la Federación, que versa sobre la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción. Con respecto a este tema, es indudable que la corrupción ha sido uno de los obstáculos más importantes para el desarrollo de una verdadera política de Estado en materia de seguridad pública y también de seguridad nacional. Además de una ineficiente utilización de los abultados recursos, se evidencia una debilidad estructural de las instituciones del país, los enfoques a la solución del problema se orientan, por lo general, al fortalecimiento de las capacidades institucionales en el sector público, así como al desarrollo de mecanismos más efectivos de control de responsabilidades, lo que incluye la participación de grupos de la sociedad civil, y hasta mediciones internacionales.

Sin embargo, lo cierto es que la estrategia seguida por los cuatro últimos gobiernos mexicanos ha ido a contracorriente de lo que se esperaba, así se señala que tan sólo en un lustro se ha triplicado el índice de homicidios ya que encontramos que ocurrían, aproximadamente, ocho homicidios por cada 6,000 habitantes en 2006, mientras que cinco años después la cifra se elevó a 24 por cada 100,000 habitantes en el 2011.

Conclusiones

Al día de hoy permanece en la sociedad mexicana y aun en algunos otros países, como es el caso del vecino del norte, la polémica sobre cuales fueron o han sido los hechos que han trastocado de manera tan alarmante la seguridad pública en nuestro país, lo cual, desde luego ha puesto en entredicho la seguridad nacional mexicana. Quizá existe una creencia generalizada que lo que detonó de manera exponencial la violencia que hoy confrontamos, fue la declaración de guerra hecha por el Presidente Felipe Calderón al crimen organizado, prácticamente tan pronto como asumiera la presidencia en el 2006, en este sentido, no en vano se considera que una de las acciones más importantes del gobierno mexicano de ese momento en materia de política exterior y de seguridad nacional, fue el establecimiento de una colaboración sin precedentes con el gobierno de los Estados Unidos en materia de seguridad y erradicación de la producción, tráfico y consumo de estupefacientes, mejor conocido como Iniciativa Mérida.

Dicho instrumento binacional, también ha mostrado sus limitaciones para poder llevar adelante una verdadera política de Estado en materia de seguridad pública, por una parte y por otra el hecho de abrir a los estadounidenses las instituciones de inteligencia y seguridad nacional mexicanas, tampoco han garantizado un clima de verdadera colaboración en la materia por parte de los Estados Unidos de América, ya que ese país ni ha puesto el énfasis en la prevención del consumo de drogas dentro de su población, ni mucho menos se ha comprometido con esfuerzos serios para detener el tráfico de armas de norte a sur.

De todo lo anteriormente expresado, la pregunta es: ¿cómo se llegará a reducir a niveles razonables la inseguridad en México? Si bien la estrategia conjunta entre el gobierno federal y los estados pudiera tener un avance en cuanto a normatividad, si no se combate la pobreza extrema en la que viven millones de mexicanos, resultará difícil desarraigar la idea del delito como forma de supervivencia.

Asimismo, la educación es también una de las áreas a fortalecerse en el país si es que se quiere disminuir de manera sensible el crimen organizado. Según el informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) sobre educación citado en *El País* (2013), México ocupa el puesto número 53 con peor calificación de los 65 países analizados (*El País*, 2013).

Si bien el Gobierno de Peña Nieto ha buscado la forma de dar solución a los diversos problemas que aquejan a nuestro país con las fallidas reformas educativa y fiscal, aún no se han dilucidado los alcances que tendrán. Pensar en desarraigar actividades delictivas con una sola acción, resulta arriesgado. Aún hoy, que en el Congreso Nacional se discute la posibilidad de establecer una Nueva Ley de Seguridad Interior (presentada en septiembre de 2016) para dar certeza a la participación de las fuerzas armadas en la lucha contra el crimen

organizado no se vislumbra ningún cambio sustantivo en la política del actual gobierno para resolver de manera importante el clima de violencia en el que permanece nuestro país.

Igualmente, es claro que la estrategia para combatir la corrupción tiene que ser multidimensional y multisectorial, ya que, solo con este enfoque se podrán crear las bases de un nuevo orden jurídico, dirigido a prevenir, detectar y sancionar hechos de corrupción en todos los órdenes de gobierno. Así, resulta necesario revisar los aspectos socioeconómicos que afectan a la población, de esta forma se podrán tomar medidas que abarquen en su totalidad las necesidades ciudadanas, pudiéndose combatir desde distintos frentes los problemas que perturban al país. De lograrse lo anterior, las acciones tomadas por el Gobierno peñista tendrán un mayor impacto en cuanto a seguridad pública se refiere y, con ello, podrá pensarse en avanzar en otros temas prioritarios para el país. Sin embargo, hasta lo que hemos podido atestiguar en los últimos cinco años del gobierno de Enrique Peña Nieto, no se han dado ni las políticas públicas, ni las condiciones necesarias que posibiliten la salida de la situación de crimen y violencia en el que se encuentra sumergido México.

Podemos concluir que acorde con el paradigma de la seguridad humana, la formación de políticas públicas con un enfoque de derechos humanos permitirá el fortalecimiento de las instituciones locales de seguridad, así como la promoción, respeto y tutelaje de los derechos humanos. De lo contrario es muy probable que ni a corto ni a mediano plazo se alcance niveles aceptables de seguridad aunado al desarrollo sustentable ya que estas dos categorías siempre habrán de ser complementarias.

Referencias

- Althaus, D. (22 de mayo de 2013). La Militarización de México, Otra Vez. *InSight Crime*, recuperado de <http://es.insightcrime.org/analisis/militarizacion-mexico-otra-vez>
- Cantú, J. (26 de noviembre de 2013). Autodefensas: colapso del Estado. *Proceso*, recuperado de <http://www.proceso.com.mx/?p=358955>
- Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional Antisecuestro (29 de enero de 2014). *Diario Oficial de la Federación*, recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5331083&fecha=29/01/2014
- América Latina ocupa los últimos puestos del informe PISA sobre educación (03 de diciembre de 2013). *El País*, recuperado de https://elpais.com/internacional/2013/12/03/actualidad/1386090227_110509.html
- Justicia militar más rápida que la civil, México (06 de septiembre de 2016). *El Universal*, recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/periodismo-de-investigacion/2016/09/6/justicia-militar-mas-rapida-que-la-civil>

- Espinosa Torres, F. (2007). *Análisis de la seguridad pública y la seguridad nacional en el primer informe del gobierno federal*, primera parte. México: Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI).
- Estrada Castañón, A. T. (2014). La policía comunitaria de Guerrero y los grupos de autodefensa: legitimidad y desafíos frente a la crisis del Estado mexicano. En M. M. Alonso, R. Aréstigui Ruiz y A. Vázquez Villanueva (comps.), *Rebelión ciudadana justicia comunitaria en Guerrero* (pp.63-90). México: Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri” del H. Congreso del Estado de Guerrero – Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión – Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas. http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/cesop/lxii/rebciud_juscom_gu.pdf
- Combatiremos defensa por propia mano: Enrique Peña Nieto (10 de abril de 2013). *Excélsior*, recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/04/10/893151>
- Felipe Calderón recibe 64% de apoyo en últimos meses de mandato en México (01 de septiembre de 2012). *El Universal*, recuperado de <http://www.eluniversal.com/internacional/elecciones-en-mexico/120901/felipe-calderon-recibe-64-de-apoyo-en-ultimos-meses-de-mandato-en-mexi>
- González, C. (02 de junio de 2012). El legado de Felipe Calderón: varias guerras sin victorias. *La Nación*, recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1478476-el-legado-de-felipe-calderon-varias-guerras-sin-victorias>
- Hoy entra en vigor la Coordinación Nacional Antisecuestro (29 de enero de 2014). *Excélsior*, recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/01/29/940895>
- Human Rights Watch. (2014). *Informe mundial: México 2014*. Recuperado de <http://www.hrw.org/es/world-report/2014/country-chapters/121995>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (8 de enero de 2015). Encuesta Nacional de Seguridad Pública (ENSU) Cifras correspondientes a diciembre de 2014. *Boletín de prensa* 4/15.
- Gobierno autónomo, primera clase en la Escuelita Zapatista (13 de agosto de 2013). *La Jornada*, recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2013/08/13/politica/017n1pol>
- Martínez, P. (30 de septiembre de 2013). En 9 estados, el secuestro aumentó entre 20% y 70%. *Animal Político*, recuperado de <http://www.animalpolitico.com/2013/09/en-9-estados-el-secuestro-aumento-entre-20-y-70/#axzz2nh8c9z7X>
- Noriega, S. (30 de noviembre de 2013). Los seis temas polémicos del primer año de EPN. *Sexenio*.
- Olson, G. (10 de abril de 2013). Grupos de autodefensa no tienen cabida en México: Peña Nieto. *Reporte 88.5*, recuperado de <http://m.reporte.com.mx/grupos-de-autodefensa-no-tienen-cabida-en-mexico-pena-nieto>

- Oxfam México. 2006-2012: el sexenio de la pobreza en México (02 de agosto de 2013). Oxfam México, recuperado <http://archivo.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2013/impreso/2006-2012-el-sexenio-de-la-pobreza-en-mexico-i-104165.html>
- Padilla, L. (28 de enero de 2014). México combatirá el secuestro con inteligencia y evaluación de unidades. CNN México, recuperado de <http://expansion.mx/nacional/2014/01/28/estrategia-antisequestro-mexico-seguridad-pena-nieto-segob>
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (20 de mayo de 2013). *Diario Oficial de la Federación*, recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013
- Ramírez Cuevas, J. (2014). Policías comunitarias y grupos de autodefensa: muy diferentes Policías comunitarios, grupos de autodefensa y paramilitares. En M. M. Alonso, R. Aréstigui Ruiz y A. Vázquez Villanueva (comps.), *Rebelión ciudadana justicia comunitaria en Guerrero* (pp.57-61). México: Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri” del H. Congreso del Estado de Guerrero – Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión – Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas. http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/cesop/lxii/rebciud_juscom_gu.pdf
- Secretaría de Gobierno de México. (2014). Registro Nacional de datos de personas extraviadas o desaparecidas (RNPED). Recuperado de http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/09/asun_3262405_20150902_1441222213.pdf
- EPN debería dedicarse a institucionalizar el país: Buscaglia (27 de junio de 2014). *Aristegui Noticias CNN*, recuperado de <http://aristeguinoticias.com/2706/mexico/epn-deberia-dedicarse-a-institucionalizar-el-pais-buscaglia-en-cnn/>
- Santaaulalia, I. (07 de diciembre de 2013). México cierra el año 2013 con malas cifras. *El país*, recuperado de http://internacional.elpais.com/internacional/2013/12/07/actualidad/1386385142_756702.html
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2013). *Pacto por México*. Recuperado de <http://consulmex.sre.gob.mx/calexico/index.php/component/content/article/4-articulos/58-pacto-por-mexico>
- Suárez de Garay, M. E. (2011). Mando único policial algunas aportaciones para la redefinición de una asignatura pendiente: la reforma Policial. Recuperado de file:///E:/biblioteca%20fche/Downloads/maria_eugenia_suarez_mando_unico.pdf
- Torres, M. (17 de diciembre de 2013). Grupos de autodefensa operan en 46 de 81 municipios de Guerrero: CNDH. CNN México, recuperado de <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/12/17/la-cndh-advierde-que-los-grupos-de-autodefensa-agravan-la-inseguridad>