CONSTRUIR EL ESTADO, CONSTRUIR LA PAZ:
Memorias de la Segunda Conferencia sobre Violencia y Paz

Raúl Zepeda Gil ◇ **Sergio Aguayo Quezada**
Coordinadores

CNDH MÉXICO
EL COLEGIO DE MÉXICO
Seminario sobre Violencia y Paz
SENADO DE LA REPÚBLICA LXIII LEGISLATURA
Instituto Belisario Domínguez Senado de la República

CONSTRUIR EL ESTADO, CONSTRUIR LA PAZ:
Memorias de la Segunda Conferencia sobre Violencia y Paz

Raúl Zepeda Gil ◈ **Sergio Aguayo Quezada**
Coordinadores

Ciudad de México, agosto de 2018

CNDH MÉXICO
EL COLEGIO DE MÉXICO
Seminario sobre Violencia y Paz
SENADO DE LA REPÚBLICA LXIII LEGISLATURA
Instituto Belisario Domínguez Senado de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Comité Directivo

Sen. Manuel Bartlett Díaz
Presidente

Sen. Rubén Antonio Zuarth Esquinca
Secretario

Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruíz
Secretario

Sen. Marlon Berlanga Sánchez
Secretario

Secretaría Técnica

Onel Ortiz Fragoso
Secretario Técnico

Junta Ejecutiva

Mtro. Juan Pablo Arroyo Ortiz
Coordinador Ejecutivo de Investigación

Mtro. Alejandro Encinas Nájera
Director General de Investigación Estratégica

Mtro. Noel Pérez Benítez
Director General de Finanzas

Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Director General de Análisis Legislativo

Construir el Estado, Construir la Paz: Memorias de la Segunda Conferencia sobre Violencia y Paz.
Coordinadores: Raúl Zepeda Gil y Sergio Aguayo Quezada.
Autores: Raúl Zepeda Gil, César Alarcón Gil, Othón Partido Lara, Mario Pavel Díaz Román, Edgar Baltazar Landeros, Edgar Guerra Blanco, Gabriel Corona, Dafne Viramontes, Pedro Iniesta Medina, Yani Lumberopulos Fernández, Fernando Nieto Morales, Zulia Orozco Reynoso, Juan Camilo Pantoja García, Manuel Ernesto Pérez Aguirre, Luis David Ramírez de Garay, Raúl Ramírez Baena, Carolina Robledo Silvestre, Natalia Mendoza Rockwell, Froylán Vladimir Enciso Higuera, Antonio Álvarez, Manuel Bartlett Díaz y Luis Raúl González Pérez.

Primera edición, agosto de 2018
ISBN: 978-607-8620-00-5 (Cámara de Senadores)
ISBN: 978-607-628-376-9 (El Colegio de México)

Fotografía de la portada: DR© Alejandro Hernández, Universidad Autónoma de Querétaro.
Corrección de estilo: Eduardo Alejandro Ramírez Bello.
Diseño, formación e impresión: D3 Ediciones /Josué García de la Fuente, Alejandra Gallardo Cao Romero, Ana Karina Mendoza Cervantes.

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, 06020, Ciudad de México

DR© EL COLEGIO DE MÉXICO, A.C. Carretera Picacho Ajusco número 20, Colonia Ampliación Fuentes del Pedregal, Código Postal 14110, Delegación Tlalpan, en la Ciudad de México.

DISTRIBUCIÓN GRATUITA
Impreso en México

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad de sus autores y no reflejan el punto de vista del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República.

Índice

Presentación 5
Sen. Manuel Bartlett Díaz

Proemio 7
Lic. Luis Raúl González Pérez

Agradecimientos 11

Introducción: ¿Con qué Estado construir la paz en México? 13
Raúl Zepeda Gil

Fue el Estado o cómo construir condiciones para la paz 31
Froylán Enciso

Región Noroeste

Aproximaciones a la violencia estatal en Sonora:
El Estado, el crimen y la ubicación estratégica 67
Manuel Pérez Aguirre

Sinaloa: Avances y pendientes en la agenda de seguridad
pública e impartición de justicia 103
Yani Limberopulos

El caleidoscopio de la violencia en Chihuahua 157
César Alarcón Gil y Othón Partido Lara

Baja California: la política policial frente al
modelo de mando único 203
Carolina Robledo Silvestre y Raúl Ramírez Baena

Región Sur

Michoacán: violencias, fragilidad institucional y seguridad ciudadana 235
Edgar Guerra, Gabriel Corona y Dafne Viramontes

Guerrero y las trampas del prohibicionismo 319
Camilo Pantoja

Seguridad pública y justicia en Oaxaca. Políticas inconclusas para una entidad en conflicto 367
Rogelio Salgado Carrasco

Región Noreste

Cadena de impunidad: contexto y patrones de desaparición forzada en Coahuila 409
Mario Pavel Díaz Román y Edgar Baltazar Landeros

Violencia y Paz en la Primera Gubernatura Independiente en México: el caso de Nuevo León 481
Zulia Orozco

Crisis de seguridad en Tamaulipas y Nuevo Laredo previamente al Operativo México Seguro 2005. Un análisis multifactorial 523
Pedro Iniesta Medina

Ejes transversales

Corrupción y violencia en los Estados Mexicanos: Lo que dicen los datos 569
Fernando Nieto Morales

Los efectos de la criminalidad y la violencia en la dimensión familiar 589
David Ramírez-de-Garay

Temas para la investigación etnográfica de la violencia y la ilegalidad en México 609
Natalia Mendoza Rockwell y Antonio Álvarez

Recomendaciones generales de la Segunda Conferencia sobre Violencia y Paz 639
Raúl Zepeda Gil

Sobre los autores 649

Presentación

Sen. Manuel Bartlett Díaz
Presidente del Instituto Belisario Domínguez

México sigue viviendo hoy los altos costos de una guerra contra las drogas impuesta por los Estados Unidos. Esos costos son más de 100 000 homicidios y más de 30 000 desaparecidos. Estos costos se han pagado, a la par que se ha violentado el Estado de Derecho y las instituciones de nuestro país. Esto no puede continuar así. La construcción de una nueva paz y nuevas instituciones se hace urgente para desmantelar la militarización de la seguridad pública que no ha resuelto el problema del crimen y la violencia en México.

La presente obra tiene como finalidad diagnosticar a las instituciones de seguridad y justicia que están envueltas en la militarización, con el propósito de ofrecer soluciones de largo plazo para la pacificación y la reconciliación nacional. En sus manos, el lector tiene los trabajos realizados en la Segunda Conferencia de Violencia y Paz: Diagnósticos y Propuestas para México, llevada a cabo los días 7 y 8 de agosto de 2017 en las instalaciones del Senado de la República.

La Conferencia surge de la colaboración que han tenido el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, que presido, El Colegio de México y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Esta colaboración ha rendido frutos y nuevas propuestas para que el Senado las considere en su labor legislativa cotidiana. Reconozco la buena voluntad que han tenido la presidenta de El Colegio de México, la doctora Silvia Giorguli, así como el presidente de la CNDH, el licenciado Luis Raúl González Pérez, por confiar en el personal del Instituto para esta tarea. En particular, agradezco el liderazgo del doctor Sergio

Aguayo, coordinador del Seminario sobre Violencia y Paz de El Colegio de México, por dirigir tan importante proyecto.

Con este libro se cumple una vez más el propósito del Instituto Belisario Domínguez de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional. Es crucial para la nación y su desarrollo alcancemos la paz. Esta obra contribuirá en ese sentido.

Proemio

Luis Raúl González Pérez
Presidente de la Comisión Nacional
de los Derechos Humanos

La paz es una condición indispensable para que la vigencia de los derechos humanos sea posible. Existe una vinculación necesaria entre ambas cosas. La violencia, por el contrario. Es un factor que con frecuencia involucra o propicia que se cometan violaciones a los derechos fundamentales de las personas.

La paz debe ser más que una noción o un concepto, es necesario que se constituya como una realidad concreta en beneficio de todas las personas, como una parte integral e indivisible de los derechos humanos. Es algo que trasciende de la simple ausencia de guerra o conflicto; también implica la ausencia de todo tipo de violencia. En este sentido, el papel del Estado adquiere especial relevancia, pues, al tener el monopolio para el uso legítimo de la fuerza, debe procurar la paz. Sin embargo, para lograr tal propósito, no puede dejar de lado el reconocimiento y respeto de los derechos humanos.

Todas las personas tenemos derecho a desarrollar nuestras vidas en un entorno de paz y para la consecución de ello no pueden violentarse los derechos humanos. La violencia lleva implícita la negación de estos derechos, de la misma forma que la falta de cumplimiento y aplicación de la ley. La inseguridad, la violencia vinculada al desarrollo de las actividades delictivas, la exclusión, la pobreza y la marginación generan condiciones de miedo, incertidumbre y desamparo que impiden a las personas desarrollar libremente sus vidas.

Desafortunadamente, en México la paz no es una realidad para muchas personas de distintas regiones del país, donde diversos factores (en particular la violencia, la corrupción y la impunidad) han alterado las bases de la convivencia entre las personas. Esto cuestiona la validez y vigencia de las instituciones democráticas, así como del régimen de derechos humanos que reconoce nuestro sistema jurídico.

Distintas regiones de México presentan realidades de violencias diferenciadas. En estos lugares, las autoridades no han podido generar condiciones mínimas de garantía para la integridad física y patrimonial de las mexicanas y los mexicanos que los habitan. Conforme lo reportó el inegi el pasado 26 de julio, en nuestro país se registraron 23 953 casos de homicidios durante 2016, lo cual significa 20 homicidios por cada 100 000 habitantes a nivel nacional. Esta tasa es superior a la registrada en 2015, que fue de 17 homicidios por cada 100 000 habitantes.

Los Estados de México, con 2 479; Guerrero, 2 535; Chihuahua, 1763; Michoacán, 1 340; Jalisco, 1 296; Sinaloa, 1 283; Ciudad de México, 1 277; Guanajuato, 1 211; Baja California, 1 138 y Veracruz, 1 039, registraron la más alta incidencia en homicidios a nivel nacional. Mientras tanto, en otras entidades hay índices considerablemente más bajos, lo que refleja el que la situación no es homogénea.

Para visibilizar y reflexionar sobre los problemas que nuestro país enfrenta, es importante que llevemos a cabo esfuerzos como el que la presente obra nos permite, es decir, bajo un enfoque que trate y analice estos fenómenos de manera diferenciada, atendiendo a las condiciones que imperan en diferentes regiones. La violencia en México es algo que debemos reconocer, entender y dimensionar adecuadamente, a efecto de realizar los diagnósticos pertinentes y determinar las medidas más apropiadas.

Hay que trascender el uso de la fuerza como herramienta básica y adoptar un enfoque compatible con la seguridad humana, o sea, atendiendo al ámbito de protección y al de prevención. En este último, es importante concentrarse también en la educación. Nuestro artículo 3 constitucional expresamente la reconoce como una vía para la paz y la no violencia, al prescribir que fomentará en el ser humano el amor a la patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y la justicia.

Del mismo modo, contempla que esto solo será posible en el contexto óptimo de la democracia, entendiendo esta no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

La violencia y la construcción de la paz han sido temas que han ocupado a este organismo nacional desde hace tiempo. En la celebración de nuestros cinco lustros de vida institucional, concluimos que, ante los niveles de violencia que se viven, no podía haber lugar para la indiferencia y la insensibilidad. La circunstancia demanda acciones responsables y compromisos inmediatos para su atención. En particular, no podemos permitir que nuestra historia se escriba con sangre, que la violencia sea protagonista central de nuestra convivencia en los próximos años. El dialogo, el entendimiento y el respeto a la ley deben prevalecer como vías para la solución de conflictos. Solo de esta forma podremos construir el espacio común que se requiere para hacer efectivos todos los derechos.

Las políticas públicas que no se formulen bajo un enfoque integral, sustentado en el respeto de los derechos humanos, producirán resultados parciales. Puede que tengan una incidencia en el abatimiento de la violencia directa, pero no trascenderán a la solución de sus causas estructurales. En este sentido, asumir la tensión de las tareas de seguridad bajo enfoques meramente reactivos ha demostrado su ineficacia para resolver los problemas de fondo. En algunos casos, incluso ha propiciado más violencia.

México requiere un combate a la violencia sin medidas autoritarias que pongan el riesgo el respeto a la dignidad humana y atenten contras los derechos fundamentales. Sin políticas públicas consistentes que ataquen la violencia y la descomposición social, difícilmente se podrán reducir las desigualdades, la falta de oportunidades y la exclusión, o propiciar el fortalecimiento del Estado de derecho.

En la CNDH reconocemos y acompañamos el trabajo que en este campo realizan desde hace tiempo el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República y el Seminario sobre Violencia y Paz del El Colegio de México, así como la labor que realizan académicos, investigadores y gente comprometida con la causa de los derechos humanos y la vigencia del Estado de derecho en otras instituciones y lugares del país.

Si logramos recuperar un cause en el que la legalidad y el respeto de los derechos fundamentales, el diálogo y la solución pacífica de nuestras diferencias por las vías institucionales sean la constante, estaremos en camino de consolidar una sociedad libre de violencia en la que impere una cultura de paz; una sociedad que haya atendido y prevenido, no solo la violencia directa, sino también la estructural, reduciendo la pobreza, la discriminación, la exclusión y la falta de oportunidades, generando un entorno respetuoso de la dignidad humana, donde sea viable y posible el libre y debido desarrollo de las personas.

La circunstancia en México exige acciones urgentes. Por la no violencia, la paz y la vigencia de los derechos humanos, asegurémonos de que este espacio consolide un dialogo y canal de reflexión cuyos insumos nos permitan avanzar en la generación de soluciones frente a los desafíos que enfrentamos.

Hace poco escuché un proverbio africano. Decía “si quieres hacer algo rápido, es mejor hacerlo solo, pero si quieres llegar lejos, es necesario hacer alianzas”. México necesita llegar lejos, por eso las instituciones del país necestian hacer alianza con la sociedad.

Agradecimientos

Raúl Zepeda Gil y
Sergio Aguayo Quezada
Coordinadores

Sin lugar a dudas, este proyecto no hubiese sucedido sin la iniciativa, el empeño y el generoso auspicio del Seminario sobre Violencia y Paz de El Colegio de México. Agradecemos profundamente a todas y todos los que colaboraron desde el seminario o que trabajan en El Colegio de México: Georgina Romero, Clementina Chávez, Gerardo Arroyo y Virginia Arellano.

Igualmente, agradecemos a los profesores y académicos que respaldaron el trabajo de la conferencia y que nos apoyaron como comentaristas o moderadores de las mesas: Mónica Serrano, Carlos Echarri, Laura Flamand, Raúl Benítez Manaut, Ina Zoon, Carlos Galindo, Gabriela Capó, Eunice Rendón, Elena Azaola, Luis Astorga, Lorenzo Meyer, Luciana Ramos Lira y Ana Covarrubias.

Especial mención merecen Roberto Mercadillo y su equipo, quienes coordinaron el *Foro de Cultura de Paz en México: Aportes desde la ciencia, la ecología y el periodismo*, que tuvo lugar un día después de la Segunda Conferencia sobre Violencia y Paz. Ellos apoyaron el evento en su conjunto; apreciamos mucho el apoyo que nos ofrecieron.

Agradecemos a muchas personas que me apoyaron en el enlace con las instituciones patrocinadoras de este proyecto, entre ellos a René Arriola y Guillermo Silva de la presidencia de la CNDH.

Estamos eternamente agradecidos con el apoyo que recibimos del Instituto Belisario Domínguez, que nos han permitido desarrollar proyectos tan ambi-

ciosos como este. En particular, agradecemos a Gerardo Esquivel, Alejandro Encinas, Juan Pablo Arroyo, Alberto Serdán, Miriam Zaragoza, Isabel Islas y Mara Sánchez.

Si usted, lector, puede entender mejor los textos de esta obra, se debe al trabajo y dedicación de Eduardo Bello, que fungió como corrector de estilo. Raúl Zepeda le agradece su infinito apoyo y comprensión.

Finalmente, Raúl Zepeda agradece la confianza, los apoyos, los nervios, la guía, la solidaridad, la camaradería, el compañerismo y el delirio de persecución a Froylán Enciso, padre orgulloso este proyecto fantástico, al cual le debe mucho: no sólo en entender el tema de la violencia, también en entender muchas cosas de la vida.

Introducción
¿Con qué Estado construir la paz en México?

Raúl Zepeda Gil

La pregunta que intitula este apartado es la guía con la cual los autores trabajaron los textos que se compilan en este volumen. Responderla implica dos preguntas subsecuentes: ¿qué Estado tenemos hoy en México? y ¿qué Estado estamos imaginando para conseguir la paz en esta nación azotada por el conflicto criminal no convencional que padecemos desde 2007? Claramente, una respuesta concreta necesita de un trabajo de largo aliento en investigación y reflexión.

Este libro compila algunos trabajos que son provocaciones académicas a la reflexión sobre esta pregunta en el contexto de la Segunda Conferencia sobre Violencia y Paz que organizaron, de manera conjunta, el Seminario sobre Violencia y Paz de El Colegio de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Esta se llevó a cabo durante los días 7 y 8 de agosto de 2017 en las instalaciones del Senado de la República, ubicadas en la calle Donceles, en el Centro Histórico de la Ciudad de México.

Antes de detallar el contenido del libro que usted tiene en sus manos, o que está revisando en versión digital, deseo hacer una breve reflexión teórica acerca de la pregunta que aquí se plantea. Esta tiene como propósito darle una guía al lector de cómo entender la obra en conjunto y los propósitos centrales de la Conferencia. En especial, es una reflexión para discutir a futuro nuevas propuestas e iniciativas para la pacificación de México.

Estado y paz: ¿imposible unirlos?

El Estado es un tema central de las ciencias sociales. Uno de los cuestionamientos más discutidos dentro de ellas es el origen de este. Quizás uno de los consensos más importantes se ha dado alrededor de la tesis de Charles Tilly, quien sostuvo, tras un estudio de largo aliento sobre la formación del Estado en Europa, que esta corporación, detentadora de territorio y legitimidad legal —en términos de Weber—, surge a partir del triunfo militar de ciertas facciones que lograron centralizar alrededor de ellas la capacidad de usar la fuerza en un territorio. Tilly les llamo bandidos a quienes formaban parte de estas facciones. Por eso, en este texto fundamental Tilly nombra al Estado como una forma de crimen organizado.[1] En esta época, esta denominación es paradójica por el surgimiento de lo que actualmente entendemos como crimen organizado. Las nuevas organizaciones criminales trasnacionales, vinculadas a los mercados ilícitos de la violencia, la extorsión y el tráfico de bienes ilícitos (entre ellos, aunque no exclusivamente, drogas), quizá no se disputan el mando legal del Estado, pero sí el terreno de la violencia, entendida como la capacidad represora del Estado.[2]

Como es notorio, esta forma de organización en territorios que consideramos nacionales se ha impuesto mediante la utilización de la guerra y la violencia. Desde luego, en diferentes teorías se ha discutido su papel como productor de orden y las motivaciones detrás de su existencia. Por un lado, los economistas neoclásicos, en palabras de North,[3] ven el Estado como garante de un orden alrededor de la propiedad privada, lo cual coincide con la perspectiva marxista:[4] el Estado usa la violencia para mantener el orden, ya sea de clase o de la protección de la propiedad privada. Abundando en la perspectiva neoclásica, Keohane estudió regímenes internacionales similares al Estado: mecanismos de coordinación para ahorrar costos de transacción y asegurarse del cumplimiento de las reglas.[5] Visto desde Weber y Skocpol, el Estado es más una estructura bu-

1 Tilly, Charles, "War Making and State Making as Organized Crime", en Peter Evans, Diestrich Rueschemeyer, Diestrich y Theda Skocpol, *Bringing the State Back In,* Cambridge, Cambridge University Press, 1985; Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica. 3ª ed., 2014.

2 Michael Mann, *Las fuentes del poder social,* t. 2, *El desarrollo de las clases y los Estados nacionales, 1760-1914*, Madrid, Alianza, 1997.

3 Douglass North, "A Neoclassical Theory of the State", en Jon Elster (ed.), *Rational Choice,* Nueva York, New York University Press, 1986, pp. 248-261.

4 Véase Anderson, Perry, *El estado absolutista,* Madrid, Siglo XXI, 1979.

5 Robert O. Keohane, "Cooperación y regímenes internacionales", en Arturo Borja Tamayo (comp.), *Interdependencia, cooperación y globalismo*, México, CIDE, 2005, pp. 207-232.

rocrática y viva que adquiere sus propias capacidades y defiende sus intereses. En este caso, el Estado es, desde la perspectiva de Weber, dominación racional y no sirve más que para el propósito de la autoperpetuación.[6]

Es por ello que David Adams rechaza rotundamente al Estado como ente capaz de construir paz; sostiene que el Estado siempre será violento por su origen y por su ejercicio cotidiano y violento de la autoridad.[7] En ello coincide Scott, al sostener que los planes centralizados gubernamentales no sólo no comprenden las realidades de lo local, también son formas de ejercicio de dominación violenta.[8] Estos dos autores, junto con otros como Ostrom[9] o Das y Poole,[10] aunque desde perspectivas distintas, parecen coincidir en que la verdadera forma de organización social y de coordinación de la acción colectiva se producen desde lo local, ya sea por medio de la coordinación de los bienes comunes o significados compartidos para las prácticas cotidianas. Desde la perspectiva marxista, el conflicto —que incluye el crimen violento—[11] solo terminará cuando acaben las tensiones relacionadas con el orden de las clases. Sin importar la perspectiva teórica que se elija, parece que el consenso está del lado que defiende que la dominación ejecutada por la estructura del Estado es violenta y, por lo tanto, en contradicción con la posibilidad de que haya paz.

En contraste, Johan Galtung sostiene que el Estado efectivamente produce violencia, pero puede también ser un instrumento de paz. Antes de seguir, es necesario entender las dimensiones de paz que propone el autor. Para él, hay dos formas de paz: la negativa, en la cual el conflicto es latente y la disputa por las necesidades irreductibles (económicas, sociales y territoriales) no se ha transformado de manera deliberada. En cambio, la paz positiva se constituye como consecuencia una serie de acuerdos que transforman el conflicto en un proceso de diálogo constante sobre estas necesidades. En este sentido, cuando el Estado se impone en el territorio de manera violenta y logra obediencia, lo-

6 M. Weber, *op. cit.*; Theda Skocpol, *States and Social Revolutions. A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.

7 David Adams, *Cultura de paz. Una utopía posible*, México, Herder, 2014.

8 James C. Scott, *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed,* New Heaven, Yale University Press, 1999.

9 Elinor Ostrom, *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., 2011.

10 Veena Das y Deborah Poole, "Introduction: State and Its Margins: Comparative Ethnographies", en Veena Das y Deborah Poole (eds.), *Anthropology in the Margins of the State,* Nuevo México, School for Advanced Research Press, 2004, pp. 3-33.

11 Ian Taylor, Paul Walton y Jock Young, *La nueva criminología. Contribución a una teoría social de la conducta desviada,* Madrid, Amorrortu, 3ª ed., 2007.

gra un estado de paz negativa que puede desencadenar el uso de la represión. En cambio, un Estado que construya el acuerdo fundamental sobre las necesidades de manera sostenida es capaz de mantener un estado de paz positiva.[12] Esto, en suma, es una recuperación de la perspectiva contractualista en la teoría del Estado. Luego entonces, la teoría de Galtung y Scott se fundamenta en una base democrática intensa de participación y de desarrollo planeado en lo colectivo.[13] De esta manera, el uso del poder despótico del Estado, que según Mann corresponde al sistema de justicia y los mecanismos punitivos,[14] sirve únicamente para proteger el acuerdo de paz. Esta proposición de Galtung coincide en algo fundamental con los críticos del Estado como productor de violencia: las interacciones cotidianas que transforman los conflictos en acuerdos son la base de la paz, ya sea como gobierno de los comunes, o con la organización local comunitaria.

Galtung y el Programa de Acción para la Cultura de la Paz de la UNESCO de 1999 definen una realidad aparentemente incuestionable: el Estado permanecerá. Utopías anarquistas, colectivistas y/o socialistas pueden plantear el fin del Estado y el advenimiento de un nuevo orden social innato de la interacción: una cooperación natural basada en la empatía evolutiva.[15] Sin embargo, hay que reconocer algo, de lo que la misma vía socialista ha dado cuenta: el Estado puede ser transitorio, mas es una herramienta. El Estado no solo es una realidad, es un vehículo. En muchas ocasiones concretas, cuando se adopta una democracia participativa con desarrollo, el Estado puede llegar a ser un productor de paz. Esta posibilidad reside en entender su potencial infraestructural de abajo hacia arriba: no solo es una burocracia que reproduce lo que se ordena desde la autoridad, también es lo que sus andamios son capaces de realizar desde abajo, por medio de sus operadores y comunidades. Desde esta perspectiva, en condiciones muy particulares en las que el Estado funciona como aparato democrático gobernado desde lo local más allá de lo electoral, con un acuerdo constante de convivencia con desarrollo, es posible un Estado productor de paz.

En el caso mexicano, plantear una trasformación del Estado como productor de paz requiere de dos cuestiones: ¿es posible convencer de la paz? ¿qué estructuras del Estado la llevarían a cabo?

12 Johan Galtung, "Violence, Peace and Peace Research", *Journal of Peace Research*, 6 (1969) pp. 167-191.
13 Johan Galtung y Paul D. Scott, *Democracy. Peace. Development,* Grenzach-Whylen, TRANSCEND University University Press, 2008.
14 M. Mann, *op. cit.*
15 *Cf*. Stephanie D. Preston y Frans B. M. de Waal, "Empathy: Its Ultimate and Proximate Bases", *Behavioral and Brain Sciences*, 25 (2002), pp. 1-20.

Las dificultades de la paz en México

A pesar de que la investigación académica se ha cerciorado de que el conflicto armado no convencional que se vive actualmente se debe a la confrontación directa del Gobierno federal contra las organizaciones criminales en México,[16] a lo largo de los últimos diez años ha permanecido un paradigma que hasta la fecha parece infranqueable: la guerra se justifica porque, para la mayoría de la población, la acción militar está justificada. La opinión pública y la atención gubernamental siguen dirigidas a la guerra. Por ello, ante la necesidad de una alternativa no militar y democrática de Estado, el ambiente de opinión pública y las políticas públicas deben cambiar.

El paradigma de la guerra ha permanecido en la opinión pública de México debido, sobre todo, a un discurso sobre la militarización que ha permeado entre los ciudadanos y que se ha visto reforzado por la dificultad de entablar relaciones de solidaridad en el contexto de una ciudadanía no participativa.[17] Al respecto, Escalante argumenta que una parte importante de la legitimidad del despliegue militarizado del control de drogas en México se debe a un discurso que en jerga legal se conoce como el derecho penal del enemigo. Es decir, que justifica las acciones estatales en la supuesta peligrosidad de los enemigos.[18] Este discurso es lo que Schedler denomina la niebla de la guerra: es decir, el proceso por el cual los ciudadanos también han identificado a las víctimas de la violencia como opositores del conflicto. Los datos de la Encuesta Nacional sobre Violencia Organizada que utilizó Schedler revelan un escenario desolador: la solidaridad está vinculada directamente a cómo son presentadas las víctimas del conflicto.

En el ámbito de la discusión pública sobre políticas y acciones gubernamentales, se han planteado una serie importante de falsos dilemas que siguen encuadrados en la lógica de la guerra. Por ejemplo, desde una discusión puramente gerencial se ha discutido si los cuerpos policiacos del país deben quedar bajo un Mando Único Nacional o uno mixto entre autoridades locales y federales. En medio de esta discusión subyace la permanencia de la lógica de la guerra: lo importante

16 Raúl Zepeda Gil, "Siete tesis explicativas sobre el aumento de la violencia en México", *Política y gobierno,* 25 (2018), pp. 185-211.

17 *Cf*. INE, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México,* México, Instituto Nacional Electoral, 2015.

18 Fernando Escalante Gonzalbo, *El crimen como realidad y representación. Contribución para una historia del presente,* México, El Colegio de México, 2012.

no es para qué o cómo se utilizan los cuerpos armados del Estado, sino que hay problemas de coordinación entre ellos para ejecutar medidas represoras. Esto sucede a la luz de revelaciones escandalosas, por ejemplo, que la letalidad de los cuerpos armados en México es muy alta[19] y que, durante el periodo 2007 a 2011, la mayor parte de las acciones de estos cuerpos respondieron a denuncias anónimas, es decir, sin estrategia o inteligencia policial de por medio.[20]

En cambio, como lo apunta con precisión Enciso, el panorama de las violencias y las diversas reacciones a ellas en México es mucho más amplio de lo que abarca el enfoque del derecho penal del enemigo que se ha adoptado en últimos años. Hasta la fecha, la discusión se restringe a las tasas de delitos u homicidios, a la cantidad de decomisos de drogas y detenciones de integrantes de las organizaciones criminales y a cómo las políticas responden a esto. En cambio, a partir de los estudios de la Primera Conferencia sobre Violencia y Paz, Enciso detalla que, en realidad, hay un amplio rango de crisis de violencia y derechos humanos por atender.[21]

Según Enciso, ante estas diversas crisis, se han desplegado respuestas desde la sociedad civil que van desde lo simbólico/instrumental a lo civil/armado.[22] Las iniciativas armadas como las autodefensas en México han compartido y disputado el terreno de las soluciones a las manifestaciones pacíficas por los desaparecidos de Ayotzinapa o la movilización de los familiares y víctimas de las violencias que han sido representadas por el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad. Estas acciones colectivas han podido desafiar la lógica de la guerra, pero no lo suficiente para cambiar de manera decidida el curso de la discusión de política pública. Incluso con este desafío, organizaciones sociales han apoyado constantemente las políticas represivas, particularmente desde el ámbito empresarial, como las dirigidas por Isabel Miranda de Wallace y Alejandro Martí.

19 Carlos Silva Forné, Catalina Pérez Correa y Rodrigo Gutiérrez Rivas, "Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada", *Desacatos,* 2012, núm. 40, pp. 47-64; "Índice de letalidad 2008-2014. Menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad", *Perfiles Latinoamericanos*, 25 (2017), pp. 331-359.

20 Madrazo Lajous, Alejandro, Rebeca Calzada Olvera y Jorge Javier Romero Vadillo, *Actuaciones de las fuerzas públicas durante el primer lustro de la "guerra contra las drogas". Metodología de la subbase "Combates",* México, CIDE, 2018.

21 Froylán Enciso, "Violencia y paz en 10 estados de la república", en Froylán Enciso (ed.), *Violencia y Paz. Diagnósticos y propuestas para México,* México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2017, pp. 21-46.

22 *Ibid*.

En suma, la perspectiva de la paz en la discusión mexicana está magramente representada en ciertos sectores sociales, pero olvidada en las instituciones. Sin embargo, si se desease plantear un proceso de paz, los mismos movimientos sociales de víctimas entrarían en conflicto con estos procesos, dado que sus demandas están enfocadas en objetivos de justicia que requieren ser negociados y ajustados en un esquema de paz.

En ese sentido, aunque los movimientos sociales han podido cuestionar con eficacia la lógica militar del régimen de prohibición de drogas, por su naturaleza defienden agendas más concretas que se relacionan más con el ámbito de la justicia que con el de la pacificación. Por ejemplo, el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, aunque en origen se oponía a la guerra contra las drogas, optó estratégicamente por apoyar una iniciativa de Ley de Víctimas.[23] En años recientes se han aprobado una serie de leyes sobre diversas violaciones de derechos humanos que siguen está línea de justicia como objetivo, a saber, leyes sobre desaparición, tortura, feminicidios, entre otras, todas en el marco del régimen internacional de derechos humanos.

No obstante, como destaca Elena Azaola,[24] los procesos de paz requieren de procesos de justicia transicional que, en su momento, necesitan ser consultados y negociados. Con ello se abre la posibilidad de iniciar programas de desmovilización, perdón, reintegración y conciliación. Pero, como señala Serrano,[25] esto abre una tensión entre la justicia y la paz a causa de la prohibición internacional para perdonar de los delitos más violentos, es decir, los de lesa humanidad que, como ha documentado Open Society, han sucedido en México.[26]

La tensión entre justicia y derechos humanos aquí planteada adquiere mayor complejidad en México al tratarse de un conflicto armado que no tiene motivaciones políticas, sino económicas, fundadas principalmente en el mercado ilícito de drogas. Ante ello, como argumenta Lessing, un proceso de pacificación en México no sería necesariamente con una negociación de paz directa a cambio de representación política, sino a cambio de un levantamiento estratégico del derecho penal, por ejemplo, mediante bajar penas de prisión,

23 Johan Gordillo García, *Ley General de Víctimas, un resultado político del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad,* tesis, México, El Colegio de México, 2015.

24 Azaola, Elena, "La paz en México sí es posible", conferencia pronunciada en El Colegio de México, Ciudad de México, 16 de enero de 2018.

25 Serrano, Mónica, "Comentarios a la conferencia de Elena Azaola, 'La paz en México sí es posible'", conferencia pronunciada en El Colegio de México, Ciudad de México, 16 de enero de 2018.

26 Open Society, *Atrocidades innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México,* Nueva York, Open Society Foundations, 2016.

reducir niveles de represión o incluso ofrecer incentivos a las organizaciones criminales para tener comportamientos más pacíficos que, desafortunadamente, implicaría tolerar algunos mercados ilícitos y formas de corrupción.[27]

En suma, no sólo hay un problema intrínseco de redireccionar el actuar del Estado, también de conciliación entre los procesos de paz, justicia y castigo a las violaciones de derechos humanos en México, en un contexto de opinión pública que podría desaprobar estas aproximaciones y dificultar tanto discusión e implementación. Los procesos de pacificación implican enfrentar sensibilidades sentidas y crímenes concretos a la par del realineamiento del Estado con una nueva lógica democrática y de desarrollo. Para todo lo anterior, en caso de que México decida caminar hacia una política alternativa, es necesario estudiar los andamios del poder despótico del sistema de justicia y seguridad con el fin de reconocer el camino para crear un Estado productor de paz. En ello importa, y mucho, las formas concretas de cómo los Estados usan estas estructuras para enfrentar la violencia organizada.

Los andamios del Estado: la débil estructura para la justicia

Entre notas escandalosas y diversas discusiones académicas ha brotado una aparente paradoja: el Estado mexicano tiene amplias capacidades represivas, pero es sumamente ineficiente para procesar casos penales en el sistema de justicia. Esta paradoja no concuerda con la narrativa del Estado fallido que algunos autores han relatado,[28] más bien dan cuenta de un proceso histórico que podemos calificar de colapso de la justicia con seguridad represiva.[29] Pansters y Knight[30] sostienen que esto se debe a que durante el siglo XX el Estado mexicano solo tuvo que ejecutar violencia de manera localizada para mantener gobernabilidad.

27 Lessing, Benjamin, *Making Peace in Drug Wars. Crackdowns and Cartels in Latin America,* Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

28 Paul Kenny y Mónica Serrano, "Introduction: Security Failure versus State Failure", en Paul Kenny, Mónica Serrano y Arturo Sotomayor (eds.), *Mexico's Security Failure: Collapse into Criminal Violence*, Londres, Routlege, 2012, pp. 1-25

29 Ana Laura Magaloni Kerpel, *Arbitrariedad e ineficiencia de la procuración de justicia. Dos caras de la misma moneda*, CIDE, 2007.

30 Wil G. Panster, "Zones of State-Making: Violence, Coercion, and Hegemony in Twentieth Century Mexico" y Alan Knight, "Narco-Violence and the State in Modern Mexico", en Wil G. Pansters (ed.), *Violence, Coercion, and State-Making in Twentieth-Century Mexico*, Stanford, Stanford University Press, 2012, pp. 3-39 y 115-134.

Ahora que hay un escenario distinto de internacionalización e intensificación del régimen de prohibición de drogas,[31] la debilidad del aparato de justicia y seguridad ha sido más notoria. La corrupción[32] y la cooptación de gobiernos locales[33] han limitado la capacidad del Estado de ejercer su control violento del territorio, lo que ha causado casos graves de violaciones de derechos humanos.[34] En los términos clásicos de Skocpol,[35] la debilidad del Estado mexicano en materia de seguridad y justicia, a pesar de su capacidad puramente represiva, fue una oportunidad ideal para la insurrección violencia.

Los autores de esta obra han dibujado con especial detalle el conjunto de fallas de lo que podemos llamar los andamios del Estado: instituciones, leyes, procedimientos y políticas públicas descoordinadas que, en su conjunto, revelan por qué el Estado es a su vez ineficiente y arbitrario. Los resumo a reserva de que el lector pueda revisar cada uno y que se pueda revisar el documento de recomendaciones al final de este libro. Quizás el lector conocedor del campo de políticas y administración pública podría decir con naturalidad que los problemas enunciados a continuación están en todos los ámbitos de la vida pública mexicana. En efecto así es, el poder infraestructural del Estado mexicano es poco. Sin embargo, en este caso se relacionan con el ejercicio de la violencia en un amplio contexto de violaciones de derechos humanos, con particularidades especificas dignas de nuestra atención.

La desconfianza: la población de México no puede confiar en las instituciones de seguridad y justicia. De hecho, no puede confiar en el gobierno general. Es por ello que la última institución que guarda apreciación positiva en opinión pública es el Ejército, que no es utilizado como última, sino como única alternativa. La fuente de la militarización en México proviene de las fallas generalizadas de estas instituciones. Esto se cristalizó de manera formal en la Ley de Seguridad Interior, la cual permite a los gobernantes utilizar a las Fuerzas

31 Froylán Enciso, "Los fracasos del chantaje. Régimen de prohibición de drogas y narcotráfico", en *Los grandes problemas de México,* t. 15: Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.), *Seguridad nacional y seguridad interior*, México, El Colegio de México, pp. 61-104.

32 Véase Luis Jorge Garay Salamanca y Eduardo Salcedo-Albarán (eds.), *Narcotráfico, corrupción y Estados*, México, Debate, 2012.

33 Raúl Benítez Manaut, "México 2015. El Leviatán contra los señores feudales. Retos a la seguridad", en Sonia Alda Mejías y Susana Sousa Ferreira (eds.), *La multidimensionalidad de la seguridad nacional: Retos y desafíos de la región para su implementación*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, pp. 201-230.

34 Open Society, *Corruption that kills. Why Mexico Needs An International Mechanism to Combat Impunity*, Nueva York, Open Society Foundations, 2018.

35 T. Skocpol, *op.cit.*

Armadas en substitución de las instancias de seguridad. Aunque se ha llamado a la transición de militares a civiles en temas de seguridad, la recuperación de la confianza implica que las reformas ya aprobadas (anticorrupción, justicia penal y derechos humanos) sean efectivas y cambien con hechos las percepciones de la población. Sin procesos de reforma de las instituciones de justicia a largo plazo, la salida de la lógica de guerra se antoja imposible, simplemente por cálculo electoral.

La corrupción: entendiendo a la corrupción no solo como el desvío de los propósitos gubernamentales a fines privados, sino también como ineficiencia motivada políticamente, podemos observar sucesos que dejan las políticas públicas de seguridad incompletas, inacabadas y muchas plenamente improvisadas. Los cortos ciclos de gobierno, los incentivos electorales y la cooptación criminal terminan saboteando cualquier esfuerzo institucional. Cualquier escenario de cambio es imposible mientras los operadores honestos de las instituciones estén en riesgo de perder la vida, los recursos sigan siendo ostensibles usarse en programas ineficientes (o de plano desviados) y los diseños de política sean dominados por la reacción y no por la planeación. Parte del problema principal recae en la falta de vigilancia externa y oportuna de los cuerpos de seguridad.

La burocracia: los policías, los encargados de dirigir corporaciones, los ministerios públicos y jueces son cruciales para cualquier programa que esté dirigido al tema de seguridad. Sabemos poco de sus rutinas, de su formación, capacitación y condiciones de trabajo. Por un lado, pueden ejercer de manera represiva el poder estatal, pero por otro lado son incapaces de poder administrar medidas alternativas de justicia o prevención. En un escenario, son cómplices de corrupción, cooptación y represión indiscriminada, pero también son víctimas de un sistema laboral de bajos salarios, desprotección social, vulnerabilidad y falta de apoyo para capacitación real. Muchos de ellos están involucrados en violaciones de derechos humanos y, a su vez, son necesarios para cualquier proceso de paz.

Los cuerpos armados: en particular, los cuerpos armados, policías, marinos, militares, aunque cada vez más, mejor equipados y con mayor presencia territorial, siguen estando mal formados, mal pagados y en más de una ocasión se ha fracasado desde los gobiernos en su reforma o creación. A pesar de las promesas de la reforma policial, que han quedado en plataformas electorales y compromisos públicos en el Diario Oficial de la Federación, esta sigue pen-

diente. Incluso, ante el surgimiento de grupos de vigilantes hoy conocidos popularmente como autodefensas, el Gobierno federal fue incapaz de incorporarlos al Gobierno de Michoacán sin que terminaran replicando prácticas represivas de organizaciones criminales.[36] La desmovilización de las autodefensas de Michoacán es muestra completa de la incapacidad gubernamental de crear, controlar, vigilar y capacitar a cualquier cuerpo armado.

El diagnóstico: a pesar de las mejoras de últimos años, la información disponible sobre violencia, crimen y paz sigue siendo insuficiente y deficiente. La fortuna que tenemos con la metodología de recolección de datos de INEGI no es la misma con cualquier otro dato público.[37] Por ello, apenas sabemos qué estamos midiendo, qué estamos evaluando y qué resultados podemos esperar. Sin información desagregada, detallada, geolocalizada y recolectada de manera sistemática con metodología es muy complicado que cualquier política y acción pueda ser evaluada, mejorada o descartada.

La coordinación: incluso si hubiese una política o conjunto de políticas que funcionen, la coordinación hasta la fecha ha sido una aspiración fallida. Como bien detallan los autores, no sólo hay problemas de coordinación entre agencias que llevan a objetivos disímbolos, estrategias fragmentadas y enfrentamientos abiertos. También estamos ante la simulación de la planeación entre órganos de gobierno. En más de un caso, los autores destacan con ironía que los espacios de coordinación son más sesiones de terapia grupal que de planeación.

El sistema de justicia: como se ha mencionado, el sistema de justicia está colapsado y no acaba de rehacerse a la luz de la reforma del sistema de justicia penal y de los nuevos estándares de derechos humanos y anticorrupción. La lenta implementación de estas reformas y las resistencias políticas, profesionales y burocráticas han abierto la puerta a llamados claros para su desmantelamiento. Esto se agrava en los contextos locales donde hay una ausencia de recursos, materiales y personal capacitado, además de la cooptación política y criminal de la que siguen siendo sujetas las instituciones de justicia, ya sean jueces, ministerios públicos, peritos y abogados.

Voluntad política y politización: una paradoja es patente a lo largo de los estudios de esta obra. Se hace necesaria la voluntad política de los tomadores de decisio-

36 Guerra, Edgar, "Organización armada. El proceso de toma de decisiones de los grupos de autodefensa tepalcatepenses", *Estudios sociológicos*, 36 (2018), pp. 99-123.

37 Galindo, Carlos, *Homicidios. Cifras y fuentes oficiales*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2016.

nes para que lo anteriormente mencionado funcione, pero un activismo de estos actores detrás soluciones específicas, que se pueda creer como bala de plata, lleva a procesos de politización electoral de la seguridad. Resolver esta paradoja requiere de un compromiso de Estado que no fácilmente se puede construir hasta que haya consensos democráticos acerca de la ruta necesaria y, en particular, que haya resistencia a retroceder ante la lentitud en que los resultados probablemente se darán. Nuevamente aparece la lógica electoral en este escenario.

El régimen de drogas: latente en todos los textos de esta obra, en algunos más explícito que otros, se presenta el problema del régimen internacional de control de drogas y sus efectos hasta la fecha. A pesar de que los costos de la prohibición en vidas, derechos, recursos y capacidades son dramáticos,[38] la fortaleza de este régimen reside en la interiorización de la lógica prohibicionista en la opinión pública y en la clase política. El cuestionamiento que pueda surgir a este régimen se verá enfrentado de objeciones seudocientíficas, de falsos dilemas y, seguramente, de argumentos morales que no concuerdan con las violaciones éticas que la prohibición ha impuesto sobre el país. De fondo, el agotamiento del sistema de justicia se relaciona con la incapacidad del Estado de controlar de manera represiva los mercados ilícitos de droga y sus asociados inoportunos como la extorsión. La carrera armamentística entre el Estado y las organizaciones criminales obedece de fondo a la lógica de acumulación capitalista. Mientras no se exploren alternativas estatales y de mercado suficientes para desmantelar el régimen, además de enfrentarlo abiertamente en el escenario internacional, incluso ante el desafío norteamericano, el cual se funda en una política racista de prohibición,[39] las capacidades financieras de las organizaciones criminales continuarán desafiando con éxito al Estado. Es tiempo de controles alternativos de lo ilícito, de redefinir lo ilícito y de enfoques de salud y derechos en el tema de las drogas, así lo ha demostrado la evidencia internacional.[40]

Habiendo hecho una introducción, espero sucinta, pero robusta para entender el fondo intelectual que motiva la presente obra, explico a continuación la metodología con la cual se comisionaron los estudios del libro y sus contenidos.

38 Enciso, Froylán, *Los reclamos de justicia de las víctimas como política de Estado. El daño social de las regulaciones sobre drogas en México*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2016.

39 Dan Baum, "Legalize It All. How to win the war on drugs", Harper's Magazine, abril de 2016.

40 Comisión Global de Política de Drogas, *Las drogas. Informe de la Comisión Global de Política de Drogas,* 2011.

Sobre la obra

Las preguntas que están aquí planteadas se hicieron como seguimiento de la primera Conferencia sobre Violencia y Paz: diagnósticos y propuestas para México, la cual desembocó en el libro *Violencia y Paz. Diagnósticos y propuestas para México* que coordinó Froylán Enciso. En ella se pidió a los autores realizar diez evaluaciones sobre la situación de violencia y derechos humanos en diez entidades de la república en tres regiones: 1) Noroeste, que comprende los estados de Sonora, Sinaloa, Chihuahua y Baja California, 2) Sur, que comprende los estados de Michoacán, Guerrero y Oaxaca, y 3) Noreste, que comprende los estados de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas (ver mapa 1). En la introducción de Enciso se detallan los indicadores que fueron revisados y la metodología de la primera obra y él mismo nos introduce en este volumen posterior a esta introducción.

Mapa 1. Regiones de la república con las tasas más altas de violencia homicida 1990-2015

En esta obra se repiten las mismas diez entidades, pero con temas guía adicionales a las preguntas centrales de la obra, los cuales fueron: 1) identificar políticas públicas en temas de seguridad pública e impartición de justicia para

analizar problemas de diseño, implementación y capacidades institucionales, 2) revisar el estado de la implementación de la reforma del sistema de justicia penal con un énfasis en capacidades institucionales, 3) revisar el estado de las políticas policiales con énfasis en personal y mando y 4) revisar el estado de las políticas de prevención del delito existentes y sus resultados reportados. Los investigadores seleccionados tuvieron la oportunidad de elegir alguno de estos elementos y profundizarlo, o hacer el panorama general de la entidad. Igualmente, se invitó a cuatro investigadores a hacer tres ponencias temáticas en temas transversales de la problemática de violencia e inseguridad: corrupción, etnografía de la violencia y cohesión familiar y crimen. El conjunto de estas investigaciones fue presentado en la Conferencia y comentadas por expertos reconocidos en la materia para incluir los comentarios en la versión final.

Un grupo de investigadores se enfocó en hacer revisiones generales sobre el estado de las políticas públicas de seguridad y condiciones institucionales en sus respectivas entidades, muchos con gran detalle y con información novedosa. Tal es el caso de Manuel Pérez Aguirre para el caso de Sonora, Yani Limberopulos en el caso de Sinaloa, Edgar Guerra, Gabriel Corona y Dafne Miramontes para el caso de Michoacán y Rogelio Carrasco en el caso de Oaxaca. Es importante destacar los diferentes enfoques de cada uno de ellos. Por ejemplo, Pérez Aguirre destacó el papel de la violencia estatal en la violencia criminal en Sonora. Rogelio Carrasco llevó a cabo un estudio sobre la complejidad política del estado de Oaxaca y, en el caso de Michoacán, hubo una reflexión profunda sobre el proceso de creación y desmantelamiento de la Fuerza Rural creada a partir de integrantes de las desaparecidas autodefensas.

Otro grupo de investigadores indagó aspectos específicos de las políticas públicas en las entidades. En el caso de Carolina Robledo y Raúl Ramírez se profundizó sobre el nuevo modelo policial y el papel que tiene ante las desapariciones forzadas en Baja California. Para Chihuahua, Alarcón y Partido hicieron una reflexión profunda sobre las implicaciones sociales de la estrategia Todos Somos Juárez que fue implementada por el gobierno de Felipe Calderón. En Guerrero, Camilo Pantoja destacó el papel histórico del régimen internacional de prohibición de drogas en la configuración de la lucha criminal en dicha entidad del sur del país. El caso de Coahuila, a cargo de Mario Pavel Díaz Román y Edgar Baltazar Landeros, se revisa la cadena de impunidad que prevalece en el proceso judicial y de investigación de desapariciones forza-

das. Para Nuevo León, Zulia Orozco revisa la congruencia entre los planes de gobierno y el marco jurídico en temas de seguridad y justicia durante los primeros meses del gobierno de Jaime Rodríguez Calderón, primer gobernador independiente de Nuevo León. Finalmente, Pedro Iniesta hace un estudio retrospectivo de la dinámica de la violencia previo al despliegue del Operativo México Seguro en el año 2005 en Nuevo Laredo, Tamaulipas.

En el caso de los estudios transversales, se presentaron tres ensayos teóricos sobre temas importantes para el estudio de la violencia y el crimen en México. El primer ensayo, de Fernando Nieto, hace una exploración cuantitativa de la relación entre corrupción y violencia en México a partir de datos agregados a nivel estatal. El segundo ensayo, de David Ramírez de Garay, trata la dimensión de la composición familiar en la formación de trayectorias criminales y de nuevas agendas de investigación necesarias para el caso mexicano. El tercer ensayo, de Natalia Mendoza Rockwell y Antonio Álvarez, es una extensa bibliografía comentada sobre la investigación etnográfica de la violencia, crimen y espacios ilegales en México realizada hasta la fecha, con sugerencias para hacer nuevos estudios con el uso de metodologías antropológicas. El último texto son las recomendaciones generales surgidas de la Segunda Conferencia que fue presentada a las instituciones que auspiciaron la obra.

Un aspecto relevante de esta obra es que los autores de este libro son mujeres y hombres jóvenes que han iniciado sus trayectorias en la investigación en ciencias sociales sobre violencia y paz. Tengo la convicción de que las plumas que componen esta obra colectiva son la nueva generación de investigadores que ayudará a comprender las honduras que apenas se abrieron en este campo de investigación, que requiere de recursos, auspicio y tiempo para dar frutos útiles para crear paz en México. Esta obra es un pequeño reflejo del compromiso académico de las nuevas generaciones por pacificar el país y liberar a millones de mexicanos del sufrimiento que han experimentado en la última década. Espero con sinceridad que el trabajo aquí compilado no sea en vano y que sea, más bien, una pequeña semilla de un árbol frondoso que pronto nos cubra a todos.

Referencias

Adams, David, *Cultura de paz. Una utopía posible*, México, Herder, 2014

Alda Mejías, Sonia y Susana Sousa Ferreira (eds.), *La multidimensionalidad de la seguridad nacional: Retos y desafíos de la región para su implementación*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2015.

Anderson, Perry, *El estado absolutista,* Madrid, Siglo XXI, 1979.

Azaola, Elena, "La paz en México sí es posible", conferencia pronunciada en El Colegio de México, Ciudad de México, 16 de enero de 2018, <https://goo.gl/YMAEib>, consultado el 15 de mayo de 2018.

Baum, Dan, "Legalize It All. How to Win the War on Drugs", Harper's Magazine, abril de 2016, <https://goo.gl/qoXENn>, consultado el 15 de mayo de 2018.

Borja Tamayo, Arturo (comp.), *Interdependencia, cooperación y globalismo*, México, CIDE, 2005.

Comisión Global de Política de Drogas, *Las drogas. Informe de la Comisión Global de Política de Drogas,* junio de 2011, <https://goo.gl/jnNkhr>, *consultado* el 20 de mayo de 2018.

Das, Veena y Deborah Poole (eds.), *Anthropology in the Margins of the State,* Nuevo México, School for Advanced Research Press, 2004.

Elster, Jon (ed.), *Rational Choice,* Nueva York, New York University Press, 1986.

Los grandes problemas de México, t. 15: Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.), *Seguridad nacional y seguridad interior*, México, El Colegio de México.

Enciso, Froylán, *Los reclamos de justicia de las víctimas como política de Estado. El daño social de las regulaciones sobre drogas en México*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2016.

Enciso, Froylán (ed.), *Violencia y Paz. Diagnósticos y propuestas para México,* México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2017.

Escalante Gonzalbo, Fernando, *El crimen como realidad y representación. Contribución para una historia del presente,* México, El Colegio de México, 2012.

Evans, Peter, Diestrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, *Bringing the State Back In,* Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

Galindo, Carlos, *Homicidios. Cifras y fuentes oficiales*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2016.

Galtung, Johan, "Violence, Peace and Peace Research", *Journal of Peace Research*, 6 (1969), pp. 167-191.

Galtung, Johan y Paul D. Scott, *Democracy. Peace. Development,* Grenzach-Whylen, TRANSCEND University University Press, 2008.

Garay Salamanca, Luis Jorge y Eduardo Salcedo-Albarán (eds.), *Narcotráfico, corrupción y Estados*, México, Debate, 2012

Gordillo García, Johan, *Ley General de Víctimas, un resultado político del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad,* tesis, México, El Colegio de México, 2015.

Guerra, Edgar, "Organización armada. El proceso de toma de decisiones de los grupos de autodefensa tepalcatepenses", *Estudios Sociológicos*, 36 (2018), pp. 99-123.

INE, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México,* México, Instituto Nacional Electoral, 2015.

Kenny, Paul, Mónica Serrano y Arturo Sotomayor (eds.), *Mexico's Security Failure: Collapse into Criminal Violence*, Londres, Routlege, 2012.

Lessing, Benjamin, *Making Peace in Drug Wars. Crackdowns and Cartels in Latin America,* Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

Madrazo Lajous, Alejandro, Rebeca Calzada Olvera y Jorge Javier Romero Vadillo, *Actuaciones de las fuerzas públicas durante el primer lustro de la "guerra contra las drogas". Metodología de la subbase "Combates",* México, CIDE, 2018.

Magaloni Kerpel, Ana Laura, *Arbitrariedad e ineficiencia de la procuración de justicia. Dos caras de la misma moneda*, CIDE, 2007.

Mann, Michael, *Las fuentes del poder social,* t. 2*, El desarrollo de las clases y los Estados nacionales, 1760-1914*, Madrid, Alianza, 1997.

Open Society, *Atrocidades innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México,* Nueva York, Open Society Foundations, 2016,

_____, *Corruption that kills. Why Mexico Needs An International Mechanism to Combat Impunity*, Nueva York, Open Society Foundations, 2018.

Ostrom, Elinor, *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., 2011.

Pansters, Wil G. (ed.), *Violence, Coercion, and State-Making in Twentieth Century Mexico*, Stanford, Stanford University Press, 2012.

Preston, Stephanie D. y Frans B. M. de Waal, "Empathy: Its Ultimate and Proximate Bases", *Behavioral and Brain Sciences*, 25 (2002), pp. 1-20.

Schedler, Andreas, *En la niebla de la guerra. Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada,* México, CIDE, 2015.

Scott, James C., *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed,* New Heaven, Yale University Press, 1999.

Serrano, Mónica, "Comentarios a la conferencia de Elena Azaola, 'La paz en México sí es posible'", conferencia pronunciada en El Colegio de México, Ciudad de México, 16 de enero de 2018, <https://goo.gl/hspCUg>, consultado el 15 de mayo de 2018.

Silva Forné, Carlos, Catalina Pérez Correa y Rodrigo Gutiérrez Rivas, "Índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad", *Perfiles latinoamericanos*, 25 (2017), pp. 331-359.

_____"Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada", *Desacatos,* 2012, número 40, pp. 47-64.

Skocpol, Theda, *States and Social Revolutions. A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.

Taylor, Ian, Paul Walton y Jock Young, *La nueva criminología. Contribución a una teoría social de la conducta desviada,* Madrid, Amorrortu, 3ª ed., 2007.

Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica. 3ª ed., 2014.

Zepeda Gil, Raúl, "Siete tesis explicativas sobre el aumento de la violencia en México", *Política y gobierno,* 25 (2018), pp. 185-211.

Fue el estado o cómo construir condiciones para la paz

Froylán Enciso

Este trabajo tiene el propósito de llamar a la comunidad académica a colaborar con otros gremios en la elaboración de propuestas para cambiar las políticas de seguridad que han fallado en proveer tranquilidad al país. Su punto de partida son los diagnósticos sobre la situación de violencia, las respuestas a esta y el potencial de transitar de una cultura de guerra a una de paz en México. Estos se plasmaron en el libro *Violencia y paz. Diagnósticos y propuestas para México* y fueron complementados por *Sembradores de paz. Una reflexión colectiva para responder a la violencia*.[1] Para el trabajo colectivo que ahora tiene entre sus manos, se convocó a especialistas, en su mayoría muy jóvenes, con el propósito de tratar los mismos casos de estudio, tomando como eje del análisis tres preguntas diseñadas con la intención de avanzar hacía propuestas más específicas: 1) ¿qué capacidades necesitan las instituciones en las entidades para garantizar paz y reducir violencia?, 2) ¿qué problemas específicos enfrentan las instituciones de seguridad y justicia? y ¿qué papel debe tener el Estado en la construcción de la paz?, 3) ¿cómo reemplazar a los militares en tareas de seguridad pública? ¿cómo hacemos para desmilitarizar México?

Con la idea de colaborar en la síntesis de estos trabajos, aquí hago un análisis de los principales hallazgos de los capítulos del libro, así como algunas reflexiones

1 Froylán Enciso (ed.), *Violencia y paz. Diagnósticos y propuestas para México*, México, Instituto Belisario, Domínguez del Senado de la República, 2017; Froylán Enciso y Fernando Nieto (eds.), *Sembradores de paz. Una reflexión colectiva para responder a la violencia,* México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2017. El autor de este capítulo, agradece profundamente la ayuda de Iñaki Berenzon y Francisco Mena por su ayuda.

sobre los hallazgos y discusiones de los capítulos de ese volumen. Finalmente, esbozo las respuestas a las preguntas sobre capacidades estatales para reducir la violencia, el futuro de las instituciones de seguridad y justicia, así como el ideal de desmilitarización de México. La idea central a la que llego con esta revisión es que el Estado mexicano solo podrá proveer las condiciones de posibilidad para construir la paz si se formulan, modifican, instrumentan y evalúan las políticas públicas con base en conocimiento y sensibilidades locales específicas. Aun así, valdrá la pena confirmar si esto será suficiente para pacificar al país y transitar de la cultura de guerra[2] hacia algo nuevo y mejor.

Los diagnósticos en el punto de partida

El libro *Violencia y paz. Diagnósticos y propuestas para México* incluyó un análisis puntual de la situación de violencia, sus causas y consecuencias, en los diez estados de la república con mayores índices de homicidio en los últimos 25 años. Además, se logró sintetizar una serie de propuestas de políticas públicas para las tres regiones del país en que se dividieron los casos con el propósito de alcanzar la paz y la seguridad con respeto a los derechos humanos. En la revisión del material, el reto evidente fue profundizar en cómo diseñar, implementar y evaluar las propuestas vertidas por los participantes. Como se notará en la extensa glosa que hago a continuación, en todos los casos de estudio se localizó un aumento en la incidencia delictiva, sobre todo el homicidio y la desaparición de personas. En algunos estados, se encontró una atípica incidencia de otros delitos que normalmente no llegan a los titulares de las noticias nacionales, como el feminicidio y la violencia de género en Chihuahua, la violencia ambiental relacionada con la minería y los megaproyectos en el caso de Sonora, la violencia política y obstétrica en el caso de Oaxaca, entre otros. Sin embargo, lo que se mantiene como constante en todos los casos es que el homicidio y la desaparición son tan solo la punta del iceberg de un fenómeno de violencias diversas e interrelacionadas por la incapacidad institucional para proveer justicia. Otra constante es que los operativos militares y policiacos pensados desde el Estado para responder a estas violencias fracasaron en su objetivo de pacificar al país. Por el contrario, propiciaron el aumento de violaciones a los derechos humanos y otros procesos de victimización, lo que provocó que la diversidad de respuestas ciudadanas en muchas ocasiones

2 Véase el planteamiento sobre cultura guerra vs. cultura de paz en David Adams, *Cultura de paz. Una utopía posible*, trad. y ed. de Roberto Mercadillo, México, Herder, 2014.

usara sus energías en suplir las carencias del Estado, o en denunciar a actores estatales que participaron en la creación de estos espirales de violencia. A continuación, comparto la síntesis que nos permitió llegar a estas conclusiones.

Región Noroeste: Chihuahua, Sonora, Baja California, Sinaloa

En el capítulo dos de *Violencia y paz*, Diana Silva se centró en el caso de Chihuahua, una de las entidades federativas más afectadas por la violencia en México. Las variables más importantes a considerar en su análisis fueron la tasa de homicidios, el número de desaparecidos, la extorsión o "cobro de piso" y el desplazamiento forzado. Sin embargo, también hizo hincapié en la necesidad de tomar en cuenta la trata de personas, pues, aunque Chihuahua no destaca a nivel nacional en denuncias por este delito, existe evidencia que señala a Ciudad Juárez como un punto estratégico en las rutas de trata.

Desde 2008, en Chihuahua se observó un aumento significativo en la tasa de homicidio; esta se incrementó cinco veces con respecto a 2007. Para 2010, la entidad alcanzó el nivel más alto de homicidios en toda su historia, equivalente a 25% del total nacional. Particularmente, Ciudad Juárez y Chihuahua fueron las urbes más afectadas por la violencia homicida. Estas dos ciudades, durante años, se encontraron entre las más peligrosas del mundo. En cuanto a personas desaparecidas, resultó alarmante el número de cuerpos encontrados en fosas clandestinas y que no fueron vinculados a ningún caso en curso debido a la falta de buenas investigaciones. Asimismo, es preocupante el número de niñas y mujeres jóvenes desaparecidas; usualmente, esto conlleva la comisión de otros delitos, mayoritariamente sexuales, como la violación, la trata de personas o el lenocinio.

La extorsión también fue una de las variables más importantes a considerar en Chihuahua. Tan solo de 2007 a 2008, este delito se incrementó 577%. Según la Coparmex, la extorsión o "cobro de piso" provocó que en Chihuahua se cerraran, de 2007 a 2012, 160 000 comercios. En cuanto al desplazamiento forzado, Ciudad Juárez se convirtió, desde 2008, en una urbe receptora y emisora de desplazados. Miles de personas, provenientes de diversos municipios rurales, se desplazaron a Ciudad Juárez a causa de la violencia. De igual forma, 230 000 personas dejaron esta ciudad y se desplazaron a otros lugares más seguros, principalmente ubicados en Estados Unidos, como El Paso, Texas.

En respuesta a esta situación de violencia, el Gobierno federal, en colaboración con los demás órdenes de gobierno, implementó en 2008 el Operativo Conjunto Chihuahua, que implicó el despliegue de miles de militares y policías. Sin embargo, lejos de mejorar la situación, se incrementaron los homicidios y las violaciones a los derechos humanos por parte de agentes de seguridad. Particularmente, aumentaron las desapariciones forzadas, la tortura, las detenciones arbitrarias, los malos tratos a usuarios de drogas o integrantes de la comunidad LGBTTIQ, los feminicidios y la violencia sexual en contra de las mujeres. En suma, el operativo no resolvió el problema de violencia en la entidad. Por el contrario, se convirtió en parte de él, pues la presencia de militares y policías trajo consigo el aumento en diversos tipos de violencia, ligados, en su mayoría, con violaciones a derechos humanos. El operativo fracasó por la deficiente coordinación entre el gobierno federal, estatal y municipal, la corrupción, la falta de preparación y la ausencia de protocolos de actuación para las fuerzas de seguridad.

Además del Operativo Conjunto Chihuahua, de 2010 a 2012, en los últimos dos años del sexenio de Felipe Calderón, se implementó el programa Todos Somos Juárez. Se trataba de una estrategia integral en materia de seguridad pública, prevención del delito, economía, desempleo, salud, educación, cultura y deporte. Sin embargo, a pesar de la inversión de 400 millones de dólares, Todos Somos Juárez fracasó porque: 1) las acciones se implementaron sin planeación, estrategia y coordinación, 2) el programa fue realizado de manera unilateral, sin consultar las necesidades de la población o incorporar la experiencia de la sociedad civil y 3) los fondos de Todos Somos Juárez no se gastaron de forma adecuada ni transparente.

En 2013, el gobierno de Peña Nieto decidió sustituir el programa Todos Somos Juárez por acciones locales del Programa Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito (Pronaped), que posteriormente se quedó sin presupuesto. De 2013 a 2015, para Chihuahua, se destinaron, aproximadamente, 450 millones de pesos de este programa. El Pronaped fue una política pública diseñada en el gobierno federal, pero implementada por los gobiernos estatales y municipales, que tenía por objeto la prevención de la violencia con participación ciudadana. Uno de los principales problemas que ha tenido la implementación de este programa en Chihuahua es la falta de transparencia y la corrupción en la asignación de los recursos.

En el capítulo de Silva, se planteó que no solo el Estado ha reaccionado ante la violencia, también hubo decenas de respuestas desde la sociedad civil. En Chihuahua, se produjeron una serie de iniciativas no gubernamentales, como comités vecinales, medios de comunicación, organizaciones defensoras de derechos humanos o asociaciones empresariales, que buscaron hacer frente a la violencia. Se trató de iniciativas que se manifestaron en contra de la militarización, brindaron asesoría y atención médica a víctimas o implementaron programas de prevención. Desde la visión de Silva, algunas de las propuestas de la sociedad civil de Chihuahua nos pueden ayudar a construir una cultura de paz.

En el capítulo sobre Sonora, escrito por Natalia Mendoza, las variables más importantes para entender el fenómeno de la violencia en este estado fueron la tasa de homicidio, el despojo de recursos naturales, los ataques a la salud de la población y la inseguridad en los espacios educativos y laborales. En primer lugar, la tasa estatal de homicidios dolosos por cada 100 000 habitantes, nos recuerda Mendoza, alcanzó el punto más alto (24/100 000) en 2010. Desde esa fecha, disminuyó ligeramente, pero se mantuvo todavía por arriba de la tasa de 2009 y de la tasa nacional. La autora sostiene que la violencia homicida está concentrada en zonas relativamente bien definidas de la entidad, principalmente en los municipios fronterizos de trasiego de drogas ilícitas, la zona de la sierra que colinda con Sinaloa y Chihuahua, donde se concentra el cultivo de drogas (marihuana y amapola), y en algunos municipios del sur del estado.

Mendoza planteó que, si ampliamos nuestra definición de violencia, es posible encontrar otros fenómenos violentos en Sonora como el despojo de recursos naturales, los ataques a la salud de la población y la inseguridad en los espacios educativos y laborales, fenómenos que han marcado la historia política de Sonora en la última década. Todas estas formas de violencia, incluyendo la que se deriva del tráfico de drogas, tienen como rasgo común la pérdida de control local de los recursos, el territorio y el orden social. La violencia en Sonora, en gran medida, se explica así por la incapacidad estatal para generar un espacio de orden social.

La autora señala que, a diferencia de lo que se cree, Sonora no es una entidad con altos índices de secuestro y extorsión. De hecho, las tasas de secuestro y extorsión se han mantenido significativamente por debajo de la media nacional, lo cual constituye una de las características más peculiares y menos estudiadas de la delincuencia organizada en la región noroeste.

Las respuestas a la violencia criminal desde la sociedad civil, sostiene la autora, han sido limitadas. No existen, prácticamente, organizaciones sociales activas que se dedique a la búsqueda de desaparecidos, a la protección de la población vulnerable o a alguna otra forma de combate directo a la violencia del crimen organizado. Tampoco se tiene noticia de la existencia de autodefensas o grupos de protección comunitaria, a diferencia de lo que ocurre en estados como Michoacán o Guerrrero. Sin embargo, si analizamos las respuestas sociales a otros fenómenos violentos no necesariamente relacionados con la delincuencia organizada, sí encontramos algunos casos importantes de reacción desde la sociedad civil. Por ejemplo, se han creado diversas organizaciones en Sonora que exigen, por un lado, juicio y castigo a los responsables del incendio en la Guardería ABC y, por otro, modificaciones jurídicas a los ordenamientos en materia de subrogación de guarderías. También resulta relevante la huelga sindical en la Mina de Cananea, donde se logró que los empresarios disminuyeran la jornada laboral de 12 a 8 horas y que se brindara atención médica a los mineros. También han surgido diversos grupos opositores de la violencia ambiental en la entidad. Por ejemplo, se han creado agrupaciones que se oponen a la contaminación provocada en el río Sonora por parte de Grupo México o a la construcción del Acueducto Independencia. Estos movimientos sociales en contra de la violencia, de manera general, tienen algunas características en común:

1. Todos han privilegiado la vía jurídica como fuente de argumentos, herramienta de lucha y objetivo de sus demandas. La paz se presenta como objetivo secundario a la justicia.

2. Todos han luchado por recuperar el control local de los recursos y el espacio.

3. En las narraciones de estas luchas, la política electoral y partidista no aparece como un recurso para la población sino como uno de los principales obstáculos a sus luchas.

4. El encarcelamiento selectivo y arbitrario de los líderes y la distribución desigual de recursos a los miembros de estos movimientos han sido las principales estrategias de desmovilización que han enfrentado, tanto por parte del Estado como de empresas.

El texto concluye con un argumento teórico contra el concepto de “cultura de violencia y paz”. La autora propone en su lugar el concepto de “economías de

la violencia". No se trata de una visión económica conductual. Más bien, se trata de entender el fenómeno de la violencia desde su relación antropológica con la economía y propiciar un enfoque en los procesos de intercambio entendidos en sentido amplio. La economía de la violencia, en la propuesta de la autora, no se reduce a transacciones monetarias, sino que incluye un análisis simbólico del valor, una tipología de las formas de intercambio monetarias y no monetarias que sostienen el orden social y el estudio de las formas de obligación y responsabilidad social que se derivan del intercambio.

Las variables más importantes para comprender el fenómeno de la violencia en Baja California, según Carolina Robledo, son el homicidio, la extorsión, el secuestro, la trata de personas, el desplazamiento forzado, el número de desaparecidos, las violaciones a derechos humanos y la violencia en contra de comunidades indígenas. La primera variable relevante es el homicidio. La autora nos explica que la tasa de homicidio se mantuvo por encima de la media nacional entre 1997 y 2015, con excepción de 1998. El homicidio se incrementó, en términos brutos, entre 2006 y 2010, en 80.77%. Los municipios con mayor número de homicidios fueron Tijuana, Mexicali y Ensenada. Estos tres cubrieron, en promedio, 90% de los homicidios cometidos en Baja California desde 2006. Es importante resaltar que los jóvenes son el grupo de edad más afectado, pues la mayoría de los asesinados están entre los 20 y los 39 años de edad. Sin embargo, según Robledo, el homicidio como fenómeno no debería ser valorado solamente en términos cuantitativos; también era necesario hacer un análisis cualitativo. En este sentido, la autora nos recuerda el caso de Santiago Meza, alias el Pozolero, quien, en su declaración ministerial, confesó haber disuelto en ácido alrededor de 300 cuerpos en Baja California.

Robledo también recuperó las extorsiones como variable, porque aumentaron de manera importante. Desde 1997 y hasta 2015, esta entidad federativa estuvo por encima de la tasa nacional de extorsiones. De nuevo, Tijuana, Ensenada y Mexicali fueron los tres municipios donde más casos de extorsiones se registraron. Entre los tres, acumularon alrededor de 95% de las denuncias por extorsión. En cuanto al secuestro, la autora encontró que, desde 1997 hasta 2015, la tasa de secuestros de la entidad, año con año, se mantuvo por encima de la tasa nacional. Los municipios con mayor incidencia son Tijuana, Mexicali y, sorpresivamente, Rosarito.

También la trata de personas en Baja California es alarmante. Según la ONU, Baja California es uno de los principales estados de la República en donde la

trata de personas tiene fines de explotación sexual. En este contexto, Tijuana y Mexicali se han convertido en ciudades clave, puntos de origen y tránsito en las rutas de trata. Entre 2009 y 2013, 5% de las averiguaciones previas sobre trata de personas en México iniciaron en Baja California. El desplazamiento forzado se ha vuelto un problema severo para Baja California. Según la autora, Baja California es el estado con mayor número de hogares abandonados entre 2005 y 2010. Solamente en Tijuana tuvieron que desplazarse, forzosamente, 160 000 personas por la violencia. También es preocupante el número de personas desaparecidas en la entidad. La autora sostiene que el fenómeno de la desaparición en Tijuana no ha disminuido en los últimos años, sino aumentado, afectando de manera dramática a las mujeres y a los jóvenes. Es lamentable, explica la autora, que la mayoría de los desaparecidos se encuentra entre los 11 y los 30 años de edad.

Finalmente, en su diagnóstico, la autora coloca la variable de la violencia en contra de comunidades indígenas. Nos recuerda que en Baja California habitan aproximadamente 41 000 indígenas. Revela que este sector enfrenta situaciones de explotación laboral, dificultad de acceso a servicios de salud, educación y vivienda, entre otros. Esto se acentúa por su condición étnica y el monolingüismo en las instituciones del Estado; en Baja California, la violencia en contra de los indígenas es una realidad y es necesario emprender medidas para contenerla.

Ante la pregunta sobre cómo reaccionó el Estado ante tanta violencia, la autora nos habla de tres acciones de gobierno:

1. El Operativo Tijuana, que se implementó durante el sexenio de Felipe Calderón. En él participaron 3 296 elementos de la Sedena, Marina, Policía Federal y PGR. El operativo no resolvió el problema de la inseguridad y la violencia en Baja California. Por el contrario, aumentó el número de violaciones a los derechos humanos. Desde 2007, año en que se implementó el Operativo Tijuana, se registra un aumento exponencial en el fenómeno de la tortura, las detenciones arbitrarias y los tratos crueles, inhumanos y degradantes. Por poner un ejemplo, entre 2007 y 2015, las quejas por tortura perpetrada por un servidor público aumentaron 741%.

2. El Pronapred. El Gobierno federal, en colaboración con las autoridades locales, decidió implementar un programa de prevención del delito en las zonas más peligrosas de México. Como en otras entidades de la repú-

blica, en Baja California se implementó el Pronapred. Para 2013 y 2014, Baja California ejerció 99 y 101 millones de pesos. La autora critica el Pronapred, pues sostiene que no existen mecanismos que permitan dar un seguimiento a las acciones y obras realizadas. Además, la mayoría de las acciones se replican año con año sin ser evaluadas y sin considerar un enfoque de continuidad.

3. El Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública (FASP). La autora nos recuerda que se trata de una partida presupuestal, otorgada desde la federación, a los gobiernos locales en el presupuesto de egresos de cada año fiscal. Afirma que, en Baja California, el FASP se ha utilizado, principalmente, para dotar de equipamiento a las instituciones policiacas, capacitar a los servidores públicos y construir infraestructura para los institutos de seguridad. Los recursos de 2013, 2014, 2015 y 2016 fueron de $306 millones, 318 millones, 328 millones y 307 millones para Baja California, respectivamente.

No solo el Estado, también la sociedad civil reaccionó ante la violencia. Carolina Robledo destaca la participación del sector empresarial de Baja California, liderado por la Coparmex. El empresariado, nos cuenta la autora, participó constantemente en las reuniones y mesas de seguridad que convocaban autoridades locales y federales. Asimismo, el capítulo describe el trabajo que han realizado diversas organizaciones de la sociedad civil para implementar programas de prevención o de protección de los derechos humanos. Es importante resaltar que los movimientos sociales en contra de la violencia en Baja California han sido pacíficos. Destacan las siguientes organizaciones: Comité Municipal para la Prevención de la Violencia, los comités ciudadanos de seguridad publica municipales, Observatorio Ciudadano de Seguridad Pública del Estado de Baja California, Comité Interreligioso por la Seguridad y la Paz, La Casa del Migrante en Tijuana, Centro Binacional de Derechos Humanos, Asociación Unidos por los Desaparecidos de Baja California, Asociación Esperanza contra las Desapariciones Forzadas y la Impunidad y la Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste A. C. Estas organizaciones han contribuido, aunque limitadamente, a la erradicación de la violencia en Baja California.

En el capítulo de Ev Meade sobre Sinaloa, las variables más importantes presentadas por el autor para entender la violencia son el homicidio, la violencia de género y los desplazados. De 2008 a 2012, la entidad tuvo una tasa de homicidio promedio de 70 por cada 100 000 habitantes. Esto convirtió a Si-

naloa en una de las entidades federativas con mayor número de homicidios en el país. De hecho, en algunos años, como 2008 y 2012, Sinaloa fue la región con más homicidios por cada 100 000 habitantes; en 2010 y 2011, solo fue superada en este rubro por Chihuahua.

En los últimos años, la violencia de género también ha alcanzado niveles alarmantes en la entidad. De 2014 a 2016, se registró el aumento considerable en la tasa de feminicidios de mujeres menores a 25 años. En Sinaloa, cientos de mujeres fueron víctimas de violación, tortura y acoso sexual. Por eso, el autor sostiene que la violencia de género no necesariamente está relacionada con el narcotráfico, pues en muchos casos ni la víctima, ni el victimario pertenecen a asociaciones criminales. En realidad, afirma el autor, la violencia de género se relaciona con una cultura rural machista y patriarcal. Finalmente, sostiene que una de las consecuencias más graves de la violencia han sido los desplazados. Alrededor de 33 000 personas han sido desplazadas por violencia en los últimos cinco años.

Después de presentar estas tres variables cuantitativas sobre violencia, el autor se dedica a realizar una revisión crítica de los supuestos epistemológicos y metodológicos mediante los que se ha estudiado el fenómeno de la violencia en México. En este sentido, afirma que el estudio de la violencia en nuestro país debe cambiar en dos sentidos: 1) Es pertinente dejar de concebir a los criminales como una especie de "caníbales" o "zombis" y 2) es necesario estudiar la violencia desde la perspectiva de los actores individuales, evitando interpretaciones sistémicas o estructurales. Asimismo, es fundamental iniciar el estudio de la violencia desde lo local, pues la mayoría de los académicos se han centrado sólo en los grandes capos, organizaciones delictivas o instituciones del Estado. A continuación, de manera breve, se hace una síntesis de las propuestas metodológicas del autor.

1. ¡Basta de zombis! En los últimos años, en México, han salido a la luz pública diversos relatos sobre actos criminales terriblemente sanguinarios y violentos. Así, hemos escuchado sobre descabezados, disueltos en ácido, canibalismo, etc. La sociedad del espectáculo ha contribuido a generar un estereotipo de los criminales. ¿Realmente todos los narcotraficantes son tan sanguinarios? El autor afirma que no. En realidad, hemos creado una especie de mito sobre los delincuentes en México. Es algo similar a lo que sucede con el mito de los zombis. Creemos que los criminales son una especie de zombis sin capacidad intelectual de discernir entre lo

positivo y lo negativo. Asumimos que no hay ambigüedad moral en sus actos de violencia. Pensamos que son capaces de las peores atrocidades sin el menor remordimiento. Sin embargo, la realidad es muy distinta. El autor sostiene que sólo un muy pequeño porcentaje de los narcotraficantes puede ser tan sanguinario. La mayoría de los que matan, roban, secuestran o extorsionan sí se enfrentan a conflictos éticos y morales sobre sus acciones. No son zombis. Más bien, son seres humanos que, en ciertos contextos, pueden ser violentos.

2. ¡Basta de vanguardias! Otro error epistemológico señalado por Meade es que los estudios sobre violencia no se han centrado en el actor. La violencia se ha estudiado como una estructura donde los responsables son concepciones tan amorfas como el Estado, el imperialismo, el capitalismo, la corrupción, los cárteles o los consumidores en Estados Unidos. En realidad, afirma el autor, el fenómeno de la violencia debería estudiarse desde la perspectiva del individualismo metodológico, pues culpar a las estructuras o a instituciones amorfas resulta muy desilusionador. Creer que la violencia es consecuencia del Estado o el imperialismo nos hace creer que cualquier cambio incremental será insuficiente. Además, si consideramos que el fenómeno de la violencia es responsabilidad de los grandes cárteles o del Estado, difícilmente podremos estudiar la violencia en el ámbito local. Hay muchas pequeñas comunidades violentas que nada tienen que ver con los Zetas, el Cártel de Sinaloa o el CJNG, pero no las hemos estudiado porque solo nos centramos en los grades campos o los grandes actores.

Por último, abonando a este tema, el autor revela que después de aplicar diversas encuestas de opinión en Sinaloa, la mayoría de las personas afirmaron sentirse más indignadas por pequeños fenómenos de violencia, locales y focalizados. Casi nadie respondió sentirse preocupado o angustiado por los grandes casos de desollados, desmembrados o descuartizados. La mayoría de las personas se siente más vulnerada por la violencia cotidiana, pues ésta se muestra como alcanzable y corregible.

En el capítulo, donde Reynaldo Rojo esboza una visión de conjunto de todos estos capítulos, llega a la siguiente conclusión:

> Como resultado de la prominencia del tema de la violencia en México, particularmente en la región noroeste, se ha distinguido una diferencia entre el "antes" y el "después" de la guerra contra las drogas decretada por el expresidente Felipe Calderón Hinojosa (2006–2012) al inicio de

su gestión y continuada por el presidente Enrique Peña Nieto (2012–2018). El combate militarizado al narcotráfico ha generado una escalada de crímenes violentos desde entonces, teniendo consigo un fuerte impacto en la sociedad mexicana. El número de víctimas de los delitos de secuestro y extorsión, así como la cantidad de familiares de víctimas de homicidio y desaparición forzada ha ido en aumento, particularmente a partir del 2008 y hasta la fecha. Aunado a esta estrategia, del 2007 hasta el 2012, el gobierno federal clasificó ciertos homicidios como ocurridos por "presunta rivalidad delincuencial", utilizando una retórica de criminalización de las víctimas y de sus familiares sin tener evidencia de ello. Por ejemplo, el expresidente Felipe Calderón declaró públicamente que el 90% de las muertes violentas eran criminales peleando y matándose unos a los otros.[3]

Región sur: Michoacán, Oaxaca, Guerrero

Michoacán vive, desde hace más de una década, una situación de violencia creciente que ha provocado una crisis humanitaria sin precedentes. En el capítulo escrito por Josefina Cendejas, Juan Carlos Hidalgo, Humberto Hernández, César A. Chávez y Maricruz Barajas, las variables más relevantes para entender el fenómeno de la violencia en Michoacán son la extorsión, el homicidio, la violencia de género, la tala clandestina, la apropiación violenta de tierras, el desplazamiento forzado y el reclutamiento forzado de jóvenes.

En primer lugar, la extorsión se ha incrementado de manera exponencial. Según los autores, esto se relaciona con la necesidad de los grupos criminales de expandir su capacidad militar para contrarrestar la guerra iniciada por el Gobierno federal en tiempos de Felipe Calderón. El sector más afectado por la extorsión es el agropecuario. Los criminales extorsionaron durante años a los campesinos obteniendo ganancias impresionantes. Por poner un ejemplo, solo por la extorsión a los campos de aguacate, en 2012 los grupos criminales obtuvieron beneficios por 1.1% del PIB de Michoacán, es decir, cerca de 2 500 millones de pesos. Una situación similar, afirman los autores, acontece en la producción de limón, fresa, zarzamora, guayaba, durazno, ciruela, pepino, pera, toronja, coco seco, jamaica, melón, plátano, jitomate, papaya y mango en Michoacán, el

3 Reynaldo Rojo Mendoza, "Ciudadanos colaterales: respuestas de la violencia en la región Noroeste", en Froylán Enciso (ed.),*Violencia y paz. Diagnósticos y propuestas para México*, México: Instituto Belisario, Domínguez del Senado de la República, 2017, pp. 261-261. pp. 261-262

primer estado agropecuario del país. Las ganancias por concepto de extorsión a campesinos en la entidad se miden en miles de millones de pesos. Pero este delito no se ha limitado a la producción agropecuaria; los criminales también han extorsionado empresarios, servidores públicos, policías y pequeños comerciantes. Según los autores, la violencia espectacular, en parte, se explica porque los criminales buscaban un mecanismo para atormentar a la población y hacer más eficaces las extorsiones. Así, desde 2006 hasta la fecha, se registran decenas de incinerados, disueltos en ácido, decapitados y torturados.

En Michoacán, el número de homicidios se sextuplicó en el periodo 2007-2011, pues pasó de 2 819 muertes, en 2007, a 16 987, en 2011. Además, de 2006 a 2012, según cifras no oficiales, en Michoacán se registraron 70 000 muertes relacionadas con el crimen organizado. Para los autores, el incremento en los homicidios demuestra que la entidad se ha convertido en un espacio de descontrol y desorden, en un territorio sin ley; en un Estado fallido, donde la violencia de género ha aumentado dramáticamente. Incluso dentro de la entidad hay grupos que han solicitado que se declare la alerta de género ante la Conavim. Los autores afirman que, actualmente, la violencia de género en Michoacán está en su punto más alto en toda la historia. Solo en 2015 se registraron 623 homicidios dolosos en contra de mujeres, 4 427 casos de violencia familiar, 1 673 de abuso sexual y 2 270 de violación. El aumento en la violencia de género, sostienen los autores, está íntimamente relacionado con la cultura del narcotráfico y la guerra que se ha desatado entre las células criminales desde 2006. En esta, tanto hombres como mujeres, juegan un rol muy particular. La narcocultura ha provocado una cierta construcción de género en la que el cuerpo de las mujeres es objetivado por las organizaciones criminales. La mujer se convierte en una especie de "trofeo de guerra". En los conflictos bélicos, se viola, abusa o utiliza a las mujeres de los grupos enemigos como un mecanismo de poder y como una forma de desmoralizar al contrincante. Abusar de las mujeres tiene la intención de humillar a los bandos rivales, quienes, desde la perspectiva de la narcocultura, no fueron capaces de proteger a "sus" mujeres. En este sentido, los autores afirman que hay evidencia estadística de que la violencia de género es mayor en aquellos municipios con mayor presencia de narcotraficantes.

La tala clandestina representa otro serio problema de violencia para Michoacán. Los grupos criminales, dedicados en un primer momento a la venta y producción de drogas, han encontrado en la producción de madera clandestina un negocio muy lucrativo. En la entidad, la tasa de deforestación actual es de 690

hectáreas al año. Si bien es cierto que la deforestación se debe, en parte, a que se han desarrollado más cultivos de aguacate, también es evidente que los grupos delictivos han aumentado la tasa de deforestación en términos considerables. Además, se registran casos de violencia en contra de las comunidades indígenas que se han opuesto a la deforestación de los bosques. En estos bosques también se han construido laboratorios para síntesis de drogas, campos de tiro para entrenamiento de los grupos criminales y escondites en algunos. Los autores observan en esto un fenómeno de apropiación violenta de la tierra por parte de grupos criminales. A diferencia de otras entidades federativas, la violencia por la apropiación de la tierra no es provocada por grupos empresariales, sino, más bien, por organizaciones criminales. Esto no es nuevo: desde el siglo pasado, las organizaciones criminales se disputaban los campos para cultivar drogas. Sin embargo, la disputa por las tierras se ha exacerbado por las fracturas internas en los grupos criminales. Relacionado con lo anterior, es preocupante el aumento del desplazamiento forzado por la violencia. Solo en 2011, por dar un ejemplo, alrededor de 2 000 personas emigraron de los municipios de Pizándaro, Vicente Guerrero y Purépero a causa de los enfrentamientos entre los Caballeros Templarios y la Familia Michoacana.

El reclutamiento de jóvenes se ha incrementado desde 2006 de manera exponencial. Algunas veces por voluntad propia y otras veces forzados, estos se han incorporado a diversas células criminales. Los autores asocian el aumento en el número reclutados con el desempleo y la falta de estudios. Los jóvenes se enrolan en los grupos criminales, porque se sienten atraídos por el "dinero fácil" que pueden obtener o por miedo a ser agredidos por las asociaciones delictivas. En este sentido, lo más preocupante es que precisamente son los jóvenes quienes más han padecido el fenómeno de la violencia, pues muchos de ellos se han incorporado a los brazos armados de los criminales.

El papel del Estado para responder a la violencia en Michoacán, según sostienen los autores, tanto en el gobierno de Calderón como en la administración de Peña Nieto, en colaboración con los poderes locales, se ha centrado en la implementación de diversos operativos de seguridad. Los autores concluyen que los resultados de estas políticas de seguridad no han sido positivos, pues lejos de resolver el fenómeno de la violencia, se han incrementado el número de violaciones a los derechos humanos por parte de fuerzas de seguridad. En Michoacán ha aumentado la cantidad de detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas y violaciones sexuales por parte de militares, marinos y policías. En realidad, admiten los autores, el Estado mexicano ha estado ausente o se ha

coludido con los criminales durante los últimos años. Precisamente por esta razón es que han surgido diversas formas de organización desde la sociedad civil para hacer frente al fenómeno de la violencia.

Los ciudadanos, hartos de vivir en la indefensión, comenzaron a organizarse para prevenir y combatir la violencia. Así, dos nuevos tipos de instituciones de acción colectiva se crearon o recuperaron en Michoacán: 1) las autodefensas y 2) los Concejos de Gobierno en algunas comunidades indígenas, como Cherán, por ejemplo. De estos mecanismos sociales de respuesta a la violencia, sólo los Concejos de Gobierno se mantuvieron con éxito. En este sentido, los autores nos recuerdan cómo el gobierno de Peña Nieto, a través del comisionado Alfredo Castillo, logró desarticular a los grupos de autodefensa, con resultados disímiles y muy cuestionables.

En el capítulo sobre Oaxaca, escrito por Natividad Gutiérrez Chong, una de las principales variables a considerar es la violencia política. Según la autora, Oaxaca es una entidad con un régimen político autoritario, es decir, un régimen controlado por una élite política, sin canales institucionales que permitan procesar las demandas ciudadanas y que, constantemente, recurre a la intimidación, la represión y el control ideológico para acallar a los grupos opositores. El autoritarismo es un régimen político que, por su naturaleza, puede generar mucha violencia. Por lo mismo, Oaxaca tiene una larga historia de movilizaciones sociales, luchas magisteriales, indígenas y en defensa de los derechos políticos. La respuesta del régimen autoritario a estos movimientos sociales, afirma la autora, siempre ha sido la coerción, el encarcelamiento, la represión y el asesinato. Uno de los grupos étnicos más afectados por la violencia autoritaria es el pueblo Triqui, ubicado en la región Mixteca.

La violencia política en Oaxaca no solo es represiva, también se entrelaza con los conflictos postelectorales. Oaxaca destaca por ser una de las entidades más violentas del país en temas electorales. Según la autora, los múltiples fenómenos de violencia derivados de los comicios tienen que ver con el alto porcentaje de población indígena (asciende a 34% del total). Por ello, como se sabe, 418 de los 570 municipios de Oaxaca se rigen por una legislación electoral basada en el sistema de usos y costumbres. La mayoría de los representantes populares en Oaxaca se eligen de manera muy distinta al sistema de partidos que impera en casi todo el país. En este sentido, las leyes electorales no han sabido adaptarse al sistema normativo del mundo indígena. Desde la perspectiva jurídica de los indígenas, leyes son imprecisas, poco democráticas

e injustas. Además, no hay mecanismos institucionales eficientes para dirimir conflictos en las comunidades indígenas. Por ello, en esos 418 municipios es común observar fenómenos de violencia, principalmente homicida, como mecanismo para resolver disputas electorales. También se registran decenas de protestas políticas violentas en contra de las autoridades por temas electorales.

Aunada a la violencia política, Oaxaca destaca por ser la sexta entidad en violencia contra las mujeres. Según el Cimac, en Oaxaca 29% de las mujeres casadas han sido víctimas de violencia sexual, física, emocional o económica. Si desagregamos los datos de violencia contra mujeres por grupo étnico, observamos que las mujeres indígenas son mucho más proclives a ser víctimas. En particular, la violencia obstétrica es un fenómeno muy preocupante, pues alrededor de 80% de las mujeres embarazadas son víctimas. Además, 15 de cada 100 mujeres embarazadas en la entidad no tienen acceso a atención médica durante el parto. Cabe mencionar que en Oaxaca la violencia obstétrica no se limita a los centros de salud. Las mujeres también son víctimas de violencia por estar embarazadas en los ámbitos escolar, laboral y familiar.

Un tema también muy preocupante es la violencia en la ciudad de Oaxaca; en 2013, ocupó el segundo lugar de los municipios más peligrosos del país, después de Acapulco, Guerrero. Ese año, Oaxaca fue, el lugar 3 a nivel municipal en robo con violencia, el 8 en secuestro, el 23 en extorsión y el 33 en homicidios. Se trata de un municipio particularmente violento.

La autora señala que la violencia en Oaxaca también se ha dado por intereses económicos que buscan extraer los recursos naturales de la población. Se registran diversas disputas por la tierra entre grupos indígenas, empresas trasnacionales, ejidatarios, comuneros y caciques regionales. Varias empresas, apoyadas en ocasiones por el gobierno, buscan adquirir tierras para aumentar la producción de resina. Asimismo, hay empresas interesadas en comprar tierras para poner centros productores de electricidad basados en energía eólica.

Tal y como lo analizó Juan Camilo Pantoja en el capítulo "Guerrero: o cómo la violencia no ha matado la esperanza", la violencia que afecta a ese estado alcanza, actualmente, niveles de tragedia humanitaria. Las variables más importantes para entender el fenómeno de la violencia en esta entidad federativa son la tasa de homicidio, el secuestro y la extorsión. Asimismo, resultan alarmantes las cifras de desapariciones y desplazamientos forzados. El punto de inflexión de la violencia en Guerrero podría situarse en 2005. A partir de esa

fecha, la tasa de homicidio aumentó exponencialmente. Para 2012, este indicador había aumentado 348% con respecto a 2005. Además, según Pantoja, se ha encontrado un total de 90 fosas clandestinas en la entidad, lo que implica que las cifras de homicidio podrían subrepresentar la magnitud del problema.

El secuestro y la extorsión también se incrementaron de forma dramática aunque las cifras oficiales no lo muestren de manera evidente. Según el autor, el alto porcentaje de cifra negra (98.5%) no nos permite observar este aumento en delitos de alto impacto. Sin embargo, es una realidad que la extorsión y el secuestro incrementaron su incidencia. En este contexto, Acapulco fue una de las ciudades más afectadas, pues, en 2011 y 2012, este puerto se convirtió en la urbe más violenta del mundo.

Es importante señalar que, desde que tenemos cifras que registren este fenómeno, Guerrero ha sido un estado violento. De hecho, desde mediados del siglo XX, la entidad tenía tasas de homicidio que doblaban la media nacional. Sin embargo, la violencia homicida, hasta antes de 2005, tenía un marcado acento político. De 2005 a la fecha, la violencia se relaciona con las organizaciones criminales. La criminalidad organizada, en especial la relacionada a drogas ilícitas, han intensificado sus mecanismos de violencia como una forma de ganar reputación y enviar amenazas a sus rivales, las autoridades y la población. Se registra un dramático aumento en el número de decapitados, colgados, incinerados, desollados, desmembrados y narcomensajes.

El desplazamiento forzado es otra de las tragedias que ha empeorado con la crisis de la inseguridad en Guerrero. De 2011 a 2015, en México se registraron 154 episodios de desplazamiento masivo (más de 10 familias) por violencia, siendo Guerrero el estado que más casos aportó, con 21.5%. También son preocupantes las agresiones cometidas en contra de periodistas y políticos. En los últimos 20 años, se han registrado 14 asesinatos de periodistas, que corresponden al 11% del total nacional. Además, en el proceso electoral de 2015, fueron asesinados tres candidatos a puestos de elección popular.

Guerrero es una de las entidades con mayores índices de pobreza, desigualdad y marginación. En este sentido, el autor propone entender a la violencia como un fenómeno multidimensional que no se reduce solamente a la seguridad pública. De esta manera, sostiene, es posible tratar los problemas de la pobreza, la marginación y la desigualdad no como variables que explican la violencia, sino como otra de sus manifestaciones.

Como ocurre en todos los casos hasta ahora sintetizados, los operativos de seguridad implementados por el Gobierno federal, en colaboración con las autoridades locales, lejos de solucionar la violencia, se convirtieron en parte del problema, pues aumentaron el número de violaciones a los derechos humanos por parte de fuerzas de seguridad. Se registró un incremento considerable en el número de desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, detenciones arbitrarias y torturas. En 2015, Guerrero se convirtió en el estado con mayor número de desapariciones forzadas en el país. El autor afirma que, a pesar de que la estrategia de seguridad implementada primeramente en el sexenio de Felipe Calderón fracasó, no cambió con la llegada del presidente Peña Nieto. De hecho, como lo muestra el Operativo Tierra Caliente, anunciado en 2014, continuó la tendencia a la militarización como mecanismo para reducir los índices de violencia.

En materia de prevención, la política pública más importante fue el Pronapred. En 2015, se destinaron 207 millones de pesos para los seis municipios de Guerrero más afectados por la violencia. Sin embargo, los recursos fueron asignados a proyectos de cuestionable impacto como talleres o recuperación de espacios en vez de destinarse a programas que ya han demostrado su efectividad, como el acompañamiento educativo. A pesar de los esfuerzos federales, hasta la fecha, el Gobierno estatal ha carecido de la capacidad y la voluntad para impulsar con mayor fuerza los programas de prevención. Resulta preocupante que en 2014 la entidad sólo ejerciera 66.4% de las aportaciones federales destinadas a programas de prevención.

Respecto a las respuestas a la violencia que se han dado desde la sociedad civil, el caso de Guerrero es muy particular, pues ante la incapacidad del Estado por reducir los índices de violencia, la población ha decidido, en algunos casos, armarse para defenderse por su propia cuenta, lo que pone en entredicho la soberanía del Estado, que ya no conserva el monopolio de la fuerza. Según el autor, la sociedad en Guerrero ha demostrado su capacidad para proponer y llevar a cabo iniciativas eficaces para hacer frente a las peores consecuencias de la violencia. Ejemplo de ello son las policías comunitarias y las organizaciones de familiares desaparecidos. Estas iniciativas demuestran la capacidad de la sociedad para complementar e incluso sustituir a las autoridades en el cumplimiento de ciertas funciones, como la búsqueda de desaparecidos o la provisión de seguridad. Cuando las organizaciones de desaparecidos o las policías comunitarias exigen o reemplazan al Estado en el cumplimiento de ciertas funciones, terminan por enseñarle al Estado cómo ser Estado.

En el análisis regional de conjunto de lo que denominamos la región sur, Salvador Maldonado propuso que las variables más importantes para comprender la violencia allí fueron la violencia política, la tasa de homicidio, la desaparición forzada y el desplazamiento forzado. Oaxaca, Guerrero y Michoacán se distinguen porque históricamente han sido espacios que albergan un mundo rural e indígena con altos índices de pobreza, desigualdad, marginación, exclusión y racismo. El régimen político ha ejercido una violencia desmedida hacia poblaciones consideradas insumisas y rebeldes en esta región. Recordemos que Oaxaca, Guerrero y Michoacán han sido espacios donde se han gestado diversos movimientos políticos y sociales. Con frecuencia, en estas tres entidades se han desarrollado movilizaciones que ponen en entredicho al Estado y sus sistemas de poder. La respuesta del Estado a estos movimientos sociales ha sido la represión, el acoso y la intimidación. Así, Oaxaca, Guerrero y Michoacán se distinguen nacionalmente por contener el mayor número de desapariciones forzadas, represión directa a las poblaciones, casos de tortura y violaciones a los derechos humanos.

Desde 2008, en los tres estados de la región sur, la tasa de homicidio aumentó significativamente. En el caso de Guerrero, por ejemplo, la tasa de homicidio de 2012 fue 348% mayor con respecto al 2005. En el caso de Michoacán y Oaxaca, sostiene el autor, las cifras son muy similares. Otros proceso que se ha venido documentando en los estados de Guerrero y Michoacán es el desplazamiento forzado, cuyo fenómeno probablemente es mucho más amplio y complejo que en otras entidades. Guerrero ocupa el primer lugar nacional en desplazados, seguido de Michoacán, normalmente por violencia criminal. Oaxaca también presenta altos índices de desplazamiento forzado. Sin embargo, en esa entidad el desplazamiento se ha dado, fundamentalmente, por motivos políticos y de persecución. Así, en suma, podríamos decir que el desplazamiento forzado de Michoacán y Guerrero se relaciona con la violencia criminal mientras que el de Oaxaca tiene que ver con la violencia política.

En estas tres entidades, las respuestas a la violencia desde el Estado se han caracterizado por tener un enfoque de seguridad punitivo y prohibicionista de las drogas. Lejos de resolver el problema, los operativos implementados desde 2006 por el Gobierno federal en colaboración con las autoridades locales han aumentado las violaciones a los derechos humanos. Tanto policías federales y locales como militares, de manera ilegal, han detenido, torturado, desaparecido y ejecutado a civiles en Michoacán, Guerrero y Oaxaca. Además, el Estado también ha intentado contrarrestar los efectos de la violencia mediante polí-

ticas públicas para prevenir el delito. Sin embargo, las políticas preventivas han fracasado porque se han diseñado "desde la oficina", sin comprender que cada entidad federativa requiere medidas distintas en materia de prevención. El autor también refiere que las políticas preventivas han fracasado porque no han tenido presupuesto suficiente. Se argumenta que tanto el Gobierno federal como los locales tienen otras prioridades que les resultan mucho más rentables política y clientelarmente que la prevención del delito.

Por último, en los tres estados que componen la región sur se observa el surgimiento de organizaciones de la sociedad civil que han estado trabajando a marchas forzadas para abrir nuevas vías de justicia e incidir en el diseño e implementación de políticas públicas. Lamentablemente, concluye el autor, las organizaciones de la sociedad civil y colectivos de personas pro búsqueda de desaparecidos en Guerrero, Michoacán y Oaxaca han recibido amenazas y agresiones por parte de criminales y funcionarios públicos. La violencia en la región sur, también se manifiesta ahora en contra de las organizaciones sociales que han surgido, precisamente, para erradicarla.

Región noreste: Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila

Para muchos, Tamaulipas es el estado más violento de México, quizá porque la manera que funciona la censura allí hace sinergias con la ignoracia que, en el resto del país, mantenemos sobre esta entidad federativa. Como aportación a combatir esta ignorancia, los profesores de El Colegio de la Frontera Norte, sede Matamoros, Arturo Zárate Ruiz y Artemisa López León, escribieron el capítulo "Estudio sobre la violencia en Tamaulipas: diagnóstico y acciones de respuesta", donde establecen que las variables relevantes para esta entidad federativa son el secuestro, el robo con violencia de vehículos y la extorsión.

Tamaulipas es el primer lugar nacional en secuestros, el cuarto en robo de autos con violencia y el décimo en extorsión. Es alarmante el número de secuestros en la entidad pues, en zonas urbanas, como Tampico y Ciudad Victoria, la tasa de secuestros es 15 veces más alta que en el resto del país. A pesar de lo que se cree, Tamaulipas, en 2016, ocupó el lugar décimo sexto en homicidios a nivel nacional. Parecería, a primera vista, que el homicidio no es una variable tan importante. Sin embargo, si a los homicidios sumamos el número de desaparecidos, el problema adquiere tintes más graves, pues Tamaulipas ocupa el

número uno a nivel nacional en esta materia. En total, la entidad concentra 27% de todos los desaparecidos en México. Si agregáramos los desaparecidos a la tasa de homicidios, entonces esta se duplicaría, convirtiéndolo en uno de los estados más peligrosos de México. Está de más aclarar que tal descrédito no solo es metodológica, sino eticamente inviable. Lo que es indicutible es que Tamaulipas se enfrenta a un aumento cualitativo de los métodos violentos. El estado se caracteriza por la espectacularidad de la violencia. Se registran casos de canibalismo, "empalados", "rostizados", "colgados", "descuartizados", "descabezados"… Entre tanta atrocidad, los autores mencionan la masacre de San Fernando de 2010 donde murieron, por lo menos, 72 migrantes centroamericanos. Un problema adicional de violencia en Tamaulipas consiste en los desplazados. Alrededor de 41 000 personas fueron víctimas de desplazamiento forzado por violencia, lo que representa 1% de la población total del estado, según datos del INEGI.

Los operativos militares implementados en la entidad desde 2006 solo empeoraron la violencia. Mientras los soldados y marinos desempeñaban funciones policiales, aumentaron las violaciones a derechos humanos. Se registró el incremento en el número de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y casos de tortura. En sólo 10 años, la tortura se incrementó 700%, convirtiendo a Tamaulipas en una de las entidades con mayores problemas en este rubro. Desde el gobierno de Tomás Yarrington, pasando por la administración de Eugenio Hernández, hasta el mandato de Egidio Torre Cantú, en Tamaulipas se ha invertido mucho dinero en prevención. Las políticas públicas en materia de prevención de la delincuencia han destacado, desde sus inicios, por un enfoque de participación ciudadana y estrategias y líneas de acción dirigidas a la cultura de la no violencia, atención de conductas antisociales, prevención y tratamiento de adicciones y rescate de espacios públicos. Sin embargo, la violencia no disminuyó. Una de las probables explicaciones es que los recursos asignados nunca se ejercieron. Según los autores, los subejercicios presupuestales en Tamaulipas en materia de prevención pueden llegar hasta 33%. Evidentemente, la entidad carece de capacidad administrativa para ejercer el presupuesto, es decir, para realizar procesos de licitación, adquisición o compra en tiempo y forma. Además, la política preventiva del Estado mexicano, en todos sus niveles, ha partido de un supuesto erróneo que no ha permitido reducir los índices de violencia. Se asume que una forma de prevenir la violencia es mediante programas sociales asistencialistas. Se sostiene, de forma incorrecta, que existe una correlación entre pobreza y delincuencia. Por lo

menos para el caso de Tamaulipas, la evidencia empírica muestra lo contrario, pues tiene bajos niveles de marginación y pobreza. De acuerdo a los autores, valdría la pena preguntarnos si este es el momento de la prevención ¿No será, más bien, que Tamaulipas necesita políticas que contengan la violencia en vez de programas de prevención?

Por último, los autores analizan las respuestas a la violencia desde la sociedad civil. Se sostiene que no se han dado respuestas sistemáticas o que hayan alcanzado notoriedad a nivel nacional, como sucede, por ejemplo, con las autodefensas de Michoacán o los normalistas de Ayotzinapa. Sin embargo, la escasa sistematización no significa, de ninguna forma, que la población de la entidad se haya conformado con la situación actual o carezca de interés por revertir el fenómeno de la violencia. Las movilizaciones ciudadanas, las obras de arte como mecanismo de protesta y la indignación social aparecieron desde las primeras manifestaciones de respuesta a la violencia en los años noventa. Posteriormente, las marchas ciudadanas convocadas por la Iglesia, el empresariado, la clase política o diversas organizaciones de la sociedad civil, se intensificaron a la par del fenómeno delictivo en la última década.

En Tamaulipas, los medios de comunicación han jugado un papel muy particular en los últimos años. Según los autores, los medios locales tradicionales (televisión, periódicos y radio) no han presentado los hechos violentos que acontecen en Tamaulipas, es decir, no han cumplido con su función social de informar. Parecería que en la entidad "es más lo que se calla que lo que se publica". Una probable explicación tiene que ver con que es la entidad donde se han cometido más agresiones y homicidios contra periodistas en los últimos 14 años. Parecería que el gobierno y los criminales tienen el interés de censurar y ocultar lo que ocurre en la entidad. Por este motivo, desde otros sectores de la sociedad civil, principalmente mediante redes sociales como Twitter o Facebook, se han creado espacios informativos donde la propia población puede alertar a sus conciudadanos de hechos violentos o denunciar crímenes. En este sentido, una de las iniciativas más relevantes es Valor por Tamaulipas.

En su capítulo "La nostalgia de la invulnerabilidad: violencia y cultura de paz en Nuevo León", Cordelia Rizzo propone que las principales variables para comprender el fenómeno de la violencia en Nuevo León son el homicidio, el número de desaparecidos, el secuestro, el feminicidio y el desplazamiento forzado. La autora sostiene que Nuevo León tuvo un periodo de mucha violencia entre 2006 y 2011, cuando se llegó al mayor número de homicidios en

la entidad. A partir de esa fecha, el gobierno federal, encabezado por Felipe Calderón, en colaboración con la administración local de Rodrigo Medina, implementó un operativo de seguridad que, a diferencia de otras intervenciones, sí logró reducir, en parte, la violencia en Nuevo León. Sin embargo, con el cambio de poderes en 2015, cuando asumió la titularidad del Poder Ejecutivo estatal el candidato independiente Jaime Rodríguez Calderón, la violencia en Nuevo León volvió a repuntar. Se registró un alza importante en el número de feminicidios, desapariciones, robos bancarios, masacres y hubieron dos motines en el penal de Topo Chico.

El aumento en los feminicidios, subraya la autora, es preocupante, pues este delito está correlacionado con el de violación y el de violencia doméstica. Estos dos delitos también han aumentado su incidencia desde 2013. Así, la violencia de género en Nuevo León está volviéndose un serio problema. En su texto, al describir la violencia en Nuevo León, la autora hace referencia a dos eventos, sumamente graves, que sucedieron en esa entidad durante la llamada Guerra contra el narcotráfico: el incendio del Casino Royale en la ciudad de Monterrey, registrado en la memoria de los mexicanos como uno de los más trágicos episodios de la guerra iniciada en tiempos de Calderón, y el asesinato de dos estudiantes del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Esos dos eventos se convirtieron en una especie de símbolo de los efectos negativos que tuvo la Guerra contra el narcotráfico en Nuevo León.

¿Cuál fue la respuesta del Estado ante la violencia en esa entidad? La autora refiere que el gobierno federal, en colaboración con la administración local, desde 2009, implementó un operativo de seguridad en Nuevo León, con elementos de la policía federal, del ejército y de las policías locales. Evidentemente, como sucedió en otras regiones del país, al no tener protocolos efectivos de actuación, los agentes de seguridad aumentaron el número de violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, la estrategia del gobierno del Calderón funcionó en parte, pues se redujo el número de homicidios y se depuraron los cuerpos de seguridad con la intención de erradicar la corrupción. Aun así, el operativo federal dejó muchas tareas pendientes, como el tema de la desaparición forzada o la reparación del daño a las víctimas de la violencia. Además, hubo diversas estrategias para prevenir el delito en Nuevo León. Por ejemplo, se impulsó la creación de Macrocentros comunitarios o la elaboración de programas culturales como Conarte. La autora celebra, en este sentido, que durante la administración de Enrique Peña Nieto se haya creado la Subsecretaría de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, pues ésta ha trabajado en los últimos meses

en los polígonos de mayor pobreza en Nuevo León con el objetivo de reducir el número de jóvenes que se integran a las organizaciones criminales.

Sobre la participación de la sociedad civil, la autora sostiene que, en Nuevo León, se dieron dos tipos de respuestas sociales a la violencia: 1) aquellas respuestas asociadas o afines al empresariado y 2) aquellas respuestas sociales críticas del empresariado. Entre las respuestas del empresariado podemos destacar Evolución Mexicana y el Consejo Cívico de las Instituciones (Ccinlac). También resulta importante mencionar al Congreso Nacional Ciudadano, liderado por Gilberto Lozano. La autora concluye que los movimientos sociales del empresariado en Nuevo León se distinguen por disponer de mucho dinero y de tener amplia visibilidad en la sociedad. Por su parte, desde la sociedad civil organizada, sin apoyo del empresariado, se han construido otras organizaciones que también respondieron ante la violencia. Destacan, sin lugar a dudas, la Alianza Cívica Nuevo León y Fundenl. Estas dos organizaciones fueron claves en generar presión social para que el gobierno promulgara leyes en materia de desaparecidos y actuara. También resulta relevante mencionar al movimiento Bordados por la Paz.

En el capítulo "Diagnóstico, respuestas y reflexiones sobre la cultura de paz y de violencia en Coahuila", escrito por Edgar Baltazar Landeron, Zinnia V. Capó Valdivia y Mario Pavel Díaz Román, se argumenta que las variables más importantes para comprender el fenómeno de la violencia en Coahuila son el homicidio, el número de desaparecidos, las violaciones a los derechos humanos, la extorsión y el robo con violencia a casa-habitación, transeúnte y negocio. Como en la mayoría de los casos, la variable más empleada por los autores es el homicidio. Coahuila mantuvo una tasa de homicidio por arriba de la media nacional desde 2011 y hasta 2014. Esta entidad federativa se encuentra entre los 10 estados con mayores tasas de homicidio. En 2011, 2012 y 2013 ocupó los lugares 8°, 6° y 7° de este ranking. Los municipios con más homicidios son Torreón, Francisco I. Madero, Matamoros, Piedras Negras, San Pedro y Monclova. Destaca el caso de Torreón, donde se observa una alta prevalencia de homicidios ¡casi 120 homicidios por cada 100 000 habitantes! Los autores afirman que, desde 2008 a la fecha, se aprecia en Coahuila no sólo un incremento, sino, además, una expansión del fenómeno homicida a lo largo de los municipios del estado.

El número de personas desaparecidas en Coahuila, según el RNPED, es de 1 426. Además, existen alrededor de 50 averiguaciones previas por el posible delito de desaparición forzada. Es decir, hay 50 casos en los que, probablemente, algún

agente del Estado mexicano es responsable de la desaparición de personas. Entre la violaciones a derechos humanos más frecuentes en la entidad, destaca la detención arbitraria, pues es el motivo de queja más recurrente ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Coahuila; en 2015 se presentaron 407. En el análisis de los autores, los casos de tortura contra ciudadanos mexicanos y migrantes centro y sudamericanos son también preocupantes. En este estudio, también refieren que el robo con violencia a casa-habitación, transeúnte y negocio junto con la extorsión son variables que deben ser estudiadas.

Como respuesta del Estado mexicano ante la violencia en Coahuila, los autores refieren que el Gobierno federal, en colaboración con las autoridades locales, implementó, durante el sexenio de Felipe Calderón, una estrategia de seguridad en la que participó la Policía Federal, el Ejército, la Marina Armada de México y las policías locales. Por la presión de diversas organizaciones de la sociedad civil, se promulgó una Ley de Desaparición, se creó el tipo penal de desaparición forzada, se instauró un programa de atención a familiares de víctimas de desaparición y se creó una fiscalía especializada en desapariciones. Destacan, por su participación en responder a la violencia, las siguientes organizaciones: Casa del Migrante de Saltillo, Consejo Cívico de las Instituciones de Coahuila, Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, Acción Saltillo, Consejo Cívico de las Instituciones de La Laguna y Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (Fuundec). Algunas organizaciones de la sociedad civil se enfocaron en la protección de los derechos de los migrantes, otras se avocaron a la defensa de los derechos humanos, mientras que las restantes se especializaron en la búsqueda de personas desaparecidas y en el diseño e implementación de programas de prevención de la violencia y la delincuencia.

En su capítulo sobre la región noreste de México, "Violencia, contrabando y propuestas para la paz en el noreste", que comprende los estados de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, Ana Villarreal concluye que la violencia allí es explosiva, espectacular, generalizada, en términos geográficos y sociales; y multilateral, en el sentido de que proviene de múltiples actores criminales y estatales. La autora sostiene que la violencia en el noreste es explosiva, porque las tasas de homicidio en Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas tuvieron un aumento exponencial entre 2009 y 2012. La tasa de homicidio no se incrementó de manera gradual sino, más bien, de forma explosiva. Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, entre 2011 y 2012, alcanzaron las tasas de homicidio más altas en toda su historia, pues registraron entre 37 y 40 homicidios por cada 100 000 habitantes.

La autora sostiene también que la violencia en el noreste se ha vuelto "espectacular". Vemos un aumento en la violencia no sólo de carácter cuantitativo sino, también, cualitativo. En Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila observamos decenas de cuerpos desollados, descuartizados, rostizados, deshechos en ácido, entre otras manifestaciones de violencia espectacular. Villareal afirma que la violencia en la región noreste es generalizada tanto geográfica cuanto socialmente. La violencia, nos dice la autora, se ha esparcido por casi todos los municipios que forman parte de Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas. Evidentemente, las zonas urbanas, como Torreón, Monterrey o Ciudad Victoria, presentan tasas más altas de delitos como homicidio, secuestro y extorsión, pero eso no significa que los demás municipios estén exentos de la violencia. La violencia también se ha generalizado en el sentido de que afecta a todas las clases sociales. Así, la autora afirma que no solo los pobres se han visto afectados por la criminalidad, sino que también la clase media y el empresariado han sufrido los estragos de la violencia en la región noreste.

Por último, la violencia en Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas es multilateral, pues proviene de diversos actores criminales y estatales. Se registraron centenares de violaciones a los derechos humanos perpetradas por agentes de seguridad. La autora, en este sentido, no especifica, si las violaciones a los derechos humanos, fueron cometidas por policías federales, estatales o municipales. Tampoco aclara si las violaciones a derechos humanos fueron perpetradas por marinos o militares.

Sobre las respuestas a la violencia, Ana Villarreal explica que, en la región noreste, las acciones del gobierno se pueden dividir en dos grandes rubros: 1) las políticas de militarización y 2) las políticas preventivas con participación ciudadana. La autora refiere que, por un lado, en Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, el Gobierno federal, en colaboración con las autoridades locales, ha implementado diversas estrategias de seguridad con un énfasis altamente militar. Además, tanto el Gobierno federal como las administraciones locales han diseñado e implementado diversas políticas de prevención del delito con participación ciudadana. Es importante mencionar que en las tres entidades federativas analizadas se reconoce que las autoridades federales y estatales han mostrado su disposición de escuchar e incorporar las recomendaciones de la sociedad civil en el diseño e implementación de políticas preventivas. Sin embargo, ni las políticas de militarización ni las acciones encaminadas a la prevención del delito han tenido éxito en la región noreste, pues, como muestran las cifras, lejos de disminuir la violencia, esta ha aumentado de manera explosiva y generalizada.

La respuesta ciudadana a la violencia ha sido la protesta pacífica en los grandes centros urbanos de la región noreste como Nuevo Laredo, Ciudad Victoria, Monterrey, Torreón y Saltillo. Las marchas han sido convocadas por el empresariado, por jóvenes, por la Iglesia católica e incluso por agentes estatales como el alcalde de Ciudad Mier que encabezó una marcha en 2014. Desde la sociedad civil, se han creado diversos colectivos que brindan asesoría legal y psicológica a los familiares de personas desparecidas. Estos colectivos, además de ayudar a los familiares de desaparecidos, también han realizado diversas expediciones en busca de personas desaparecidas por municipios de Nuevo León, Tamaulipas y Coahuila. Ejemplo de este tipo de organizaciones son Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Nuevo León (Fundenl) y Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos de Coahuila (Fuundec). Por último, se ha desarrollado un movimiento, denominado Bordados por la paz, que pretende dignificar a las víctimas, luchar en contra de la normalización de la violencia y recordarnos que, detrás de cada cifra, hay un ser humano que, junto con su familia, ha sufrido los estragos de la violencia. Este tipo de movimientos, sostiene la autora, pueden ayudar, en el largo plazo, a construir una cultura de paz en México.

Fue el estado

De la síntesis de cada uno de los trabajos *de Violencia y paz: diagnósticos y propuestas para México*, se desprende que el Estado es la fuente de la información necesaria para entender la violencia y, en muchos de los casos, la fuente primitiva de la violencia por acción u omisión de sus agentes represivos o funcionarios corruptos. También queda claro que las acciones desde el mismo Estado para contener o prevenir la violencia han sido insuficientes, al grado que se han producido respuestas sociales para protestar o compensar su falta de acción o incluso para sustituirlo. Esta centralidad del Estado para entender la violencia se evidencia también en el hecho de que muchas organizaciones de la sociedad civil miden el éxito de sus acciones en relación a su capacidad de obtener reconocimiento a sus demandas y movilizar a diversas instituciones del Estado, sobre todo en el norte de México.

Retomemos, por poner un ejemplo, el caso del análisis sobre violencia y respuesta a la violencia en Chihuahua. Allí, al analizar las causas de la violencia desde 2008, Diana Silva propone como principal explicación la incapacidad

del Estado mexicano, a nivel federal, estatal o municipal, para diseñar e implementar programas de prevención del delito y seguridad pública, en parte por los siguientes cuatro motivos:

1. El erróneo diseño de políticas de seguridad, lo que incluye el fracaso de las políticas de prevensión. La violencia en Chihuahua aumentó después de la implementación del Operativo Conjunto Chihuahua. Desde su diseño, el operativo fue un error, pues su principal objetivo fue el asesinato y/o detención de los dirigentes de las organizaciones criminales lo que provocó diversos enfrentamientos y fracturas internas dentro de los grupos criminales.

2. Falta de protocolos y violaciones a los derechos humanos. El Operativo Conjunto Chihuahua involucró la participación de militares, marinos y policías tanto federales cuanto municipales. Estos carecían de protocolos de actuación para no violentar derechos humanos. Por ello, desde que se implementó este operativo, diversas personas fueron detenidas arbitrariamente, torturadas, cateadas ilegalmente o desaparecidas por agentes de seguridad. Además, también aumentaron los delitos sexuales perpetrados por agentes de seguridad en contra de mujeres.

3. Falta de voluntad política y coordinación en los tres órdenes de gobierno. Es evidente que el fracaso del Operativo Conjunto Chihuahua y el aumento en los índices delictivos se debieron a la falta de cohesión entre los aparatos de seguridad del Estado. Las agencias gubernamentales, a nivel federal, estatal y municipal, mostraron su incapacidad de coordinación y su poco profesionalismo.

4. Impunidad, corrupción y diversificación de actividades criminales ante la omisión de los gobiernos. Las agencias del Estado, encargadas de procesar a los criminales y garantizar la justicia, se vieron rebasadas por el fenómeno delictivo. Muchos criminales no fueron castigados por sus delitos. También se debe reconocer que diversos funcionarios públicos de todos los niveles se coludieron con criminales. En este sentido, los altos índices de corrupción e impunidad permitieron que los criminales, que antes sólo se dedicaban al trasiego de drogas, comenzaran a cometer otros delitos como extorsión, secuestro, trata de personas o tráfico de armas. La falta de castigo (impunidad) hacia los criminales o la colusión con las autoridades (corrupción) reforzó conductas y comportamientos ilegales.

Estas causas de la violencia, centradas en el papel del Estado, se complementan con lo que Silva considera causas más estructurales, relacionadas con los vínculos transnacionales de las redes de contrabando, las formas de explotación extractiva de recursos de grandes empresas y un modelo económico nacional basado en la abundancia de mano de obra joven, poco calificada y barata. La síntesis de estos motivos estructurales bien puede resumirse en los siguientes tres puntos:

1. La frontera como punto estratégico para actividades criminales y la prohibición de ciertas drogas. La frontera es un factor estructural que explica el aumento en la violencia de Chihuahua. Se trata de un punto estratégico para el tráfico de drogas ilícitas, personas y armas. Además, es una zona usada por los migrantes en tránsito hacia Estados Unidos, contra quienes se registran distintos delitos. El aumento en la violencia homicida se explica por la rivalidad entre organizaciones criminales, particularmente el Cártel de Juárez y el Cártel de Sinaloa. Estas dos organizaciones mantuvieron una férrea disputa por el control de las rutas de contrabando de drogas por prohibidas más rentables en la zona transfronteriza.

2. Extracción de recursos naturales y construcción de "megaproyectos". Otro factor que aumentó la violencia fue la extracción de recursos naturales y la construcción de diversos "megaproyectos". Se registran amenazas, despojos de tierra, hostigamientos, agresiones, torturas y homicidios en contra de quienes se han opuesto a la extracción de recursos minerales, la expansión de desarrollos turísticos o la construcción de gasoductos.

3. Rezago en políticas sociales para jóvenes. El rezago histórico en materia de políticas sociales explica por qué miles de jóvenes fueron reclutados por las pandillas. Los jóvenes sólo encontraban trabajos legales precarios y empobrecedores. Por ello, fueron reclutados por los brazos armados de los cárteles. Durante años, miles de jóvenes asesinaron y fueron asesinados de manera indiscriminada.

Tanto los motivos centrados en el Estado como los estructurales de la violencia esbozados para el caso de Chihuahua son incluidos en mayor o menor medida en el resto de los análisis, con la excepción de Oaxaca, donde la relación del Estado con pueblos indígenas es una gran productora de violencia. También

debemos reconocer que hay otros elementos que no son propiamente abarcados por estas explicaciones en casos específicos. Las causas basadas en relaciones de género, por ejemplo, son retomadas de manera muy enfática en el caso de la crítica a la violencia de origen patriarcal y machista que hace sinergias con la narcocultura en estados como Sinaloa o Michoacán o Chihuahua, o la violencia obstétrica en el estado de Oaxaca.

De todo lo anterior se desprende que la adecuación y buen funcionamiento de las instituciones del Estado para proveer justicia es la condición indispensable para posibilitar la paz. De ahí que la reforma de las instituciones que deben contener la violencia, proveer justicia, evitar la sobreexplotación de la Fuerzas Armadas sean el punto de partida del ejercicio que aquí se presenta. De ahí que se propusiera realizar un encuentro en que invitáramos a profundizar en la pregunta clave surgida de ese ejercicio: ¿Cómo lograr paz y seguridad con respeto a los derechos humanos y justicia desde lo local?

Cómo construir condiciones para la paz desde el Estado

La paz deberá construirse desde comunidades de personas que no solo se interesan en vivir un poco mejor, sino en ser un poco mejor para sí y en sí. La paz en México, como dijo el pensador y siervo de Dios, José Luis Segura Barragán, se llama justicia. Por eso, en este libro, reflexionamos alrededor de tres grandes cuestiones:

1. ¿Qué capacidades necesitan las instituciones en las entidades para garantizar la paz y reducir la violencia? Muchos de los autores de este volumen insistieron en la necesidad de un diseño más coherente de las políticas públicas de seguridad estatales, con los ámbitos de gobierno federal y municipal. Localizaron una gran incoherencia entre los diversos marcos normativos y el ámbito político de instrumentación de políticas públicas estatales de seguridad. Esto se relaciona con lo que, en términos cotidianos en México, se denomina la voluntad política, es decir, con la intención y capacidad de los liderazgos en las instituciones del Estado, desde la Presidencia de la república, por no solo cumplir lo que la norma señala, sino en asegurar que la implementación de las políticas realmente tenga efectos en los ámbitos locales y más cotidianos de la ciudadanía.

Entre los errores de diseño de la política, en diferentes momentos de este libro se señaló la falta de elementos de cultura de la paz que ayuden a sobreponernos a la adicción de los políticos a las acciones punitivas contra el crimen que no atacan las causas de la violencia, ni la previenen, ni mucho menos articulan opciones para el cambio de estrategia de la reacción hacia un modelo de relaciones sociales más pacíficas y justas. Esta falta de visión estratégica para sobreponernos al impulso de continuar simplemente reaccionando a la violencia no permite la inclusión de estrategias no reactivas desde las instituciones como la inteligencia policial, la creación de sinergias con mecanismos de participación ciudadana y la prevención terciaria en centros de readaptación social.

Además de este problema de diseño y puesta en práctica de políticas adecuadas, los autores insisten, una y otra vez en esta obra en mostrar los problemas derivados de la falta de auditores confiable e indicadores de evaluación bien pensados de estas políticas. Al igual que en la obra que antecedió este ejercicio, se evidenció con estos estudios la falta de capacidad para procesar los conflictos por recursos naturales y la necesidad de dejar de transferir recursos y atribuciones al Ejército para subsidiar la incapacidad de otras instituciones. Leemos una y otra vez en esta obra la coincidencia entre operativos militares, como México Seguro en Tamaulipas, y el aumento de los homicidios y las agresiones y violaciones de derechos humanos, comprensible, aunque jamás justificables, debido al grado de sobreexplotación en que están nuestras instituciones castrenses.

2. ¿Qué problemas específicos enfrentan las instituciones de seguridad y justicia? ¿qué papel debe tener el Estado en la construcción de la paz? El principal problema que se desprende de la lectura de los textos de este volumen es la corrupción y de colusión —sobre todo en el noreste— de algunos sectores del Estado mexicano con el crimen. Además, insisten una y otra ver en el rezago en la instrumentación de la reforma al sistema de justicia penal de 2008 en ámbitos locales. En más de una ocasión se menciona que la infraestructura para la instrumentación de esta reforma está vacía e inoperante. No es extraño, pues, que el paso a un sistema penal que respete la presunción de inocencia pase por diversas etapas de descrédito público y social.

   Otro proceso de cambio institucional que se antoja fundamental en la lectura es la reforma de las policías, sobre todo, locales. Todo indica que

a todos los cuerpos de policía municipal y estatal les faltan recursos. Entre otras cosas, a las policías les faltan patrullas, armas y balas, medios de comunicación, uniformes y calzado adecuados. El personal policiaco, además de ser insuficiente, tiene limitado entrenamiento y calidad de vida, lo que se traduce en una pobre condición física. Existen graves limitaciones de reclutamiento y operación por el peligro que ahora implica ser policía. Hay problemas de mandos con poca preparación y falta de cultura de los derechos humanos. Además, en algunas zonas del país los policías locales han estado en la nómina de grupos del crimen como los Zetas en el noreste y el sur. Por último, los autores dejan claros que los mecanismos de control de confianza fallaron y siguen fallando, especialmente en casos como Michoacán.

3. ¿Cómo reemplazar a los militares en tareas de seguridad pública? ¿Cómo hacemos para desmilitarizar México? Según los autores de este libro, para sustituir a los militares en labores de seguridad pública falta normar el Mando Único o Mixto o cualquier otra forma de organización policial en el ámbito local que funcione. También debemos reflexionar sobre la posibilidad de que estas reformas policiales tengan el efecto contraproducente de militarizar, sobre todo si se negocia en paquete e intercambiando políticamente con la discusión de leyes abiertamente militaristas, como la Ley de Seguridad Interior.

   La sustitución paulatina de nuestros sobreexplotados Ejército y Marina por fuerzas de seguridad civiles debe pasar, en casos como Sinaloa, por dar mayor poder a la sociedad civil en las políticas de prevención que hagan sinergias entre la directa prevención del crimen y programas sociales que atajen el avance de las organizaciones criminales en la creación de cierta base social. Además, este proceso debe complementarse con una buena articulación de los sistemas de inteligencia local municipal y estatal.

En pocas palabras, los diversos trabajos de este libro parten del supuesto de que cierta arquitectura institucional puede favorecer la paz —entendida, no como la ausencia de conflicto impuesta por la fuerza (o paz negativa), sino como la capacidad para construirla desde el respeto a la dignidad humana y la justicia. Proponen que ese Estado con el que la paz es posible debe diseñar, modificar, poner en práctica y evaluar sus políticas públicas con base en evidencia y suficientes capacidades. Asimismo, un Estado abocado a la

construcción de las condiciones de posibilidad para la paz debe implementar plenamente la reforma del Sistema de Justicia Penal, recuperar las políticas de prevención del crimen que funcionaron y las capacidades policiales desde lo local para desahogar el exceso de responsabilidades en materia de seguridad pública de nuestras Fuerzas Armadas.

Esta agenda coincide en mucho con lo que se ha planteado desde la sociedad civil, aunque tiene mayor compromiso con lo local que la discusión amplísima sobre Mando Único versus Mando Mixto desde los poderes de la Unión federales o la también muy amplia discusión para formar el Sistema Nacional Anticorrupción o lograr tener un fiscal independiente e imparcial en lugar de un procurador al servicio del gobierno en turno. Dadas las coincidencias, vale la pena preguntarnos, una vez que hemos entendido y documentado todo esto, si lograr que esta agenda se concrete tendrá como consecuencia la justicia que permitirá que la paz sea algo más que una palabra usada en el ámbito político para lavarse la cara y acallar las críticas voces de las víctimas de la violencia. Es decir, aún es válido preguntarnos: ¿será suficiente?.

Referencias

Adams, David, *Cultura de paz. Una utopía posible*, trad. y ed. de Roberto Mercadillo, México, Herder, 2014.

Enciso, Froylán (ed.), *Violencia y paz. Diagnósticos y propuestas para México*, México, Instituto Belisario, Domínguez del Senado de la República, 2017.

Enciso, Froylán y Fernando Nieto (eds.), *Sembradores de paz. Una reflexión colectiva para responder a la violencia,* México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2017.

Región Noroeste

Aproximaciones a la violencia estatal en Sonora: el Estado, el crimen y la ubicación estratégica

Manuel Pérez Aguirre

Durante la I Conferencia de Violencia y Paz,[1] Natalia Mendoza estudió la violencia en Sonora. Su trabajo se concentró en la violencia criminal y en la que ejercen actores externos contra la vida en sociedad, especialmente aquellas industrias dedicadas a actividades extractivas, así como los mecanismos de resistencia utilizados por la sociedad contra los abusos. Por un lado, este texto pretende continuar con los esfuerzos de Mendoza, concentrándose en la violencia que ejerce el Estado contra sus ciudadanos, analizando la violencia de las autoridades en la dimensión física y tomando en cuenta las violaciones a los derechos humanos. Por otro lado, esta investigación también explora las causas plausibles por las que el Estado vulnera la integridad física de los ciudadanos.

El capítulo está estructurado en tres partes. Primero, presenta una breve introducción a las especificidades demográficas y económicas de Sonora, buscando ilustrar que se trata de un estado con un territorio inmenso y una densidad demográfica baja, además de una economía pujante, al menos en términos relativos respecto al resto del país. Estas características son importantes, pues influyen determinantemente en las actividades del Estado y crean un ambiente propicio para las actividades criminales.

1 Mendoza Rockwell, Natalia. "Violencia y movilización social en Sonora, 2005-2015", en Froylán Enciso (ed.), *Violencia y paz. Diagnósticos y propuestas para México*, México, Instituto Belisario, Domínguez del Senado de la República, 2017, pp. 131-142.

La segunda sección trata sobre la violencia estatal en Sonora. En primer lugar, la presenta como un tipo más dentro de la generalización de la violencia en México. Después, desarrolla qué se entiende por ella, relacionándola con la literatura especializada y diferenciándola de términos afines, como represión. Finalmente, analiza datos del incremento generalizado de esa violencia, con información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sonora (CEDH-Sonora).

La tercera sección es la más extensa, pues, con base en la literatura especializada, desarrolla dos hipótesis sobre las causas potenciales de la violencia estatal en Sonora. Así, el primer apartado de esa sección trata el ambiente de violencia criminal que rodea a la entidad como explicación plausible de las violaciones a la integridad física de los sonorenses por parte de las autoridades. Como se verá posteriormente, el apartado contextualiza a la entidad a partir de dos indicadores de violencia criminal, homicidios y desapariciones; posteriormente, trata sobre el desempeño de esos factores dentro del estado. Finalmente, el apartado brinda razones por las que Sonora tiene esos números, como la ubicación estratégica cercana a Estados Unidos, la intersección de su territorio en las áreas de influencia de tres de las más importantes organizaciones criminales en México y las condiciones geográficas de la entidad, que permiten dichas actividades, pues tienen amplias extensiones de territorio prácticamente despoblado, lo que dificulta la labor estatal.

El último apartado de esa sección tiene que ver con el Estado, a partir de la literatura sobre capacidades estatales. Así, el texto analiza una serie de indicadores que muestran un aparato estatal con capacidades bajas, tanto en conjunto cuanto en particular. La imagen que queda de Sonora es que no está en condiciones de proteger a la ciudadanía e incluso puede llegar a ser uno de sus agresores.

Características socioeconómicas de la entidad

Sonora es una entidad federativa en el noroeste de la república mexicana. Colinda con Chihuahua al este, con Baja California y el Mar de Cortés al oeste, con Estados Unidos al norte y con Sinaloa al sur. Sus 184 934 km^2 lo convierten en el segundo estado más extenso de la república,[2] solo detrás de Chihuahua. Por sí solo, representa 9.41% del territorio nacional.

2 Inafed, "Sonora", *Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México,* 2010.

Según el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed), Sonora está dividida en tres grandes regiones: Sierra, concentrada en minería y ganadería; Costa, agricultura y servicios; y Frontera, enfocada a los servicios y al ámbito industrial. Sin embargo, para una entidad de las dimensiones geográficas de Sonora es forzoso una regionalización más específica. Lucía Castro diferencia 12 áreas:[3]

I. *Desierto*: Caborca, Puerto Peñasco, San Luis Río Colorado y General Plutarco Elías Calles.

II. *Río Altar*: Altar, Atil, Oquitoa, Pitiquito, Sáric y Tubutama.

III. *Frontera Centro*: Benjamín Hill, Cucurpe, Ímuris, Magdalena, Nogales, Santa Ana, Santa Cruz y Trincheras.

IV. *Frontera Norte*: Agua Prieta, Bacoachi, Cananea, Fronteras, Naco y Nacozari.

V. *Río Sonora y San Miguel*: Aconchi, Arizpe, Banámichi, Baviácora, Carbó, Huépac, Opodepe, Rayón, San Felipe, San Miguel de Horcasitas, Ures y Villa Pesqueira.

VI. *Sierra Alta*: Bacadéhuachi, Bacerac, Bavispe, Cumpas, Divisaderos, Granados, Huachinera, Huásabas, Moctezuma, Nácori Chico, Tepache y Villa Hidalgo.

VII. *Hermosillo*: Centro Batuc, Hermosillo, La Colorada, Mazatán, Ónavas, San Javier, San Pedro de la Cueva, Soyopa, Suaqui, Suaqui Grande y Tepupa.

VIII. *Sierra:* Arivechi, Bacanora, Sahuaripa y Yécora.

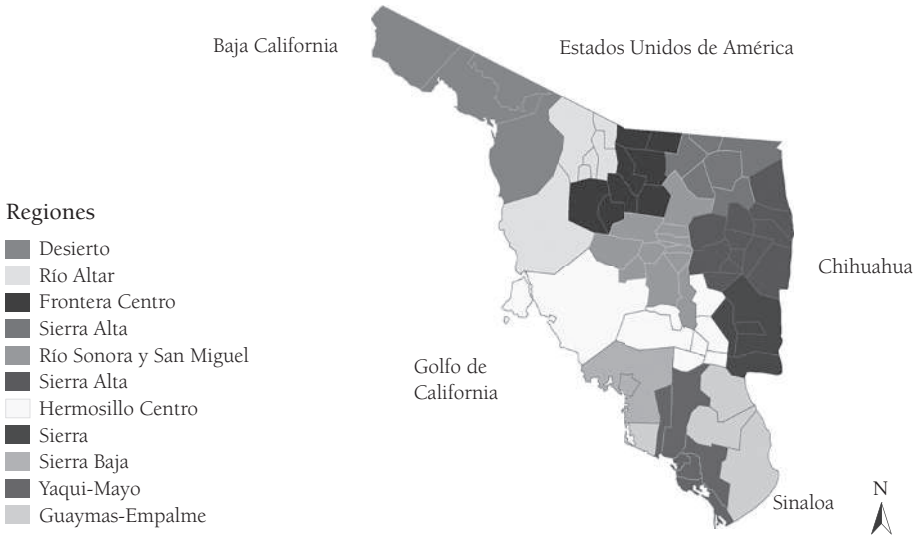
IX. *Guaymas-Empalme*: Guaymas, Empalme, San Ignacio Río Muerto.

X. *Yaqui-Mayo*: Bácum, Benito Juárez, Cajeme, Etchojoa, Huatabampo, Navojoa.

XI. *Sierra Baja:* Álamos, Quiriego y Rosario.

3 Lucía Castro, *Travesías azarosas. Relato demográfico del siglo* XX *sonorense*, Hermosillo, El Colegio de Sonora, 2015, p. 60.

Mapa 1. Regiones de Sonora



Fuente: Lucía Castro, *Travesías azarosas. Relato demográfico del siglo* XX *sonorense*, Hermosillo, El Colegio de Sonora, 2015, p. 61.

Según la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI),[4] Sonora tiene una población de 2 850 330 habitantes, de los cuales 49.48% son hombres y 50.51% son mujeres. La entidad ocupa el décimo octavo lugar en población total, donde el Estado de México ocupa el primer sitio, con 16 187 608 habitantes y Colima el último, con 711 235. Sin embargo, Sonora es la quinta entidad menos poblada en términos de densidad poblacional, pues hay 16 habitantes por km^2, muy cerca de Baja California Sur con 10, mientras que la Ciudad de México reportó 5967 y la media nacional es de 61.[5]

La capital, Hermosillo, concentra el 31% de la población estatal, con 884 273 habitantes. Por su parte, el segundo municipio más poblado, Cajeme, tiene 433 050 habitantes, representando el 15.2% del total. Lo siguen Nogales, con 233 952 personas (8.2%); San Luis Río Colorado, con 192 739 (6.76%); Navojoa con 163 650 (5.74%) y Guaymas, con 158 046 habitantes, el 5.54% del total. Sin embargo, en consonancia con lo expuesto en el párrafo anterior, hay municipios casi sin habitantes. De hecho, Sonora tiene 58 municipios con me-

4 INEGI, "Encuesta Intercensal 2015".
5 *Ibid.*

nos del 1% de los habitantes estatales. Entre ellos, destacan Divisaderos, con 717 habitantes (0.03%), Atil, con 582 (0.02%), San Javier Onavas, con 557 (0.02%), San Felipe de Jesús, con 407 (0.01%) y Oquitoa, con 372 (0.01%).

La economía de Sonora generó 570 174 millones de pesos, a precios constantes de 2013, equivalentes al 3.35% del PIB nacional. Vale la pena destacar que Sonora es una de las entidades con mayor crecimiento económico del país, incrementando en 5.6% de 2015 a 2016, mientras el promedio nacional en el mismo periodo solo fue de 2.7%.[6]

La actividad económica sonorense se estructura de la siguiente manera: 6. 12% corresponde a actividades primarias; 46.38% a secundarias, con 24.14% correspondiente a la industria manufacturera; 47.5% a actividades terciarias, del que 17.48% es generado por el comercio, 7.88% de servicios inmobiliarios y 3.74% de transporte.

Sonora tiene uno de las calificaciones más altas del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en el país: 0.779. Solo Nuevo León y Distrito Federal tuvieron mejores desempeños en 2012, ubicándose dentro de las 9 entidades categorizadas como muy altas en su IDH. Sonora también se ubicó en el rango más alto en dos de los indicadores que integran el IDH: tercer lugar en el Índice de Educación (0.663) y tercer lugar en el Índice de Ingreso (0.847); mientras que fue el décimo quinto en el Índice de Salud (0.843). Vale la pena subrayar que Sonora tiene un mejor desempeño que el promedio nacional en todos los indicadores.[7]

La violencia estatal en Sonora

Uno de los efectos más indeseables de la ola de violencia en México es su normalización en la sociedad, que invisibiliza fenómenos como secuestros, violaciones, feminicidios y extorsiones. Este texto se interesa por la violencia estatal, aquella que ejercen las autoridades sobre la población. Desde luego, podría argumentarse, con razón, que el estudio de las violaciones a los derechos humanos es parte cotidiana de los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil y la comunidad académica mexicana Sin embargo, creo que la perspectiva de Mauricio Rivera sigue teniendo validez: el estudio de la violencia estatal en México utiliza más una perspectiva de caso y centrada en

6 INEGI, PIB *y Cuentas Nacionales*.
7 PNUD, *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México. Nueva metodología,* México, PNUD, 2014.

explicaciones coyunturales que otra más abarcadora, utilizando estudios más amplios y buscando explicaciones generales.[8]

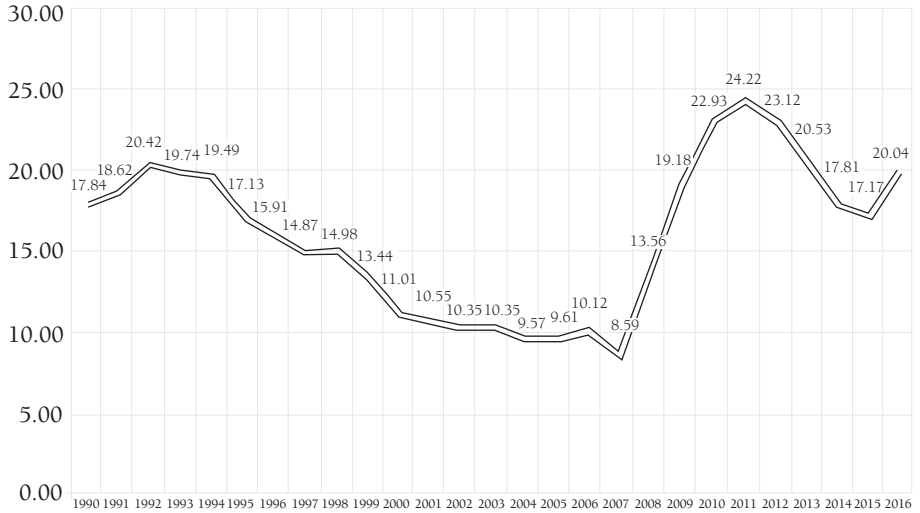
Para entender la dinámica de la violencia estatal en Sonora es necesario contextualizarla en el marco nacional. En ese sentido, esta sección procede a explorar los indicadores correspondientes de homicidios, con información del INEGI, y de desapariciones, con información del Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNP), para terminar analizando las violaciones a los derechos humanos, con datos de la CNDH y CEDH-Sonora.

En la siguiente gráfica, podemos apreciar una tendencia decreciente en la tasa de homicidios de 1990 a 2007. Se utiliza la información del INEGI sobre homicidios. Como se sabe,[9] la diferencia fundamental con los datos recopilados y presentados periódicamente por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) es que el Secretariado utiliza las carpetas de investigación mientras que el INEGI utiliza las actas de defunción como indicador base, siendo más preciso el último.

8 Mauricio Rivera, "Estudios sobre represión estatal en regímenes democráticos: teorías, métodos, hallazgos y desafíos", *Política y Gobierno*, 17 (2010), pp. 59-95.

9 José Merino y Carolina Torreblanca, "¿Por qué crecieron homicidios en México en 2016?", *Animal Político*, 4 de agosto de 2016.

Gráfica 1. Tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes



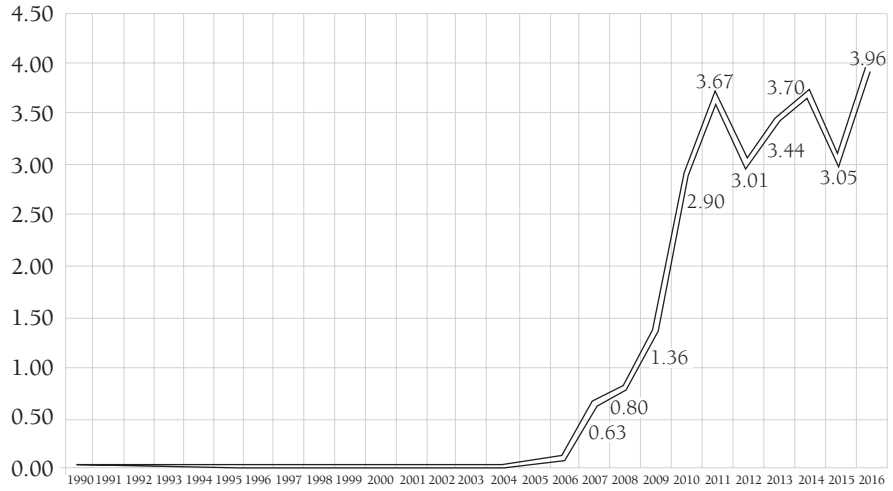
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Defunciones por homicidio".

Por las razones que fueren, la situación se invierte desde 2008. Desde luego, se puede discutir el grado de responsabilidad del gobierno calderonista sobre el incremento, sobre todo aduciendo a factores estructurales,[10] pero es muy llamativo que el cambio drástico de tendencia coincida plenamente con la implementación de la estrategia de Felipe Calderón, sin omitir que el crimen organizado en México estaba experimentando una etapa de grandes cambios previos al arribo del panista.

Por su parte, las desapariciones también indican un incremento drástico a partir de 2006. Sin embargo, a diferencia de los homicidios registrados por el INEGI, las desapariciones no registran una caída significativa después de la conclusión del sexenio calderonista, más bien mantuvieron un comportamiento estable, con altas y bajas reducidas. Vale la pena subrayar que su punto máximo se registra en el año 2016. Para este texto se utiliza el corte de abril de 2017 del SESNSP.

10 Luis Astorga, "¿Qué querían que hiciera?". *Inseguridad y delincuencia en el gobierno de Felipe Calderón*, México, Grijalbo, 2015.

Gráfica 2. Tasa de desapariciones por cada 100 000 habitantes



Fuente: Elaboración propia con datos de SESNSP, "Datos abiertos de incidencia delictiva".

¿Qué se entiende por violencia estatal? Es aquella que ejercen las autoridades, es decir, el Estado y sus funcionarios. Esto incluye la violencia política de género y la violencia simbólica, entre otras. Por ello, vale la pena realizar algunas precisiones sobre el uso que se hará del término a lo largo de este texto. En primer lugar, el término violencia estatal está intrínsecamente relacionado con el de represión.[11] Davenport define la represión como una acción con la que el Estado espera neutralizar a sus oponentes políticos o incrementar los costos de sus actividades.[12] Así, siguiendo a Young, la represión es una acción donde el Estado utiliza violencia contra sus ciudadanos para inducirlos a acatar sus políticas.[13]

Por ello, vale la pena precisar que mientras la violencia estatal puede tener un sinnúmero de causas que, en el caso mexicano, pueden ir desde abusos de autoridad por temas vehiculares hasta los "efectos colaterales" del combate al crimen organizado con acciones y estrategias similares a las de los delincuen-

11 Daniel Hill y Zachary Jones, "An Empirical Evaluation of Explanations for State Repression", *American Political Science Review*, 108, (2014), pp. 661-687.

12 Christian Davenport, "'Constitutional Promises' and Repressive Reality: a Cross-National Time-Series Investigation of Why Political and Civil Liberties are Suppressed", *The Journal of Politics*, 58 (1996), pp. 627-654.

13 Joseph Young, "Repression, Dissent, and the Onset of Civil War", *Political Research Quarterly*, 66 (2013), pp. 516-532.

tes,[14] la represión tiene una naturaleza eminentemente política e implica una relación dinámica entre sociedad y autoridades.[15] En ese sentido, este texto hará uso del término violencia estatal, porque no hay evidencia de que la violencia política en Sonora sea mayúscula, mientras que sí podemos hablar de un incremento notorio en las violaciones a los derechos humanos en la entidad, en particular en su variante de violaciones a la integridad física.

En ese sentido, la segunda precisión pertinente a partir de la literatura especializada sobre violencia estatal diferencia es diferenciar entre *violaciones a la integridad física* y *restricciones a las libertades civiles*.[16] Por un lado, la vulneración a la integridad de las personas, o lo que Richards y Gelleny llaman violaciones a la integridad física,[17] contiene mutilación, tortura, asesinato, entre otras. Por otro, las restricciones a las libertades civiles incluyen prohibiciones, toques de queda, limitaciones a la libertad de expresión, asociación, asamblea y creencias. Ambas divergen en cómo modifican las conductas de los individuos: las primeras atentan directamente contra los actores, incluso mediante la eliminación física, mientras las segundas solo limitan sus oportunidades.

Hay dos formas de operacionalizar la violencia estatal en la literatura macrocuantitativa. Una es la Escala de Terror Político,[18] centrada en las violaciones a la integridad física. La otra deriva del CIRI Human Rights Data Project (CHRDP),[19] que también incluye algunas restricciones a las libertades civiles, como censura. Lamentablemente, esas fuentes no están disponibles para estudios a nivel subnacional, imposibilitando su utilización en este texto.

Así, para el caso mexicano, lo más conveniente es seguir y actualizar el trabajo de Beer y Mitchells,[20] quienes tomaron como base las violaciones a los artículos 3 a 9 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: derecho a la vida,

14 Guillermo Pereyra, "México: Violencia criminal y 'guerra contra el narcotráfico'", *Revista Mexicana de Sociología*, 74 (2012), pp. 429-460.

15 Sabine Carey, "The Dynamic Relationship between Protest and Repression", *Political Research Quarterly*, 59 (2006), pp. 1-11.

16 Christian Davenport, "State Repression and the Tyrannical Peace", *Journal of Peace Research*, 44 (2007), pp. 485-504.

17 David Richards y Ronald Gelleny, "Good Things to Those who Wait? National Elections and Government Respect for Human Rights", *Journal of Peace Research*, 44 (2017), pp. 505-523.

18 Steven Poe y Neil Tate, "Repression of Human Rights to Personal Integrity in the 1980's: A Global Analysis", *The American Political Science Review*, 88 (1994), pp. 853-872.

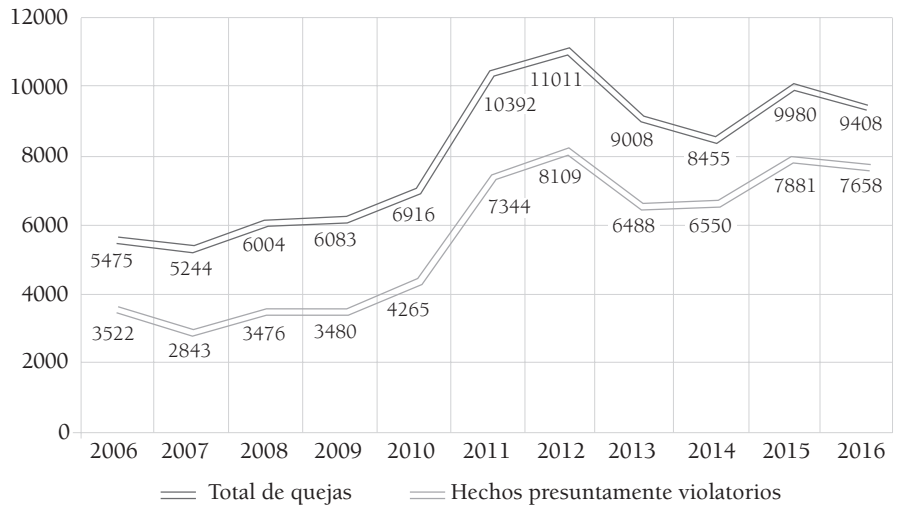
19 David Cingranelli y David Richards, "The Cingranelli and Richards (CIRI) Human Rights Data Project", *Human Rights Quarterly*, 32 (2010), pp. 401-424.

20 Caroline Beer y Neil Mitchell, "Democracy and Human Rights in the Mexican States: Elections or Social Capital?", *International Studies Quarterly*, 48 (2004), pp. 293-312.

derecho a la libertad y seguridad de la persona, derecho a no ser torturado o castigado degradantemente, derecho a no ser arrestado arbitrariamente. Ellos midieron la violencia estatal mediante el número de quejas interpuestas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

La siguiente gráfica brinda una aproximación al fenómeno de las violaciones a los derechos humanos en el país, por medio de dos indicadores obtenidos a partir de los informes anuales de la CNDH. El primero es el número total de quejas recibidas por la Comisión, el segundo muestra aquellos hechos calificados por el organismo autónomo como presuntamente violatorios de derechos humanos.

Grafica 3. Quejas por violaciones a los derechos humanos



Fuente: Elaboración propia con datos de CNDH, "Informes anuales de actividades".

La gráfica muestra, en líneas generales, un desempeño similar de las quejas y los hechos presuntamente violatorios de derechos humanos a la evolución de los homicidios y las desapariciones forzadas en México, con una tendencia inicial ascendente y una aparente estabilización en los años más recientes. No obstante, vale la pena subrayar que el incremento no es tan drástico a finales de la década pasada y, más bien, crece a principios de la actual. También es necesario recalcar que, si bien los indicadores mantienen tendencias similares casi paralelas, la brecha entre quejas y hechos presuntamente violatorios tiende a cerrarse.

En ese sentido, vale la pena diferenciar entre ambos. Por un lado, las quejas pueden ser interpuestas por cualquier ciudadano y deben ser registradas, mientras que los hechos presuntamente violatorios ya pasaron por la intermediación y calificación de la CNDH, por lo que debe considerarse como un indicador más sólido en materia de violencia estatal. No se utilizan las recomendaciones como indicador porque son un recurso extremo de la Comisión, utilizada sólo en el 1% de los casos, como mostraron Elizondo y Magaloni.[21]

Como se comentó líneas arriba, no es posible utilizar las fuentes tradicionales para estudios subnacionales como este. Por ello, he buscado avanzar en la sistematización de las violaciones a la integridad física en el plano subnacional, tomando como base el trabajo pionero de Beer y Mitchells y su operacionalización mediante el número de quejas por violaciones a la integridad física.[22] La diferencia primordial con su enfoque radica en el origen de la información, sustituyendo los datos de la CNDH por información de los organismos autónomos de derechos humanos de cada entidad. ¿Por qué? Considérese que la CNDH solo puede atraer algunos de los casos atendidos previamente por los organismos autónomos, resultando menos representativa de las realidades en las entidades federativas.

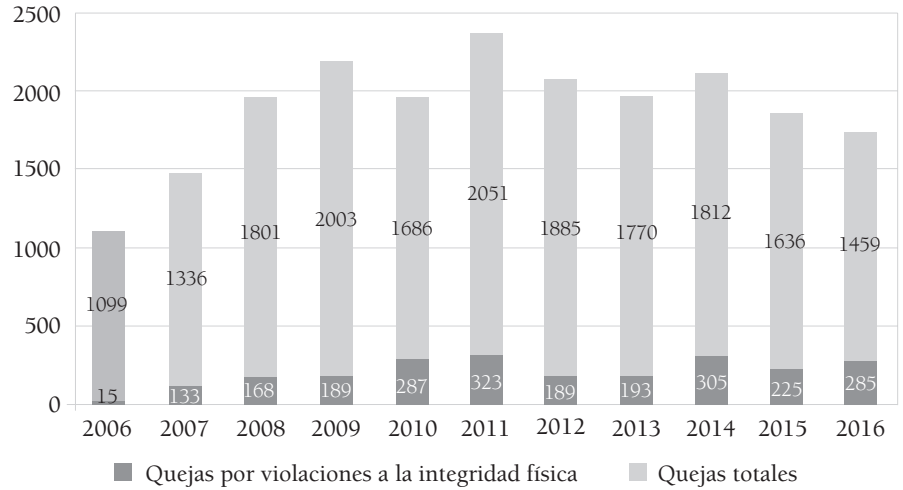
La siguiente gráfica muestra las quejas por violaciones a los derechos humanos recibidas en CEDH-Sonora, el organismo autónomo de la entidad. Tal y como ocurre con los datos de la CNDH, las quejas recopiladas por el organismo local muestran un incremento notable en el último lustro de la década pasada, casi duplicándose de 2006 a 2009. El punto máximo de quejas llegó en 2011, con 2 051. A partir de ahí podemos percibir una estabilización del indicador, con subidas y bajadas en los años siguientes, aunque siempre por encima del mínimo de 2006.

La gráfica también muestra el conjunto de quejas por violaciones a la integridad física del total recopilado por la CEDH-Sonora. Como se aprecia, guarda un patrón similar al del total de quejas, con un incremento notable al principio de la serie, llegando al máximo en 2011 y estabilizándose a partir de ese año. Vale la pena subrayar la importancia de las violaciones a la integridad física sobre el conjunto, aunque también queda claro que la mayoría de las denuncias están relacionadas a otros motivos, como negligencias médicas, dilaciones en los deberes legales, incumplimiento de atribuciones, etcétera.

21 Ana Laura Magaloni y Carlos Elizondo Mayer-Serra, "¿Qué hacer con la CNDH?", *Nexos*, 1 de noviembre de 2014.

22 Véase Manuel Pérez Aguirre, "Panorama de la violencia estatal en las entidades federativas mexicanas", *Revista Mexicana de Sociología*, 80 (2018), pp. 63-114

Gráfica 4. Quejas por violaciones a los derechos humanos

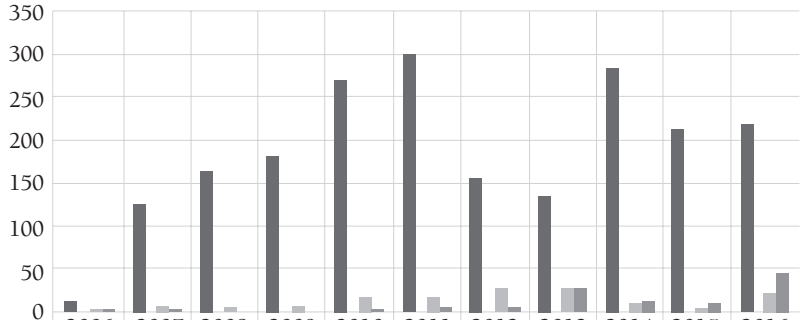


Fuente: Elaboración propia con datos de CEDH-Sonora, "Informes de actividades".

La siguiente gráfica se enfoca en las violaciones a la integridad física, basándose en el trabajo de Beer y Mitchells y su operacionalización de las violaciones a los artículos 3 a 9 de la Declaración Universal de Derechos Humanos,[23] utilizando cuatro indicadores que agrupan las violaciones a la integridad física: a) *violaciones a la libertad* es la suma del número de quejas por detención arbitraria y retención ilegal; b) *tortura y maltrato* agrupa las quejas por tortura, tratos crueles y degradantes, empleo arbitrario de la fuerza y lesiones; c) *violaciones a la vida* recopila las quejas por homicidio extrajudicial, asesinato y violaciones al derecho a la vida; d) *desaparición forzada* concentra las quejas por incomunicación y desaparición forzada.

23 C. Beer y N. Mitchell, art. cit.

Gráfica 5. Quejas por violaciones a la integridad física



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Libertad	12	124	163	181	270	300	156	137	282	210	219
Vida	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Desaparición forzada	1	8	5	8	16	17	27	28	11	5	22
Tortura y maltrato	2	1	0	0	1	6	6	28	12	10	44

Fuente: Elaboración propia con datos de CEDH-Sonora, "Informes de actividades".

La violación a la integridad física más común en Sonora es a la libertad, que se ha mantenido por encima de las cien quejas anuales a partir del incremento notable de 2006. Obviamente, hay variaciones en el periodo, con los puntos más álgidos en 2010, 2011 y 2014. Vale la pena anotar que estos cambios no obedecen a cambios en la administración de la CEDH-Sonora y que, por otro lado, una ventaja de utilizar al número de quejas como indicador es que es un acto voluntario y medianamente sencillo, aunque no del todo.[24]

Desaparición forzada, tortura y maltrato son los otros indicadores presentes en las quejas por violaciones a la integridad física. Muestran, en términos generales, un patrón similar al de libertad, con la diferencia primordial que no disminuyen en 2012 y 2013, sino en 2014 y 2015. Finalmente, llama la atención que no hubiese ni un caso de homicidios extrajudiciales en la entidad. Esto podría deberse a cambios en la forma de procesamiento de la información por parte de la CEDH-Sonora, pues, en años recientes, los organismos que conforman la Federación Mexicana de Organismos de Derechos Humanos (FMODH) han intentado homologar los catálogos de violaciones desde principios de esta década, sin lograrlo por completo. No obstante, no se detectaron cambios en la clasificación durante el análisis de los informes anuales de la CEDH-Sonora.

24 Manuel Pérez Aguirre, *La violencia estatal en las entidades federativas mexicanas (2008-2014): la influencia de la democracia electoral y las capacidades estatales*, tesis, México, El Colegio de México, 2016.

Causas potenciales de la violencia estatal en Sonora

En la sección pasada se describieron los datos disponibles referentes a las violaciones a la integridad física en Sonora. En este exploraremos las causas potenciales detrás de la violencia estatal en la entidad. La literatura especializada enumera múltiples causas de la violencia estatal. Retomo la lista elaborada por Hill y Jones, pues, en mi opinión, esquematiza el fenómeno adecuadamente.[25] En primer lugar, hablan de causas económicas, que incluyen PIB per cápita, ingresos petroleros, apertura comercial, inversión extranjera directa. En segundo, las causas demográficas incluyen el tamaño de la población, densidad demográfica y el número relativo de jóvenes, entre otros. Finalmente, las causas políticas incluyen tipo de régimen político, ideología del gobierno y presencia de organizaciones no gubernamentales. La literatura especializada se ha enfocado mucho en las causas políticas, en particular en un cuerpo teórico conocido *la proposición democrática*, el cual apunta hacia una relación negativa entre democracia y violencia estatal,[26] aunque sus alcances han sido limitados o refutados en más de una ocasión.[27]

El combate al crimen organizado ha creado una situación propicia para las violaciones a la integridad física de los ciudadanos. Por ello, para entender el fenómeno, vale la pena analizar, en primer lugar, el ambiente de violencia en que rodea a Sonora y, posteriormente, las capacidades del Estado, especialmente aquellas con las que enfrenta al crimen organizado.

El ambiente de violencia en Sonora

En la literatura sobre violencia estatal, los conflictos armados constituyen la causa más significativa e influyente para determinar las violaciones a derechos humanos, superando incluso a las capacidades estatales o el tipo de régimen.[28] Siguiendo a

25 D. Hill y Z. Jones, art. cit.

26 Christian Davenport, "Human Rights and Democratic Proposition", *The Journal of Conflict Resolution*, 43 (1999), pp. 92-116. También véase Patrick Reagan y Errol Henderson, "Democracy, Threats and Political Repression in Developing Countries: Are Democracies Internally Less Violent?", *Third World Quarterly*, 23 (2002), pp. 119-136.

27 Helen Fein, "More Murder in the Middle: Life-Integrity Violations and Democracy in the World, 1987", *Human Rights Quarterly*, 17 (1995), pp. 170-191.

28 S. Poe y N. Tate; y D. Hill y Z. Jones, arts. cits.

Poe y Tate, las guerras, tanto las internacionales cuanto las civiles, incrementan las violaciones a los derechos humanos de manera sostenida y frecuente.

Este texto tomará el término de guerra civil como base. ¿Por qué utilizarlo para el contexto mexicano? En primer lugar, porque la literatura establece que una guerra civil incluye la participación del gobierno como actor en el conflicto armado y a un actor no estatal. Esto encaja con la situación mexicana. De hecho, Andreas Schedler ha propuesto la utilización del término guerra civil económica para caracterizar la situación nacional: "no es una guerra civil por el Estado ni por ideología. Es una guerra civil de las llamadas 'nuevas', que se libran por ganancias materiales, no por motivos políticos".[29]

En segundo lugar, porque los efectos de la lucha estatal abierta contra el crimen organizado en México coinciden con las razones por las que las guerras causan estragos en los derechos humanos de la población. Por un lado, ponen en peligro a la sociedad civil, vulneran el Estado de derecho y los límites aceptables en el uso de la violencia legítima. Por el otro, contribuyen a la reducción de las capacidades del Estado, no sólo aquellas directamente relacionadas con sus labores de seguridad, también otras cuya ausencia fomenta la vulnerabilidad de los ciudadanos ante las agresiones externas —como la recaudación de recursos que luego se podrían utilizar en forma de políticas públicas.

En ese tenor, Arturo Alvarado afirma que la violencia criminal erosiona la competencia política y vulnera los derechos humanos, civiles y políticos.[30] Por su parte, Guillermo Pereyra afirma que las organizaciones criminales mexicanas han vulnerado las capacidades del Estado, incluso sustituyéndolo en su control territorial. Más aún, el Estado mexicano tiende a mimetizar sus acciones y estrategias con las del crimen organizado.[31] Por su parte, Alvarado y Zaverucha centran su atención en la militarización de las labores policiacas como elemento importante en las violaciones de derechos humanos en el país.[32]

29 Andreas Schedler, *En la niebla de la guerra. Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada*, México, CIDE, 2015.

30 Arturo Alvarado, "Violencia y democracia: Balance de los estudios sobre violencia", *Estudios Sociológicos*, 30 (2012), pp. 29-57.

31 Guillermo Pereyra, "México: Violencia criminal y 'guerra contra el narcotráfico'", *Revista Mexicana de Sociología*, 74 (2012), pp. 429-460.

32 Arturo Alvarado y Javier Zaverucha, "La actuación de las fuerzas armadas en la seguridad pública en México y Brasil: una visión comparada", en *Los grandes problemas de México*, t. 15: Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.), *Seguridad nacional y seguridad interior*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 227-268.

Finalmente, en términos simbólicos, el término no carece de validez para describir la realidad nacional: no fue gratuito que el mismo presidente Calderón utilizara un lenguaje bélico en el combate al crimen organizado, con un término como Guerra contra el narcotráfico.

Sonora reúne dos condiciones que la ubican como uno de los escenarios más importantes en ese conflicto armado, amén de su notable extensión geográfica y la capacidad reducida del Estado para controlar su territorio, de lo que hablaremos posteriormente. El primero es que su larga frontera con Arizona es propicia para el trasiego de drogas, pues cuenta con varios cruces fronterizos en Sonoyta-Nukeville, Sásabe-Sasabe, Naco-Naco, Agua Prieta-Douglas y los de Nogales, así como diversas aduanas.

En segundo lugar, Sonora es un punto de intersección en los territorios de, por lo menos, tres de las mayores organizaciones criminales en el país, tales como el Cártel de Sonora, el de Ciudad Juárez y el de Tijuana. No está entre los alcances del texto discutir las especificidades de las alianzas y conflictos entre dichas organizaciones,[33] pero sí debe hacerse hincapié en que la entidad se encuentra rodeada por las áreas de influencia principales de todas ellas.

Evolución de los homicidios y desapariciones en el noroeste mexicano

A continuación se muestra una breve descripción de los efectos de la violencia criminal en Sonora, buscando ilustrar el entorno de violencia en el que se encuentran los habitantes de la entidad. La siguiente gráfica muestra el comportamiento regional de los homicidios con los datos de INEGI, utilizando la regionalización del Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018.[34]

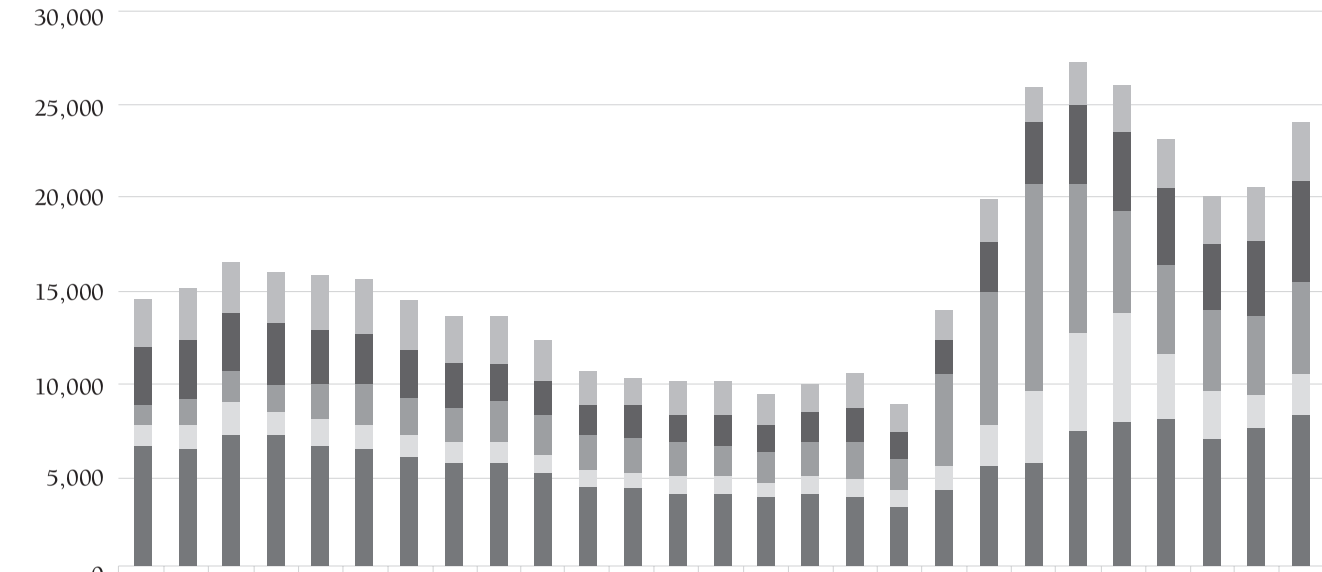
La región centro comprende Ciudad de México, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala; la región noreste incluye Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas; el noroeste abarca Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa y Sonora; Aguascalientes, Colima, Guanajuato,

33 Véase Guillermo Valdés Castellanos, *Historia del narcotráfico en México. Apuntes para entender al crimen organizado y la violencia*, México, Aguilar, 2014; Luis Astorga, "¿Qué querían que hiciera?" *Inseguridad y delincuencia en el gobierno de Felipe Calderón*, México, Grijalbo, 2015 y *El siglo de las drogas. Del Porfiriato al nuevo milenio*, México, Penguin Random House, 2016.

34 Secretaría de Gobernación, "Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018", 30 de abril de 2014.

Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro y Zacatecas conforman la región occidente; finalmente, la región sureste agrupa Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. La utilización de esta regionalización no es señal de conformidad con ella; vale la pena recalcar que la delimitación en sólo cinco áreas geográficas representa un problema para el análisis, pues obliga a juntar entidades muy conflictivas con otras mucho más pacíficas. Además, el diseño de las regiones difumina la violencia regional, conjuntando entidades muy pacíficas con otras muy conflictivas, disminuyendo el impacto sobre el conjunto. No obstante, sirve para ejemplificar las diferencias interregionales.

Gráfica 6. Homicidios por región

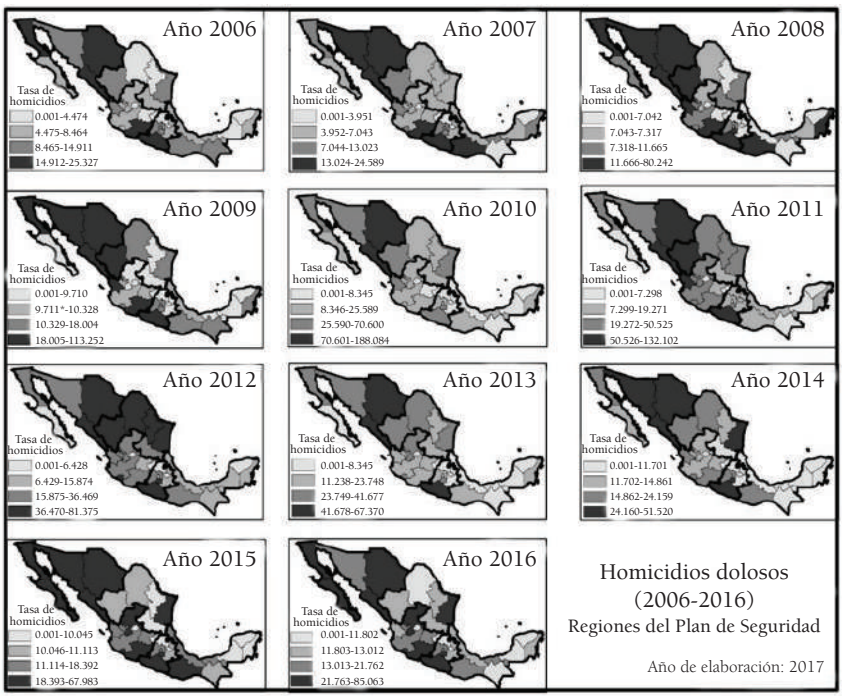


	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sureste	2,595	2,903	2,788	2,906	3,043	2,968	2,704	2,589	2,641	2,182	1,836	1,488	1,700	1,808	1,500	1,475	1,704	1,411	1,619	2,213	1,813	2.361	2.574	2,549	2,573	2,935	3,142
Occidente	2,982	2,989	3,213	3,145	2,942	2,783	2,610	2,245	1,972	1,848	1,694	1,757	1,627	1,619	1,519	1,703	1,994	1,550	1,940	2,651	3,202	4.230	4.242	4,159	3,435	3,928	5,356
Noroeste	1,217	1,509	1,648	1,547	1,808	2,130	2,075	1,925	2,117	2,065	1,741	1,834	1,814	1,677	1,630	1,739	1,853	1,643	4,930	7,241	11,151	7.883	5.310	4,825	4,389	4,229	4,991
Noreste	1,042	1,207	1,660	1,304	1,313	1,169	1,007	1,006	1,162	1,042	939	830	763	848	742	961	962	900	1,306	2,159	3,810	5.408	5.829	3,381	2,573	1,884	2,214
Centro	6,657	6,520	7,285	7,138	6,733	6,562	6,109	5,787	5,764	5,112	4,527	4,376	4,184	4,135	3,938	4,061	3,939	3,363	4,211	5,539	5,781	7,331	8.012	8,149	7,040	7,549	8,249

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Defunciones por homicidio".

No es el objetivo de este texto discutir las razones detrás de las diferencias entre las regiones, solo se busca hacer hincapié en que los homicidios aumentaron drásticamente en todas ellas, en especial en el noroeste de México. Las tasas de esta región se incrementaron casi tres veces de 2007 a 2008, y el aumento persistió hasta llegar, en 2010, a tasas seis veces mayores que 2007. Esto es más evidente al contrastar las cifras con la tasa nacional, la cual llegó a ser solo la cuarta parte de la tasa del noroeste. Según Guerrero,[35] uno de los pilares de la estrategia de seguridad calderonista se enfocó a capturar o eliminar a los líderes de los grupos criminales, generando inestabilidad e imposibilitando acuerdos duraderos entre las organizaciones. Es decir, la estrategia incrementaba las oportunidades para conquistar rutas y territorios, o la necesidad de defenderse de ataques, derivando en un mayor número de enfrentamientos.

Mapa 2. Homicidios dolosos por región

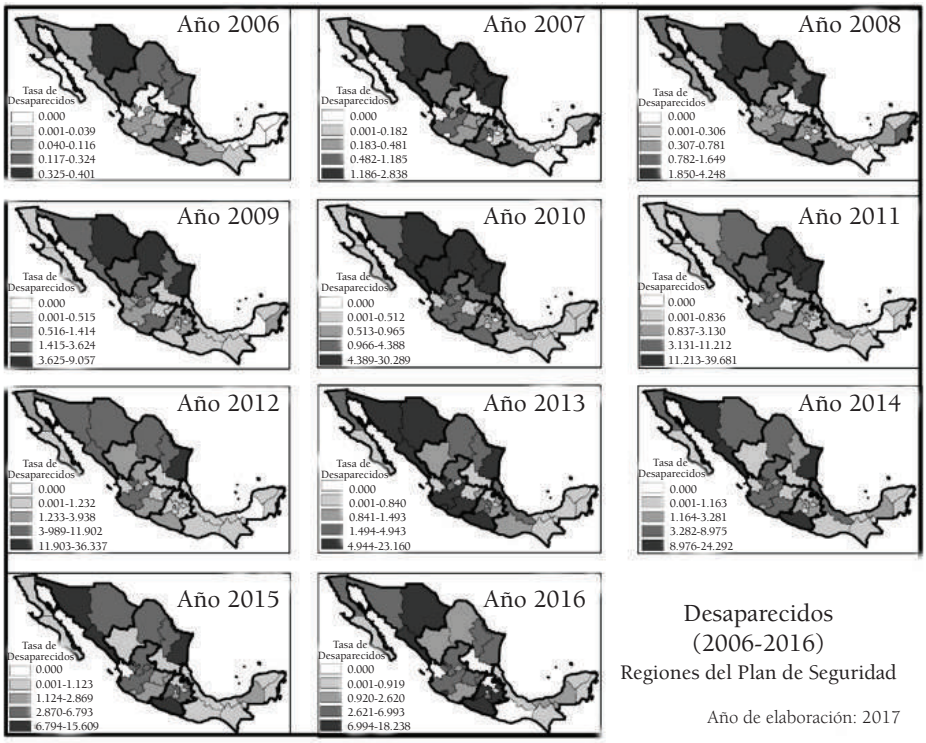


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Defunciones por homicidio".

35 Eduardo Guerrero Gutiérrez, "La estrategia fallida", *Nexos*, 1 de diciembre de 2012.

Otra forma de aproximarse a al estudio de la violencia es mediante las desapariciones de personas. Utilizo el corte de abril de 2017 de Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), que es la fuente tradicional para este fenómeno. Un problema del RNPED es que los registros pueden variar de un corte a otro, porque el se actualiza constantemente con las personas que aparecen, con o sin vida. Otro es que, a decir de muchas organizaciones de la sociedad civil y especialistas en el tema,[36] los datos oficiales subregistran el fenómeno de los desaparecidos en México, aunque ese argumento podría hacerse extensivo a casi la totalidad de los delitos en el país.

Mapa 3. Desapariciones por región

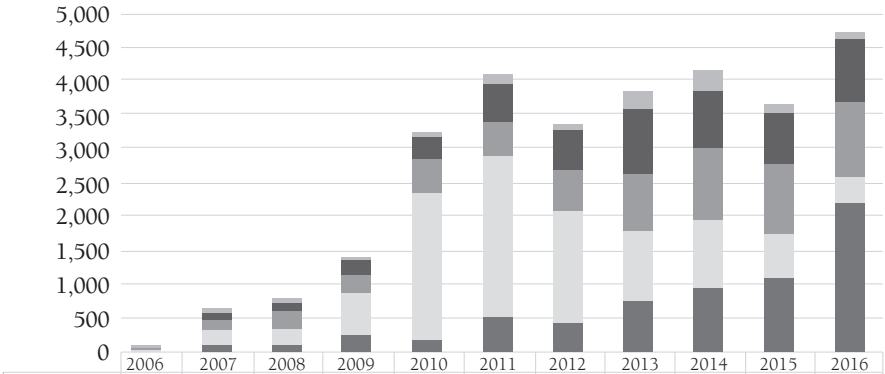


Fuente: Elaboración propia con datos de SESNSP, "Datos abiertos de incidencia delictiva".

36 Rubén Aguilar Valenzuela, "¿Cuántos desaparecidos hay en México?", *El Economista*, 15 de febrero de 2015.

Aunque las tasas de desaparecidos permiten visualizar el tamaño de la tragedia de una manera diferente a los homicidios, mantienen muchos puntos de coincidencia con las tasas presentadas con anterioridad. Según el indicador de desaparecidos, la región noroeste se mantiene como una de las más violentas. De hecho, su persistencia en la parte alta de las tasas regionales desde antes del sexenio calderonista abona a las versiones que apuntan a un incremento de la violencia previo al gobierno del michoacano. De esta forma, la región muestra una tendencia clara al aumento en las desapariciones, pero sin cambios drásticos en el periodo.

Gráfica 7. Desaparecidos por región

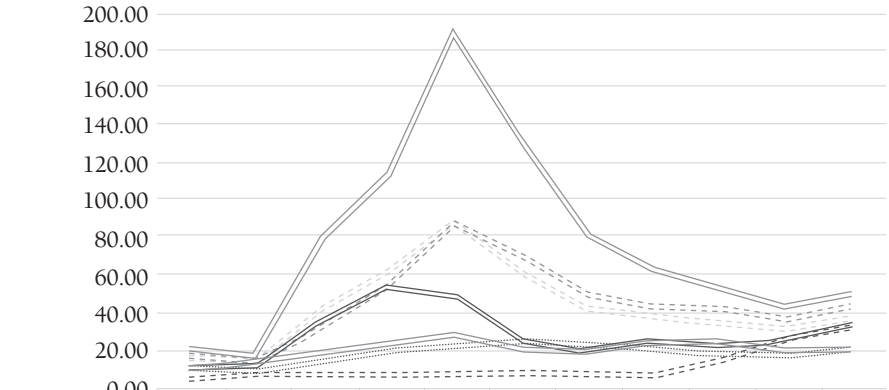


	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sureste	7	44	77	21	69	139	98	250	319	104	93
Occidente	12	105	118	227	347	556	582	966	811	749	944
Noroeste	20	166	249	274	474	525	617	816	1,053	1,057	1,075
Noreste	23	201	246	592	2,144	2,362	1,650	1,044	1,013	615	386
Centro	31	127	130	287	226	528	426	776	957	1,117	2,216

Fuente: Elaboración propia con datos de SESNSP, "Datos abiertos de incidencia delictiva".

En la siguiente figura se aprecia que el noroeste mexicano y las entidades que lo conforman mantenían tendencias similares a la tasa nacional hasta 2007, aunque también es cierto que la región ya manifestaba niveles mayores en el número de homicidios por cada 100 000 habitantes que el resto del país. Sin embargo, también se aprecia que 2008 significó un punto de quiebre.

Gráfica 8. Tasa de homicidios en el noroeste mexicano



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
BC	16.35	12.97	36.25	53.79	48.33	26.05	18.60	24.44	22.63	25.70	34.32
BCS	5.08	6.83	7.42	6.64	8.63	7.85	5.81	7.69	14.60	25.42	32.72
Chihuahua	19.99	15.98	80.33	113.53	188.49	131.72	81.49	62.70	51.61	43.33	49.57
Sinaloa	17.52	15.22	31.44	54.17	86.60	71.07	49.86	43.57	41.69	36.71	43.25
Sonora	10.40	13.40	18.16	23.93	27.79	20.36	19.76	24.75	24.98	20.52	20.14
Noroeste	15.90	14.14	42.48	62.32	88.20	62.30	42.02	38.17	34.71	31.70	37.24
Nacional	10.12	8.59	13.56	19.18	22.93	24.22	23.12	20.53	17.81	17.17	20.04

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Defunciones por homicidio".

Desde mi perspectiva, hay cuatro tendencias generales en las entidades respecto a la tasa nacional: baja, moderada, alta y extrema. La primera corresponde a Baja California Sur, que logró mantenerse como una entidad pacífica durante todo el sexenio calderonista. La violencia comenzó a incrementarse de manera drástica hasta el sexenio de Peña Nieto. De hecho, los homicidios crecieron casi cinco veces de 2012 a 2016.

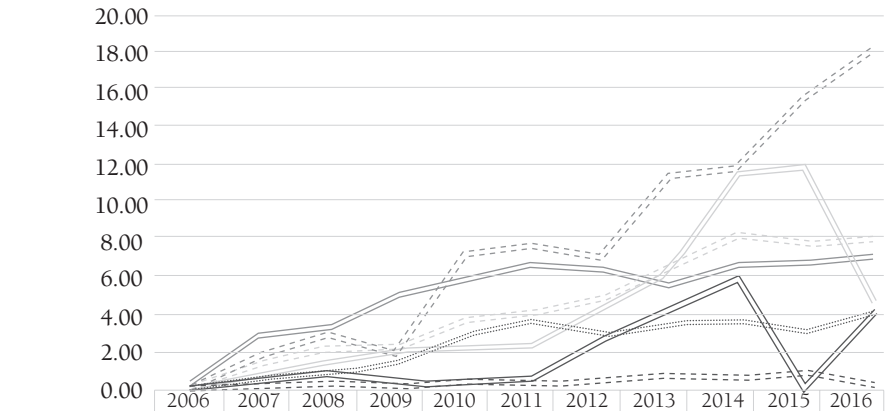
La tendencia alta corresponde a Baja California y Sinaloa, que mantienen tendencias más altas que la nacional y tienen recorridos similares a la tasa regional. Llama la atención la similitud en la trayectoria de Sinaloa y el noroeste, mientras que Baja California comienza su declive un año antes que las otras dos. En ambas se aprecia un repunte en los homicidios en 2016, terminando con la trayectoria descendente.

Chihuahua muestra la misma tendencia (incremento abrupto en 2008 nivel máximo en 2010, descenso acelerado hasta 2015 y ligero repunte en 2016), pero de manera exagerada. Basta decir que, en el punto máximo de la violencia, Chihuahua tuvo una tasa de homicidios dos veces mayor que la regional y casi ocho que la nacional.

Finalmente, creo que Sonora presenta una tendencia que podría denominarse de incremento moderado respecto a la región. De hecho, analizando la gráfica anterior, se aprecia un patrón similar a la tasa nacional, menor que la tasa regional y los estados de Chihuahua, Sinaloa y Baja California.

Las tasas de desaparecidos por cada 100 000 habitantes muestran otra perspectiva de la realidad del noroeste mexicano. En primer lugar, el incremento en las desapariciones comienza un año antes, pues en 2007 todas las entidades registran un incremento. Vale la pena recalcar que el noroeste mexicano tiene menos desapariciones por cada 100 000 habitantes que el noreste, mientras que la relación es inversa al medir homicidios. Se aprecian tres tendencias respecto a la tasa nacional entre 2007 y 2010: Chihuahua y Sinaloa por encima, Sonora con trayectoria similar, Baja California y Baja California Sur muy por debajo.

Gráfica 9. Tasa de desaparecidos en el noroeste mexicano



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
BC	0.11	0.28	0.95	0.46	0.25	0.57	2.63	4.25	5.93	0.09	4.28
BCS	0.00	0.00	0.39	0.20	0.47	0.31	0.47	0.78	0.63	0.98	0.28
Chihuahua	0.40	2.84	3.27	4.97	5.87	6.69	6.49	5.55	6.58	6.78	7.17
Sinaloa	0.12	1.88	2.95	1.92	7.33	7.70	7.12	11.49	11.89	15.61	18.24
Sonora	0.04	0.71	1.54	2.05	2.25	2.40	4.24	6.39	11.61	12.03	4.74
Noroeste	0.17	1.43	2.15	2.36	3.75	4.16	4.89	6.46	8.34	7.89	8.02
Nacional	0.09	0.63	0.80	1.36	2.90	3.67	3.01	3.44	3.70	3.05	3.96

Fuente: Elaboración propia con datos de SESNSP, "Datos abiertos de incidencia delictiva".

La segunda etapa está relacionada con un incremento drástico en las desapariciones. Comienza en 2010 con Sinaloa y no ha podido reducirse desde entonces. Chihuahua y Sonora aumentan desde 2011, mientras que Baja California lo hace hasta 2012. El comportamiento de Baja California Sur es diferente al

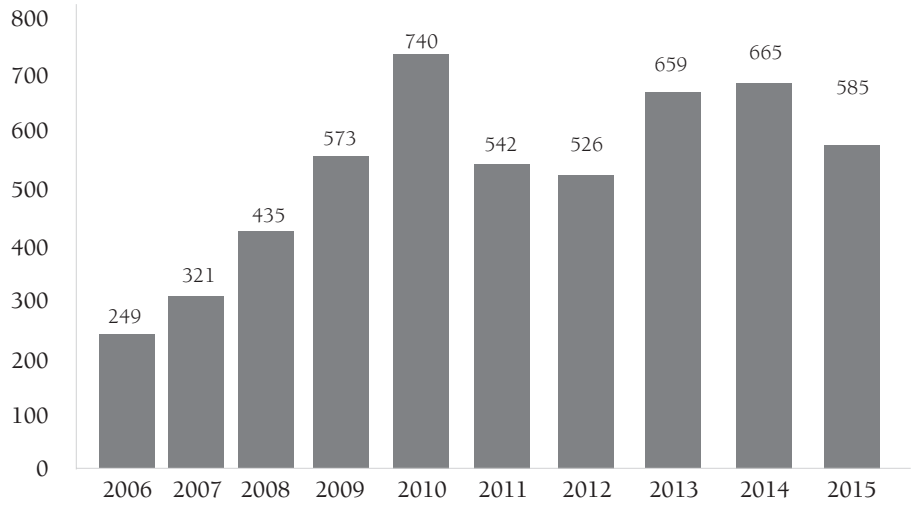
resto en materia de desapariciones. A partir de 2014, se nota cierta estabilización en las tendencias, aunque Sinaloa mantiene su ritmo ascendente y Sonora reduce significativamente.

Indicadores de violencia criminal en Sonora

A continuación se analiza brevemente la tendencia de homicidios y desaparecidos en Sonora, para darnos una idea del clima en el que han coexistido los habitantes de la entidad. Además, estos indicadores muestran la incapacidad del Estado para proteger a sus ciudadanos, tema que retomaremos en la siguiente sección.

La siguiente gráfica muestra el número total de homicidios en la entidad. Se observa que sigue la tendencia nacional, incrementándose sostenidamente en los últimos años de la década pasada. Sin embargo, la magnitud es distinta, pues no se incrementa con la misma intensidad que sus vecinos en la región, como vimos líneas arriba. También se observa un proceso de estabilización, aunque manteniéndose en niveles altos, muy lejanos de los 249 homicidios registrados en 2006.

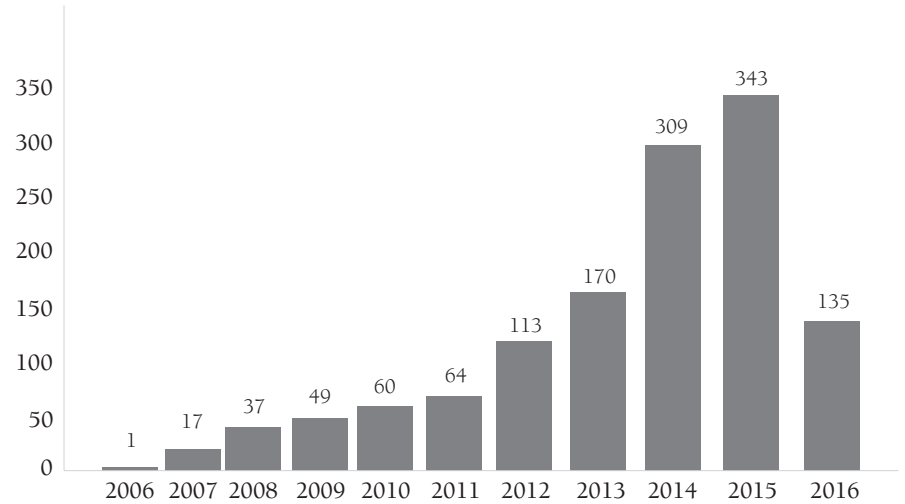
Gráfica 10. Homicidios registrados por año en Sonora



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Defunciones por homicidio".

La siguiente gráfica muestra la evolución del número total de desaparecidos en Sonora de 2006 a 2016. La imagen muestra tres etapas: un incremento ligero de 2006 a 2011; luego un aumento radical de 2012 a 2015, que colocó a Sonora como la segunda entidad con mayor tasa de desaparecidos en el Noroeste, solo detrás de Sinaloa; y un descenso abrupto en 2016. Ese decremento es llamativo, pues sugiere la presencia de buenas prácticas que podrían emularse en otras entidades en forma de política pública exitosa.

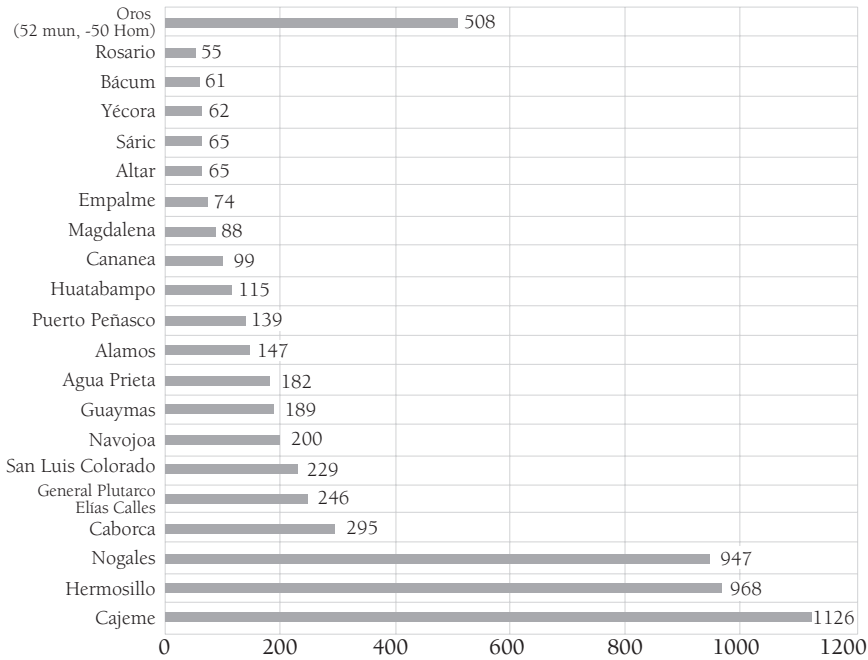
Gráfica 11. Desaparecidos registrados por año en Sonora



Fuente: Elaboración propia con datos de SESNSP, "Datos abiertos de incidencia delictiva".

La siguiente gráfica ilustra el comportamiento municipal del número total de homicidios en la entidad. Brevemente, es destacable que tres municipios concentren gran parte del total. Desde luego, puede decirse que Hermosillo, Cajeme y Nogales son los municipios más poblados y eso influye en que tengan esos valores en el indicador. No obstante, ni Plutarco Elías Calles ni Caborca pertenecen a los seis municipios más poblados, ocupando el lugar que podrían tener Guaymas y Navojoa. En ese sentido, San Luis Río Colorado sí tiene una presencia importante en el indicador y en el número de habitantes.

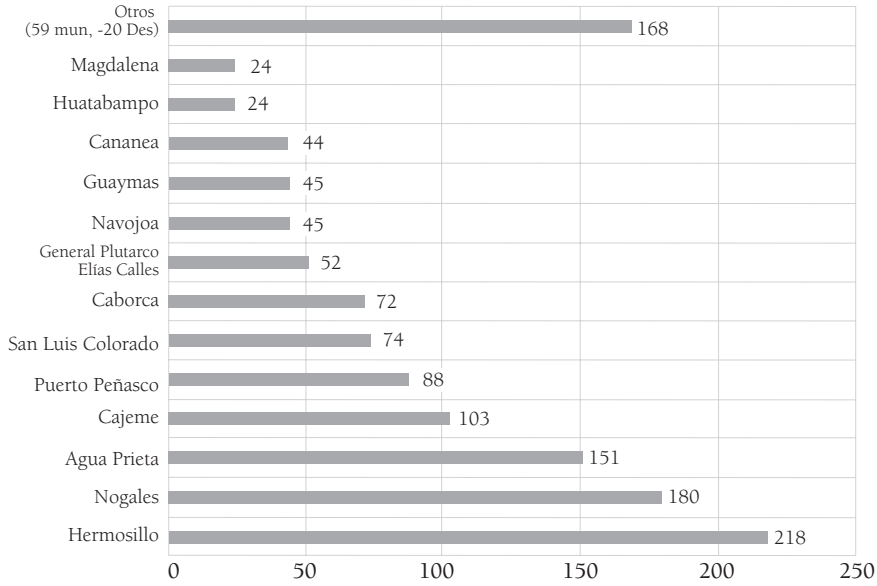
Gráfica 12. Municipios de Sonora con más homicidios



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Defunciones por homicidio".

El fenómeno se repite en el número total de desaparecidos, aunque no se ve una concentración similar en sólo tres municipios. Dentro de los seis municipios más poblados, Hermosillo y Nogales son los municipios que lideran la lista de desapariciones, Cajeme también está, pero no en el lugar que podría corresponderle por su peso poblacional, como también ocurre con San Luis Río Colorado. El fenómeno también se manifiesta en dos municipios no tan poblados, como Agua Prieta y Puerto Peñasco.

Gráfica 13. Municipios de Sonora con más desapariciones



Fuente: Elaboración propia con datos de SESNSP, "Datos abiertos de incidencia delictiva".

Las capacidades estatales de Sonora

Como dijimos, esta sección se enfoca en presentar las causas potenciales detrás de las violaciones físicas a los derechos humanos en Sonora. El apartado anterior se dedicó a describir el ambiente de violencia que rodea a Sonora, señalando que los conflictos armados tienen efectos en la integridad física de los ciudadanos y dando razones por las cuales el ambiente de violencia permite utilizar esa literatura para el caso de Sonora. Ahora toca hablar de las capacidades estatales en Sonora, concentrándose en los aspectos de seguridad.

En su clásico, *El orden político en las sociedades en cambio*, Huntington afirma que "la función del gobierno es gobernar. Un gobierno débil, un gobierno que carece de autoridad, no puede cumplir esta función, y es inmoral en el mismo sentido en que lo son un juez corrompido, un soldado cobarde o un maestro ignorante".[37]

37 Samuel Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, Paidós, 1996, p. 36.

A partir del concepto de *poder infraestructural* de Mann, Englehart afirma que la relación entre Estado y protección de la sociedad es contradictoria porque, normativamente, los aparatos estatales están obligados a proteger a sus ciudadanos pero, en la realidad, más de uno es incapaz de hacerlo. Es decir, para Englehart,[38] hay una relación paradójica entre Estado y derechos humanos, porque las autoridades deberían ser las principales protectoras de la sociedad, pero también una de sus mayores amenazas.

Los Estados fuertes, aquellos con mayores capacidades estatales, protegen mejor a sus ciudadanos porque son más efectivos contra los abusos de actores privados y pueden controlar mejor a sus propios agentes; los Estados débiles no están capacitados para combatir los abusos de los actores privados y generan incentivos, sobre todo por la vía del salario, para la corrupción de los policías, los jueces y el funcionariado. Desafortunadamente, no hay una definición estándar de las capacidades estatales.[39] Tilly afirma que deben ser entendidas como resultado de la negociación entre el estado y sus ciudadanos.[40] Según Michael Mann, el poder del Estado varía según sus condiciones militares, económicas e ideológicas.[41]

Mann afirma que las sociedades requieren reglas para la protección de la vida y la propiedad. Según sus consideraciones, el Estado se desenvuelve en dos dimensiones diferentes.[42] La primera, el poder infraestructural, refiere a la capacidad estatal de interactuar con la sociedad civil y ejecutar decisiones políticas, incrementándose con la utilidad social que brinde. La segunda, el poder despótico, corresponde a las acciones que los gobernantes pueden ejercer arbitrariamente sin que la sociedad esté en condiciones de limitarla de alguna forma.

Tomando como referencia el concepto de poder infraestructural, se consideran cuatro áreas de interés, relacionadas entre sí: la recaudación fiscal, la corrupción, el alcance territorial y el mantenimiento del orden interior. Estos últimos son los más importantes, por el ambiente de violencia que rodea a la entidad, la extensión geográfica de Sonora y las capacidades de las autoridades para garantizar la seguridad de sus ciudadanos.

38 Neil Englehart, "State Capacity, State Failure, and Human Rights", *Journal of Peace Research*, 46 (2009), pp. 163-180.
39 *Ibid*.
40 Charles Tilly, *Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
41 Michael Mann, "El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados", *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 5 (2006), pp. 1-43.
42 *Ibid*.

La recaudación fiscal destaca en la literatura especializada sobre capacidades estatales.[43] ¿Por qué? Por un lado, la capacidad recaudatoria permite al Estado contar con ingresos para poder implementar políticas públicas, ejecutar planes y pagar sueldos o incentivos. Por otro lado, la mejora en la captación de recursos está intrínsecamente relacionada con un cuerpo de funcionarios bien capacitados y eficientes.

La siguiente figura muestra el desempeño de Sonora respecto a la media nacional, utilizando datos del INEGI para el año 2015. La entidad ejerce más recursos per cápita que la media nacional, aunque su recaudación es menor al promedio del país, casi una cuarta parte menos. El origen de esos recursos no proviene de un mayor porcentaje de ingresos provenientes de la federación, sino que Sonora recibió recursos por deuda en un porcentaje tres veces mayor que el promedio de las entidades.

Tabla 1. Recaudación fiscal de Sonora respecto a la media nacional (en pesos mexicanos)

	Ingresos por impuestos per cápita	Presupuesto total per cápita	Porcentaje de ingresos por financiamiento respecto al presupuesto total	Porcentaje de ingresos federales respecto al presupuesto total
Sonora	$758.86	$20 173.19	10.26%	69.23%
Media nacional	$1 033.58	$16 231.29	3.06%	80.82%

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, *Anuario estadístico y geográfico de Sonora 2015*.

Esta configuración podría tildarse de ambivalente, porque indica, por una parte, una burocracia menos capacitada y eficiente que el resto, aunque también señala, por otra parte, mayores recursos para implementar políticas públicas y atender las necesidades de la población. Vale la pena señalar que, según Tilly,[44] la disponibilidad de los recursos no es una capacidad estatal si no involucra negociación entre autoridades y sociedad. De esta forma, puede argumentarse que la administración sonorense no muestra incentivos para capacitar y mejorar la eficiencia de sus burocracias.

43 N. Englehart, art. cit.; C. Tilly, *op. cit.*; Marc Hutchison y Kristin Johnson, "Capacity to trust? Institutional capacity, conflict, and political trust in Africa, 2000-2005", *Journal of Peace Research*, 48 (2011), pp. 737-752.

44 C. Tilly, *op. cit.*

El mantenimiento de la infraestructura de comunicación es indispensable para el cumplimiento de las funciones estatales. Así, el alcance territorial es referente de la habilidad del Estado para penetrar y controlar su territorio. La corrupción es un indicador sobre el estado del aparato estatal, pues su presencia vulnera todas las demás áreas de interés, reduciendo los recursos disponibles y requiriendo de agentes estatales contaminados. En suma, la corrupción genera las condiciones necesarias para que el Estado no pueda limitar los abusos y proteger a sus ciudadanos.

Tabla 2. Alcance estatal y corrupción

	Alcance estatal		Corrupción	
	Red carretera por habitante (2015)	Dotación de agua potable por habitante (2015)	Índice de transparencia ARegional (2016)	Percepción de las unidades económicas sobre la frecuencia de actos de corrupción de servidores públicos (2016)
Sonora	2.66m	478L	67.7	86.5%
Media nacional	3.27m	252L	78.04	82.2%

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, *Anuario estadístico y geográfico de Sonora 2015*; ARegional, Índice de transparencia y disponibilidad fiscal de las entidades federativas 2016; Conagua, *Situación del subsector agua potable, drenaje y saneamiento 2015*.

La tabla anterior muestra el desempeño de Sonora en ambas áreas. Las autoridades de Sonora tienen menos alcance con su ciudadanía que el resto del país, como muestran los resultados de la red carretera. Desde luego, la extensión de la entidad y la dinámica demográfica complican la situación. Por su parte, los indicadores de corrupción son negativos respecto a la media nacional, lo que tiene como resultado un aparato estatal menos transparente. Además, la percepción ciudadana es de una mayor frecuencia de las autoridades en actos de corrupción. Esto puede relacionarse con los datos de recaudación fiscal, que indicaban una burocracia menos eficaz y profesionalizada que la media, lo cual sería particularmente problemático en una entidad con las características y dimensiones de Sonora.

El mantenimiento del orden interno es una de las funciones principales de cualquier Estado,[45] como se deriva de la idea del monopolio sobre la violencia

45 S. Huntington, *op. cit.*; M. Mann, art. cit.

legítima de Weber. Sin embargo, ese orden interno puede implicar abusos y agresiones a los gobernados. En ese sentido, Huntington llegó a afirmar que la estabilidad y el orden siempre debían prevalecer sobre otras premisas. Esto implica la posibilidad de que las autoridades puedan ejecutar acciones de manera arbitraria, incluso agresiones a la integridad física —como tratamos en la sección anterior y es el tema central de este texto— sin que la sociedad pueda imponer algún control, derivando en el poder despótico del que habla Mann.

La siguiente tabla muestra los indicadores del mantenimiento del orden, que hacen más visible la relación distante entre ciudadanía y autoridades en Sonora, como se ha señalado a lo largo del texto. Por ejemplo, podría considerarse predecible que el estado tuviera menos policías por kilómetro cuadrado que la media nacional, por todo el espacio geográfico que deben cubrir. Sin embargo, la tasa de policías deja ver que el problema de la cobertura no sólo es espacial, también involucra la falta de policías para atender a los habitantes. Así, el número de policías en Sonora apenas sobrepasan los que existen en la media nacional. Una duda pertinente es si la mayoría de esos elementos se concentran en las grandes ciudades, como es de esperarse, dejando casi sin cobertura a los múltiples municipios casi deshabitados de la entidad.

Tabla 3. Mantenimiento del orden interno

	Tasa de policías por cada 100 000 habitantes	Policías por km²	Cifra negra de impunidad
Sonora	159.74	1 666.59	94.2%
Media nacional	307.90	1 060.57	93.6%

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, *Anuario estadístico y geográfico de Sonora 2015*.

Siguiendo con la tabla anterior, la cifra negra de impunidad también es mayor en Sonora que en la media nacional. Esto indica que los sonorenses perciben menor utilidad en la denuncia de los delitos. De esta forma, el panorama del mantenimiento del orden en Sonora con el que contamos es complicado, pues indica pocos elementos, con muchas zonas de difícil acceso y con menor cooperación de la ciudadanía. Eso, aunado al resto de las capacidades estatales, al ambiente de violencia que rodea a Sonora, a su extensión y a su ubicación geográfica privilegiada, pinta un escenario complejo para la protección de la integridad física de sus ciudadanos.

Conclusiones

Este capítulo analizó la violencia de las autoridades hacia los sonorenses, encontrando razones detrás del incremento a los abusos estatales hacia la integridad física de sus ciudadanos. Desde luego, no deja de ser un estudio exploratorio sobre un marco conceptual relativamente poco utilizado. No obstante, creo que puede servir para futuros análisis de la relación entre ciudadanía, violencia y Estado en Sonora.

La literatura especializada sobre violencia estatal otorga gran importancia explicativa a los conflictos armados, por encima del tipo de régimen o las capacidades estatales. Hay un debate persistente sobre la utilización del término guerra o guerra civil para definir a la estrategia de seguridad nacional y sus efectos sobre los indicadores de violencia. Sin discutir al respecto, el análisis de este capítulo encuentra que sus efectos sí influyen en los derechos humanos de la sociedad, volviéndola cada vez más indefensa ante agresiones de particulares y minando las capacidades del Estado, teóricamente encargado de protegerla.

Sonora es particularmente propensa a experimentar los efectos del ambiente de violencia, por dos razones primordiales. La primera es que tiene una ubicación estratégica por sus múltiples pasos fronterizos hacia Estados Unidos y la enorme extensión de frontera que comparte con Arizona. La segunda es que se encuentra ubicada en la intersección de tres de las organizaciones criminales más importantes del país, el Cártel de Sinaloa, el de Ciudad Juárez y el de Tijuana. Es natural, entonces, que la entidad sufra de los efectos de las disputas entre competidores, maximizados por la estrategia de seguridad vigente.

De esta forma, el ambiente de violencia que rodea a Sonora pone en peligro a la sociedad y mantiene en situación de vulnerabilidad a los sonorenses respecto a las agresiones de agentes privados, tanto aquellos directamente relacionados con el crimen organizado cuanto a agentes empresariales, como mostró Mendoza en la I Conferencia Anual sobre Violencia y Paz.[46] Además, sus efectos vulneran directamente al Estado, reduciendo todas sus capacidades, no solo aquellas directamente relacionadas con las labores de seguridad y protección del ciudadano.

Por ello, haciendo uso de la literatura especializada sobre violencia estatal, esta investigación encontró en las capacidades estatales de Sonora una de las

46 N. Mendoza Rockwell, art. cit.

razones principales en el incremento a las violaciones a los derechos humanos, en particular aquellos relacionados con la integridad física. Tomando como referencia a la literatura creciente sobre el tema, el capítulo presenta evidencia sobre la debilidad estatal de Sonora. El panorama muestra autoridades que simplemente no están en condiciones de garantizar la seguridad de sus ciudadanos ni lograr el control de un territorio tan grande como el sonorense.

Así, analizando una serie de indicadores, la imagen que queda es de un Estado sin recursos, poco profesionalizado, cuyos ingresos no son tan abundantes, con dificultades para cubrir su territorio adecuadamente, con agentes estatales poco comprometidos con la transparencia gubernamental y cuyos habitantes caracterizan como más proclives a la corrupción que sus contrapartes en otros estados de la república. De esta forma, no resulta tan extraño que el Estado no pueda encargarse adecuadamente de la seguridad, como se evidencia en los términos de cobertura presentados en el texto.

En síntesis, como conclusión principal, la violencia en Sonora muestra los efectos de un círculo vicioso. Por un lado, las especificidades del territorio lo hacen particularmente proclive hacia los abusos de agentes externos, como el crimen organizado o el empresariado voraz. Por el otro, tenemos ante nosotros a un guardián débil, con capacidades escasas para proteger a su ciudadanía. La violencia estatal sólo es uno de sus problemas y manifestaciones.

Referencias

Aguilar Valenzuela, Rubén, "¿Cuántos desaparecidos hay en México?", *El Economista*, 15 de febrero de 2015, <https://goo.gl/ybpCKd>, consultado el 18 de junio de 2018.

Alvarado, Arturo, "Violencia y democracia: Balance de los estudios sobre violencia", *Estudios Sociológicos*, 30 (2012), pp. 29-57.

ARegional, Índice de transparencia y disponibilidad fiscal de las entidades federativas 2016, octubre de 2016, <https://goo.gl/tSKUjj>, consultado el 27 de junio de 2018.

Astorga, Luis, *El siglo de las drogas. Del Porfiriato al nuevo milenio*, México, Penguin Random House, 2016.

____, "¿Qué querían que hiciera?" *Inseguridad y delincuencia en el gobierno de Felipe Calderón*, México, Grijalbo, 2015.

Beer, Caroline y Neil Mitchell, "Democracy and Human Rights in the Mexican States: Elections or Social Capital?", *International Studies Quarterly*, 48 (2004), pp. 293-312.

Carey, Sabine, "The Dynamic Relationship between Protest and Repression", *Political Research Quarterly*, 59 (2006), pp. 1-11.

Castro, Lucía, *Travesías azarosas. Relato demográfico del siglo* XX *sonorense*, Hermosillo, El Colegio de Sonora, 2015.

CEDH-Sonora, "Informes de actividades", <https://goo.gl/1ceV5F>, consultado el 27 de junio de 2018.

Cingranelli, David y David Richards, "The Cingranelli and Richards (CIRI) Human Rights Data Project", *Human Rights Quarterly*, 32 (2010), pp. 401-424.

CNDH, "Informes anuales de actividades", <https://goo.gl/2bQgPW>, consultado el 27 de junio de 2018.

Conagua, *Situación del subsector agua potable, drenaje y saneamiento 2015*, <https://goo.gl/1ZbAvb>, diciembre de 2015, consultado el 27 de junio de 2018.

Davenport, Christian, "Human Rights and Democratic Proposition", *The Journal of Conflict Resolution*, 43 (1999), pp. 92-116.

____, "State Repression and the Tyrannical Peace", *Journal of Peace Research*, 44 (2007), pp. 485-504.

____, "'Constitutional Promises' and Repressive Reality: a Cross-National Time-Series Investigation of Why Political and Civil Liberties are Suppressed", *The Journal of Politics*, 58 (1996), pp. 627-654.

Enciso, Froylán (ed.), *Violencia y paz. Diagnósticos y propuestas para México*, México, Instituto Belisario, Domínguez del Senado de la República, 2017.

Englehart, Neil, "State Capacity, State Failure, and Human Rights", *Journal of Peace Research*, 46 (2009), pp. 163-180.

Fein, Helen, "More Murder in the Middle: Life-Integrity Violations and Democracy in the World, 1987", *Human Rights Quarterly*, 17 (1995), pp. 170-191.

Guerrero Gutiérrez, Eduardo, "La estrategia fallida", *Nexos*, 1 de diciembre de 2012, <https://goo.gl/oqTRbq>, consultado el 18 de junio de 2018.

Hendrix, Cullen, "Measuring State Capacity: Theoretical and Empirical Implications for the Study of Civil Conflict", *Journal of Peace Research*, 47 (2010), pp. 273-285.

Hill, Daniel y Zachary Jones, "An Empirical Evaluation of Explanations for State Repression", *American Political Science Review*, 108, (2014), pp. 661-687.

Huntington, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, Paidós, 1996.

Hutchison, Marc y Kristin Johnson, "Capacity to trust? Institutional capacity, conflict, and political trust in Africa, 2000-2005", *Journal of Peace Research*, 48 (2011), pp. 737-752.

Inafed, "Sonora", *Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México,* 2010, <https://goo.gl/HXR3L2>, 18 de junio de 2018.

INEGI, *Anuario estadístico y geográfico de Sonora 2015*, <https://goo.gl/p2971e>, consultado el 27 de junio de 2018.

_____, "Defunciones por homicidio", <https://goo.gl/J6WaLh>, consultado el 27 de junio de 2018.

_____, "Encuesta Intercensal 2015", <https://goo.gl/fpcJy5>, consultada el 26 de diciembre de 2017.

_____, PIB *y Cuentas Nacionales*, <https://goo.gl/3oxXPA>, consultado el 18 de junio de 2018.

Los grandes problemas de México, t. 15: Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.), *Seguridad nacional y seguridad interior*, México, El Colegio de México, 2010.

Magaloni, Ana Laura y Carlos Elizondo Mayer-Serra, "¿Qué hacer con la CNDH?", *Nexos*, 1 de noviembre de 2014, <https://goo.gl/5CWycA>, consultado el 18 de junio de 2018.

Mann, Michael, "El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados", *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 5 (2006), pp. 1-43.

Merino, José y Carolina Torreblanca, "¿Por qué crecieron homicidios en México en 2016?", *Animal Político*, 4 de agosto de 2016, <https://goo.gl/ZqxiKq>, consultado el 18 de junio de 2018.

Pereyra, Guillermo, "México: Violencia criminal y 'guerra contra el narcotráfico'", *Revista Mexicana de Sociología*, 74 (2012), pp. 429-460.

Pérez Aguirre, Manuel, *La violencia estatal en las entidades federativas mexicanas (2008-2014): la influencia de la democracia electoral y las capacidades estatales*, tesis, México, El Colegio de México, 2016.

_____, "Panorama de la violencia estatal en las entidades federativas mexicanas", *Revista Mexicana de Sociología*, 80 (2018), pp. 63-114

Poe, Steven y Neil Tate, "Repression of Human Rights to Personal Integrity in the 1980's: A Global Analysis", *The American Political Science Review*, 88 (1994), pp. 853-872.

PNUD, *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México. Nueva metodología,* México, PNUD, 2014.

Regan, Patrick y Errol Henderson, "Democracy, Threats and Political Repression in Developing Countries: Are Democracies Internally Less Violent?" *Third World Quarterly*, 23 (2002), pp. 119-136.

Richards, David y Ronald Gelleny, "Good Things to Those who Wait? National Elections and Government Respect for Human Rights", *Journal of Peace Research*, 44 (2017), pp. 505-523.

Rivera, Mauricio. "Estudios sobre represión estatal en regímenes democráticos: teorías, métodos, hallazgos y desafíos", *Política y Gobierno*, 17 (2010), pp. 59-95.

Schedler, Andreas, *En la niebla de la guerra. Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada*, México, CIDE, 2015.

Secretaría de Gobernación, "Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018", 30 de abril de 2014, <https://goo.gl/U1YXGa>, consultado el 18 de junio de 2018.

Tilly, Charles, *Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

Valdés Castellanos, Guillermo. *Historia del narcotráfico en México. Apuntes para entender al crimen organizado y la violencia*, México, Aguilar, 2014.

Young, Joseph, "Repression, Dissent, and the Onset of Civil War",*Political Research Quarterly*, 66 (2013), pp. 516-532.

Sinaloa: Avances y pendientes en la agenda de seguridad pública e impartición de justicia

Yani Limberopulos

El presente capitulo pretende hacer una breve descripción del estado que guardan distintos elementos centrales en la agenda de seguridad e impartición de justicia en el estado de Sinaloa. Tales son los casos de la estrategia policial, el grado de avance en el Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP), las estrategias enfocadas en la prevención social del delito y el despliegue de las fuerzas armadas del estado.

Si bien en el último par de años algunos indicadores relacionados con la agenda de seguridad han tendido a la baja, como la tasa de homicidio doloso, la tasa incidencia delictiva, la tasa de secuestro y la de robos con violencia, estos no terminan de explicarse en su totalidad a través de lo que aquí se denomina como la respuesta del Estado. La ausencia de incentivos y mecanismos adecuados para la inclusión de la ciudadanía como un actor clave para la resolución de los problemas que se desprenden de la agenda de seguridad ha ralentizado la adopción de nuevos enfoques y estrategias que pudieran ser exitosos.

En la práctica, las autoridades de los tres niveles de gobierno continúan monopolizando el proceso de toma de decisiones. La falta de metodologías y estrategias de coordinación integral entre los distintos cuerpos de seguridad y aparatos burocráticos destinados a la consecución de mejores niveles de seguridad pública ha contribuido a reducir el control que tiene el estado sobre la criminalidad organizada. No queda del todo claro que, por buenas que hayan sido sus intenciones, la intervención de las autoridades se haya constituido como un factor de peso indiscutible en la dinámica criminal en Sinaloa.

En este sentido, pareciera más bien que los acomodos, intereses y dinámicas internas de los grupos del crimen organizado, notoriamente del Cártel de Sinaloa, son los elementos que terminan por modelar con más peso los resultados de la agenda de seguridad en la entidad. El presente texto hace una inspección de los elementos señalados en el primer párrafo. Desde luego, estos no representan la totalidad de los componentes a ser evaluados y reseñados, sin embargo, por motivos de espacio, resulta complicado introducir todas las variables de interés en el análisis en un capítulo.

Queda pendiente para una siguiente ocasión añadir aspectos cruciales en el análisis, como el grado de participación y la profesionalización de las organizaciones ciudadanas, el funcionamiento del sistema penitenciario, la situación que guardan los centros de detención juvenil, el papel perverso que juega la corrupción en el entramado institucional y la política de atención a víctimas, por mencionar algunos.

Introducción

El estado de Sinaloa no suele pasar desapercibido entre los mexicanos. Aun en el sur del país tienen sus formas de adjetivarlo y remembrarlo. El solo nombre tiende a evocar una variada colección de imágenes, pensamientos y sensaciones vinculadas a la entidad. Una de ellas seguramente refiere a Pedro Infante, un joven mazatleco que se consagró como cantante y actor en la década de los cuarenta, hasta su trágica muerte en 1957. Otra probablemente conduzca en línea recta hacia las hazañas del pícher navajoense Fernando Valenzuela o hacia los Tacuarineros de Culiacán, hoy conocidos como Tomateros, o lleve a pensar en las delicias del Toni-Col y de la cerveza Pacífico. Una más quizá remita al escucha al salón de baile al compás de la Banda el Recodo de Cruz Lizárraga.

Desafortunadamente, resulta difícil ignorar aquellas estampas que refieren a la violencia y a la criminalidad, que en muchos casos se vinculan a las organizaciones del crimen organizado históricamente asentadas en el estado. Los traficantes de droga sinaloenses han destacado nacional e internacionalmente a lo largo de las últimas décadas, ya que han logrado mantener altos grados de cohesión interna y un acendrado espíritu empresarial.[1] Estas variables les han

1 Antonio Luigi Mazitelli, "¿Mafias en México?", en Raúl Benítez Manaut y Sergio Ahuayo Quezada (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2016*, México, Casede-Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2017, pp. 29-54.

permitido jugar un papel hegemónico en la definición de las reglas, rutas y alianzas con las cuales operan los mercados ilícitos. Si bien la violencia asociada al trasiego de drogas es una de las más visibles y reportadas, no es el único factor a considerar cuando se estudia la violencia en Sinaloa. En este estado se encuentran arraigados otro tipo de fenómenos violentos al grado de que algunos actores políticos, como los exgobernadores Mario López Valdez, Malova, o Juan Sigfrido Millán, no han dudado en tildar al estado y su sociedad como violentos por tradición.[2]

Lastimosamente, violencias como la de género, la intrafamiliar o la política, por mencionar algunas, también se han hecho presentes y reclamado terreno en Sinaloa. Esto se refleja en el hecho de que 55% de las mujeres sinaloenses alguna vez casadas o unidas señalaron haber sufrido algún incidente de violencia por parte de su pareja[3] y en que las denuncias por violencia intrafamiliar hayan experimentado un incremento cercano al 450% entre 2003 y 2013.[4] En tanto, la violencia política ha cobrado la vida de personajes públicos, como el expresidente de la Federación de Abogados de Sinaloa (FAS) quien había estado ejerciendo presión sobre las autoridades estatales respecto de la ola de violencia que azota el estado.

Poblado por un poco más de tres millones de personas[5] e integrado por 18 municipios, Sinaloa tiene una población predominantemente urbana, ya que concentra más de 65% de su población en tres municipios, Culiacán con cerca de un millón, Mazatlán y Ahome con aproximadamente 500 000 habitantes cada uno.[6] Ubicado en las costas del noroeste de México, Sinaloa se ha caracterizado entre otras cosas por mostrar dos facetas que coexisten, no sin generar contradicciones sociales de por medio. Por un lado, es posible contar una historia de relativo éxito económico y cultural que ha permitido al estado posicionarse como la entidad con el mayor grado de tecnificación agrícola y ganadera, lo que ha repercutido en sus altos volúmenes de producción agrícola,[7] así como exportar ídolos nacionales, ritmos, cumbias y éxitos deportivos. Algunos de los elementos que abonan a esta faceta de éxito son las relativamente

2 Ronaldo González Valdés, "Sinaloa: ¿violenta por tradición?", *Nexos*, 2 de septiembre de 2016.
3 INEGI, "Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011".
4 Ismujeres, *Diagnóstico de violencia feminicida en el estado de Sinaloa,* 2016.
5 Los resultados de la Encuesta Intercensal 2015 levantada por el INEGI registraron una población total de 2 966 321 habitantes.
6 INEGI, "Encuesta Intercensal 2015".
7 Esto incluye cultivos como maíz, tomate, pepino, garbanzo, pero también ilícitos como la marihuana y la goma de opio.

buenas posiciones que ocupa el estado en el ranking nacional en materia de escolaridad promedio, con 9.6 años por habitante, de población en condición de pobreza,[8] crecimiento económico y competitividad estatal.[9]

Esta realidad contrasta de forma importante con las historias de violencia, criminalidad, vejaciones y abandono institucional que han colocado al estado como uno de los principales generadores de violencia en el país. Recientemente, algunos autores como Meade,[10] Plascencia,[11] González[12] y Rodríguez[13] detallan algunas de las dimensiones y elementos detrás de esta apariencia de corte siniestro. La humanidad desliñada a la cual alude Meade en su diagnóstico sobre violencia en Sinaloa, indica que la acumulación histórica y la omnipresencia de distintos tipos de violencia en el estado ha terminado por permear el pensar y el actuar de los individuos de esta sociedad. Esto, a su vez, ha dificultado el florecimiento de la imaginación moral, entendida como la capacidad que tienen los individuos para asumirse como parte integral de un colectivo que se reconoce como interdependiente.[14] Se presume que esta falta de articulación degrada el tejido social y obstaculiza una respuesta organizada y contundente ante los enormes y pesados retos relativos a la erradicación de la violencia.

Por su parte, Plascencia realiza un breve recorrido sobre las cifras recientes de homicidio en la entidad; inquiere sobre las discrepancias entre los escenarios de violencia y la percepción de sus habitantes[15] y se pregunta entre otras cosas por los aspectos culturales que influyen en la aceptación de la violencia.[16] A su vez, González toma como punto de partida declaraciones del exgobernador Malova, en las que se refiere a la violencia como algo tradicional en el estado.

8 En 2014 ocupó el 14º lugar nacional, con 39.4% de su población en estado de pobreza, por debajo de la media nacional que fue de 46.2%. Coneval, "Anexo estadístico de pobreza en México".

9 De 2011 a 2015 el valor monetario de las exportaciones del estado pasó de 313.5 a 1 245.9 millones de dólares. Véase INEGI, "Exportaciones por entidad federativa".

10 Everard Meade, "Sinaloa, ¡Ya basta con los zombies y las vanguardias! La importancia de una humanidad desliñada para la construcción de paz", en Froylán Enciso (ed.), *Violencia y paz. Diagnósticos y propuestas para México*, México, Instituto Belisario, Domínguez del Senado de la República, 2017, pp. 239-256.

11 Liliana Plascencia, "Sinaloa, o la compleja relación entre cultura y violencia", *Nexos*, 1 de abril de 2016.

12 Ronaldo González Valdés, "Sinaloa: ¿violenta por tradición?", *Nexos*, 2 de septiembre de 2016.

13 Carlos Rodríguez Ulloa, "Sinaloa: fin de la hegemonía y epicentro de la guerra que comienza", en Raúl Benítez Manaut y Sergio Ahuayo Quezada (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2016*, México, Casede-Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2017, pp. 169-180.

14 E. Meade, art. cit.

15 De acuerdo a la Encuesta sobre Capital Social 2014, los habitantes de Culiacán se colocan como los punteros en diversos indicadores que refieren a la existencia de capital social positivo

16 L. Placencia, art. cit.

El autor intenta responderse de dónde proviene la propensión al ilegalismo y a la transgresión de normas que caracteriza a los sinaloenses; argumenta que detrás de estas conductas subyacen una serie de procesos históricos que favorecieron la dotación de una dimensión cultural al bandolerismo.[17] Estos autores describen, en términos globales, un escenario en donde la violencia se encuentra incrustada en la sociedad sinaloense y buscan entender de mejor manera los elementos que han hecho esto posible.

Rodríguez, por su parte, abunda sobre los orígenes y la estructura de liderazgo que ha caracterizado a una de las principales organizaciones criminales de México, el Cártel de Sinaloa, que se ha constituido como uno de los principales generadores de violencia en el estado durante, por lo menos, los últimos 25 años. El autor señala la importancia de los vínculos familiares y culturales que distinguen a sus dirigentes y que le han permitido a esta organización perdurar y fortalecerse en el tiempo penetrando mercados en los cinco continentes.[18]

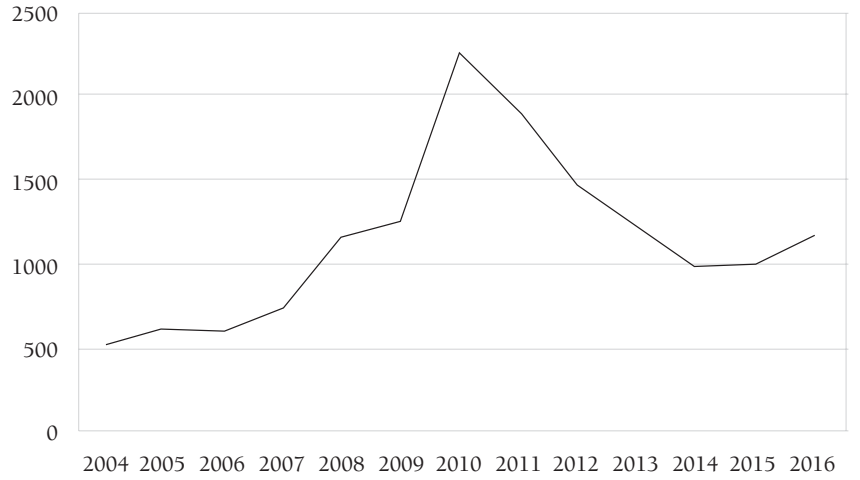
Cabe destacar que, según la Administración para el Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés), este grupo criminal ha sido uno de los principales responsables de la producción y el trasiego de narcóticos hacia los Estados Unidos.[19] Esta situación ha traído consigo la consecuente estructuración de una red de complicidades y dinámicas de corrupción que han posibilitado el contrabando a gran escala de sustancias prohibidas.[20] El fascículo elaborado por el INEGI, con base en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2016, da cuenta de la profundidad con la cual se ha implantado la corrupción en el estado; la entidad se colocó en segundo lugar en mayor prevalencia de actos de corrupción, únicamente aventajada por el Estado de México.[21]

Fungir como asiento de uno de los máximos grupos criminales en México ha cobrado una importante cuota de sangre, violencia y vejaciones a la población local, sobre todo en los últimos años. Un punto clave fue el desprendimiento del grupo comandado por los hermanos Beltrán Leyva, quienes, tras el arresto de Alfredo Beltrán, el Mochomo, en enero de 2008, decidieron aliarse con los Zetas y disputar el control al Cártel de Sinaloa. Esto repercutió en el incremento acelerado de los homicidios dolosos, que alcanzaron su pico en 2010, como se aprecia en la *Gráfica 1*. Eventos como el aparatoso homicidio de Édgar Guz-

17 R. González Valdés, art. cit.
18 C. Rodríguez Ulloa, art. cit.
19 DEA, *National Drug Threat Assessment 2017*, octubre de 2017.
20 A. L. Mazitelli, art. cit.
21 INEGI, *Estadísticas a propósito del Día Internacional contra la Corrupción,* 7 de diciembre de 2016.

mán, hijo del Joaquín "el Chapo" Guzmán, ultimado en 2008 por un comando integrado por 15 gatilleros que dispararon al menos en 500 ocasiones dan cuenta de la brutalidad con la cual se libró este enfrentamiento.[22]

Gráfica 1. Carpetas de investigación por homicidios dolosos en Sinaloa (2004-2016)



Fuente: Elaboración propia con base en SESNP, "Datos abiertos de incidencia delictiva".

El *Mapa 1* da cuenta de las tasas de homicidio doloso promedio a nivel municipal para el periodo 2011-2016.[23] Como se puede observar, aun el punto más bajo de este indicador (17.56) muestra un nivel bastante elevado. Mención aparte merece el municipio serrano de Badiraguato, que muestra el nivel más alto para todo el periodo (140.73). Este municipio que se encuentra enclavado en el denominado Triángulo Dorado,[24] por lo que ha sido cuna y refugio de múltiples capos de la droga que han aprovechado sus condiciones geográficas y de difícil acceso para buscar escondite de las autoridades.[25] Los municipios

22 Javier Valdez Cárdenas, "Sinaloa, en jaque por la violencia tras ser asesinado hijo del Chapo", *La Jornada*, 10 de mayo de 2008.

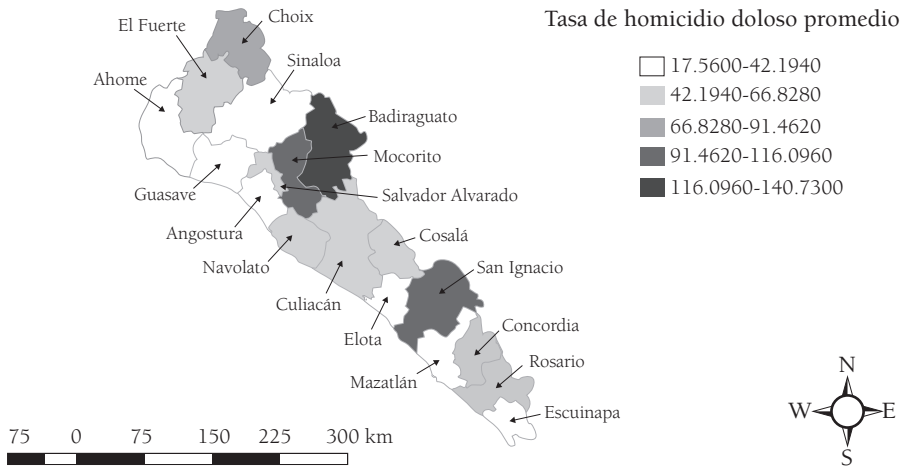
23 Solo a partir del año a 2011 se cuenta con estadísticas sobre carpetas de investigación del fuero común a nivel municipal.

24 De esta manera se denomina el área geográfica en la cual confluyen los estados de Durango, Sinaloa y Chihuahua. Sus características geográficas han permitido a esta región consolidarse como una de las principales productoras de marihuana y amapola.

25 Se presume que capos como el recién liberado Rafael Caro Quintero e Ismael Zambada tienen escondites en esta región. En su momento, Joaquín Guzmán también se refugió en esta zona.

de Mocorito y San Ignacio no se quedan muy detrás de Badiraguato, pues presentan niveles superiores a 90 homicidios dolosos por cada 100 000 habitantes, cifra muy por encima de la media estatal del periodo, que se situó alrededor de la mitad (43.9).

Mapa 1. Tasa de homicidio doloso promedio (2011-2016)



Fuente: Elaboración propia con base en SESNP, "Datos abiertos de incidencia delictiva".

La segunda captura de el Chapo Guzmán en enero de 2016 y su posterior extradición hacia los Estados Unidos un año después han traído consigo un repunte en los homicidios, no solo en Sinaloa, sino también en zonas de influencia del Cártel de Sinaloa, como Baja California y Baja California Sur. Esto como consecuencia de las divisiones que se generaron al interior de la organización después de la recaptura, además de la irrupción de otros actores como el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG), Rafael Caro Quintero y los remanentes de los Beltrán Leyva.[26] Se prevé que la captura en mayo de 2017 de Dámaso López, el Licenciado, quien había buscado aliarse con el CJNG para disputar el control del Cártel de Sinaloa a los hijos del Chapo, probablemente traiga consigo un periodo de relativa calma en la entidad.[27]

26 C. Rodríguez Ulloa, art. cit.

27 En febrero de 2017, Alfredo e Iván Guzmán acusaron mediante una carta enviada al periodista Ciro Gómez Leyva a Dámaso López, el Licenciado, de intentar asesinarlos. "Los hijos del Chapo denuncian en una carta que fueron atacados", *Animal Político*, 9 de febrero de 2017.

De acuerdo con estimaciones realizadas por Lantia Consultores, 86% de los homicidios entre 2007 y 2015 en Sinaloa correspondieron a ejecuciones ligadas a la dinámica de los grupos del crimen organizado.[28] Si bien los homicidios son uno de los indicadores más utilizados para la medición de la violencia, no son el único factor que ha atormentado a la sociedad sinaloense en los últimos años. En este sentido, resulta necesario subrayar otros fenómenos que se han hecho presentes en el estado y que han contribuido al escenario de violencia que lleva décadas aquejando a la entidad.

Destacan la falta de oportunidades de desarrollo social para la población juvenil,[29] los altos niveles de impunidad traducidos en una alta cifra negra, que ronda 93%;[30] la inutilidad e ineficacia de los sistemas de readaptación social;[31] la falta de solidez de los programas de prevención social de la violencia;[32] así como la falta de voluntad política y de recursos humanos capacitados y suficientes para utilizar de manera eficiente los más de 5 000 millones de pesos que ha recibido esta entidad en materia de subsidios federales para seguridad pública y procuración de justicia.[33]

Estas variables no solo repercuten sobre las estadísticas referentes a los homicidios dolosos, sino que permean los distintos eslabones de la agenda de seguridad pública e impartición de justicia, facilitan el involucramiento de la población juvenil en actividades criminales (dada la falta de una óptima estructura de oportunidades de desarrollo social), fomentan la normalización de la impunidad y abonan a la percepción de las autoridades como incapaces de resolver los problemas de seguridad y violencia. Conjugado, todo esto se traduce en un campo fértil para la actuación de diversos tipos de delincuencia.

Los siguientes gráficos dan cuenta de la tasa de incidencia delictiva en México y en el estado de Sinaloa para mayores de 18 años para el periodo 2011-2016

28 Eduardo Guerrero Gutiérrez, "La violencia social", *Nexos*, 1 de agosto de 2016.

29 Yani Limberopulos, *Homicidio juvenil y desarrollo social en zonas metropolitanas de México en 2010*, México, El Colegio de México, 2016.

30 INEGI, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2016".

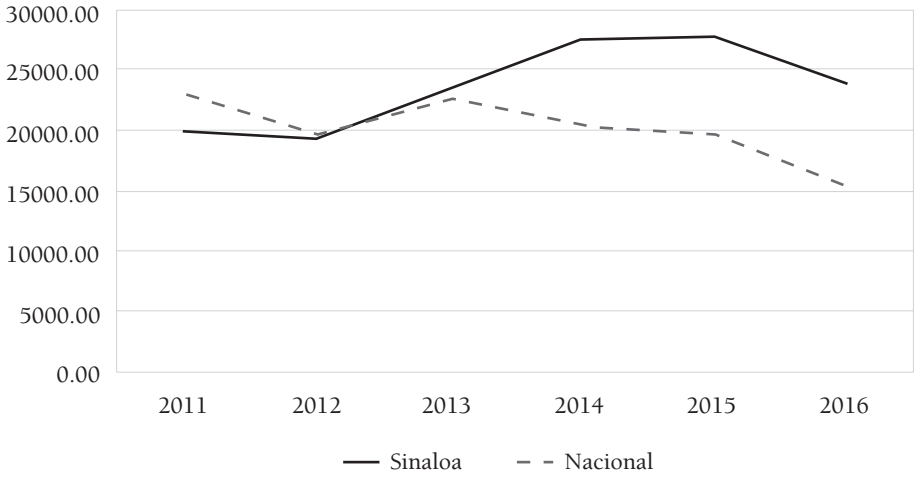
31 Elena Azaola y Maïssa Hubert, "¿Quién controla las prisiones mexicanas?", en Raúl Benítez Manaut y Sergio Ahuayo Quezada (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2016*, México, Casede-Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2017, pp. 91-96.

32 Lilian Chapa Koloffon y Sandra Ley, *Prevención del delito en México. ¿Cuáles son las prioridades?,* junio 2015.

33 Carlos Barrachina Lisón, "Las trampas de la seguridad: el gasto en seguridad pública", en Raúl Benítez Manaut y Sergio Ahuayo Quezada (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2016*, México, Casede-Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2017, pp. 117-130.

(*Gráfica 2*), así como de la tendencia de algunos de los principales delitos de alto impacto, entre ellos el secuestro, la extorsión y el robo con violencia para el periodo 2004-2016 (*Gráfica 3*).

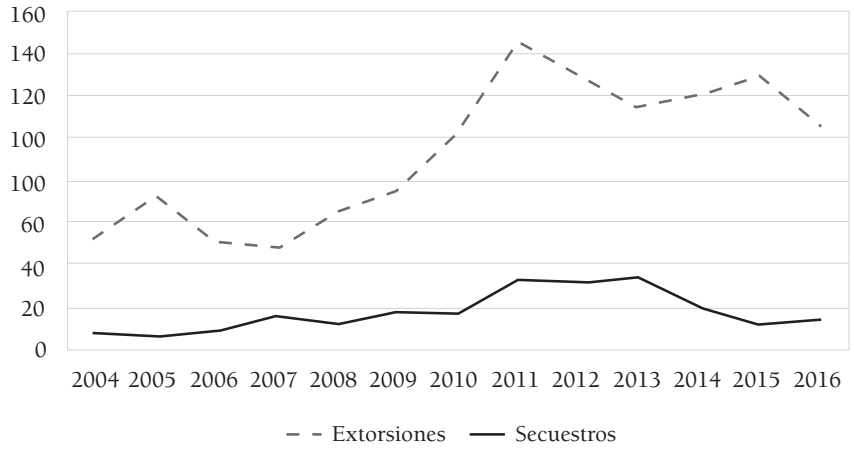
Gráfica 2. Incidencia delictiva por 100 00 habitantes (2011-2016)



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública".

Cabe señalar que la incidencia delictiva reflejada en la *Gráfica 2* refiere a la estimación de los delitos ocurridos que son captados con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe). A diferencia de lo que acontece con estadísticas delictivas publicadas por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), los datos que arroja la Envipe tienen a bien estimar los delitos ocurridos y no los denunciados. Si bien el gráfico muestra una tendencia a la baja a partir del año 2013, la tasa para el periodo promedió 20 107 delitos por cada 100 000 habitantes, colocándose en el sexto lugar nacional. Destaca la caída significativa en los años 2015 y 2016, lo que da cuenta por una reducción importante de los delitos ocurridos en la entidad. Los resultados de la siguiente edición de la Envipe, por publicarse en 2017, podrán verificar si la tendencia continúa a la baja.

Gráfica 3. Carpetas de investigación por secuestro y extorsión (2004-2016)



Fuente: Elaboración propia con base en SESNP, "Datos abiertos de incidencia delictiva".

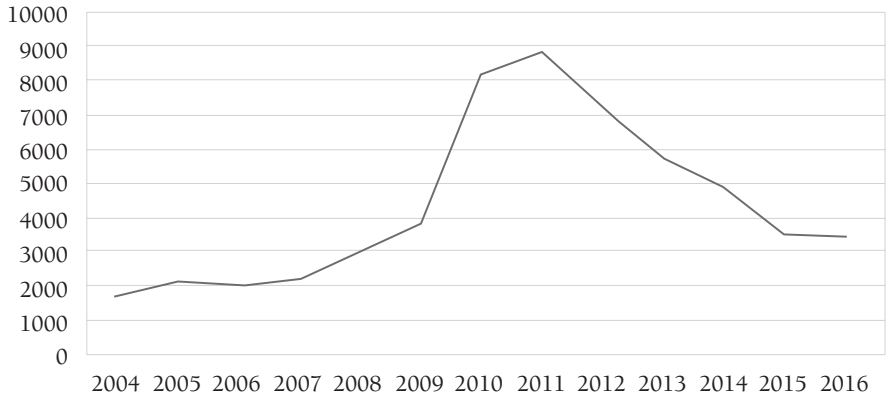
El secuestro y la extorsión son delitos de los que han echado mano grupos de la delincuencia organizada que han optado por diversificar sus actividades criminales más allá del tráfico de drogas. Todo parece indicar que este no ha sido el caso del Cártel de Sinaloa, el cual ha optado por privilegiar el contrabando de narcóticos, evitando expoliar a la población local tal como aconteció en su momento con otras organizaciones criminales como los Zetas en Tamaulipas y Veracruz o los Caballeros Templarios en Michoacán. A pesar de esta situación, se puede apreciar un alza importante en las extorsiones en Sinaloa a partir de 2007, alcanzando su pico en 2011 para mantenerse por arriba de las 100 carpetas de investigación durante el resto del periodo, como se muestra en la *Gráfica 3*. En lo que respecta al secuestro,[34] se aprecia una escalada importante a partir de 2009, que alcanza su nivel máximo en 2013 para luego descender a sus niveles previos.

La *Gráfica 4* describe el comportamiento de los robos comunes[35] cometidos con violencia. Destaca la similitud que este delito guarda con la tendencia que siguieron los homicidios dolosos, ya que en ambos casos el año 2006 marca el inicio de la pauta alcista, que en el caso de los robos alcanza su nivel máximo en 2011 para después iniciar un veloz y drástico descenso.

34 Se considera únicamente el secuestro del fuero local ya que solo existen registros para el referente al fuero federal a partir de 2015. Entre 2015 y 2016 se registró únicamente 1 secuestro del fuero federal.

35 Esta categoría considera los robos a casa habitación, a negocio, a transeúnte y de vehículo.

Gráfica 4. Carpetas de investigación por robo con violencia



Fuente: Elaboración propia con base en SESNP, "Datos abiertos de incidencia delictiva".

A estos indicadores hay que sumar algunos otros que aluden a las distintas dimensiones del problema de seguridad y violencia que hoy en día siguen vulnerando a los sinaloenses. Entre ellos, destaca la percepción de inseguridad de la ciudadanía que, en la última medición del INEGI, alcanzó niveles de 77.6% en Culiacán, 62.3% en Mazatlán y 59.7% en Mochis,[36] así como la falta de confianza ciudadana en los cuerpos policiacos.[37] Este último indicador corresponde con el hecho de que 44% de los agentes de la policía estatal y 55% de los agentes de la policía municipal han reprobado los exámenes de control de confianza.[38] Sobresalen también aspectos como las quejas registradas en instancias de derechos humanos; el número de periodistas ultimados en el ejercicio de sus funciones;[39] el alto nivel de impunidad existente;[40] las sospe-

36 INEGI, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2016".

37 Entre 4 y 6 de cada 10 ciudadanos mayores de 18 años en Sinaloa, manifestaron tener algo o mucha desconfianza de la policía municipal, policía de tránsito y policía estatal de acuerdo a la Envipe.

38 SESNP, *Evaluación de control de confianza al personal del servicio profesional de carrera de las Instituciones de Seguridad Pública*, 31 de marzo de 2017 (en adelante *Evaluación de control de confianza*). Se han evaluado al 99% de los policías estatales y al 100% de los policías municipales.

39 Entre 2004 y 2016 suman 11 periodistas asesinados o desaparecidos en el estado, tres en Culiacán, tres en Mazatlán, dos en los Mochis, uno en Guasave, uno en Escuinapa y uno más en Angostura. M, es decir,ar a México como un " 100 00 habitantes (2011-2016)sto totalioención especial amerita el caso de Javier Valdez Cárdenas ejecutado en Culiacán el 15 de mayo de 2017 (ver Anexo 3).

40 Juan Antonio Le Clerq y Gerardo Rodríguez Sánchez (eds.), Índice Global de Impunidad en México 2016, Cholula, Fundación Universidad de las Américas Puebla, 2016.

chas de colusión de alcaldes y funcionarios que se encuentran al servicio de la delincuencia; o el desplazamiento de miles de personas por motivos asociados a la violencia.[41]

Como se relata, los problemas son muchos y su complejidad, en algunos casos, muy profunda. No hay soluciones únicas ni instantáneas que puedan ser implementadas por actores en solitario. Las autoridades de los tres órdenes de gobierno han intentado dar respuesta a algunos de los grandes retos que ha enfrentado y enfrenta el estado en la materia; no todos los esfuerzos han logrado aún sus objetivos, algunos como la adecuada implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP) tardarán años en rendir sus primeros frutos. En el siguiente apartado se realiza una revisión sobre la respuesta del Estado ante algunos de los principales retos relacionados con la violencia y la criminalidad que aqueja a Sinaloa y los sinaloenses

Apuntes sobre la respuesta del Estado

Uno de las principales motivos detrás de la existencia del Estado es su supuesta capacidad para garantizar condiciones de seguridad a sus habitantes. Esta ha sido, por centurias, uno de los razonamientos detrás de la formación de los Estados-nación a lo largo del mundo. En los últimos años, se ha discutido mucho sobre le pertinencia o no de calificar a México como un Estado fallido, es decir, incapaz de proveer condiciones de paz para el desarrollo de sus ciudadanos. Más allá de esta discusión, sobre la cual se puede profundizar consultando los textos de Santos[42] o los apuntes de Zepeda[43] vale la pena realizar una revisión de las condiciones que guardan algunas de las respuestas del Estado y sus autoridades ante los problemas de violencia y criminalidad que afligen a los sinaloenses.

41 Laura Rubio Díaz Leal y Brenda Pérez Vázquez, "Desplazados por Violencia. La tragedia invisible", *Nexos*, 1 de enero de 2016.

42 Gabriel Mario Santos Villarreal, *Estados fallidos. Definiciones conceptuales*, abril de 2009.

43 Raúl Zepeda Gil, "¿Qué es Estado fallido y qué es Estado débil? Desmitificación y contextualización", en su blog *Caos Político*.

Sistema de justicia e implementación de la reforma al Sistema de Justicia Penal Acusatorio (NSJP)

El sistema de justicia penal comprende un conjunto de instituciones públicas que tienen como encargo principal la resolución de los conflictos generados por la criminalidad, uno de sus objetivos centrales conducir de manera expedita, y con apego a la ley, los procesos relacionados con la persecución y castigo de la criminalidad. El NSJP es uno de los principales componentes de la agenda de seguridad e impartición de justicia y se asocia de manera directa con otros eslabones como la procuración de justicia y el sistema penitenciario. El funcionamiento adecuado de todos los elementos de esta cadena resulta vital para el adecuado funcionamiento del Estado de derecho, así como para alcanzar mejores niveles de seguridad y paz social que permitan a los ciudadanos contar con la certeza de que quien opte por delinquir será castigado.

Por décadas, México optó por la operación de un sistema de justicia penal de tipo inquisitivo como mecanismo para la procuración e impartición de justicia en materia penal. Este tipo de sistema se caracterizó por sus altos niveles de burocratización, opacidad e ineficiencia, aspectos que contradicen los dictados del artículo 17 constitucional, que alude a la impartición de justicia pronta y expedita. Ante la evidente crisis e inoperancia del sistema, desnudada y exhibida en la película documental *Presunto Culpable*, se aprobó en 2008 una reforma constitucional al sistema de justicia penal con el afán de adoptar un sistema acusatorio que operara en todo el país en 2016. Para estos efectos se creó, mediante decreto, un consejo de coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal, así como una secretaría técnica (Setec) dependiente de la Secretaría de Gobernación (Segob). El objetivo principal de este organismo consistió en liderar los esfuerzos de coordinación entre los tres niveles de gobierno para establecer el NSJP a más tardar en un plazo de ocho años según lo establecido en la reforma.

El siguiente cuadro da cuenta de algunas de las principales diferencias entre los dos sistemas de impartición de justicia referidos en el párrafo anterior.

Cuadro 1. Diferencias entre el sistema inquisitivo y el acusatorio

Sistema Inquisitivo	Sistema Acusatorio
Se privilegia la burocratización, lo que fomenta la lentitud en el proceso.	Se privilegia la agilidad, los juicios se conducen de manera oral.
La prisión preventiva es la regla y no la excepción.	La prisión preventiva se dicta solo para delitos graves, pues prevalece el espíritu de la presunción de inocencia.
Únicamente la policía investigadora realiza funciones de investigación.	Todos elementos operativos de las fuerzas de seguridad pública pueden investigar, incluso entrevistar testigos y recolectar evidencias bajo el sistema de control y registro de la cadena de custodia.
El ministerio público califica la detención y el juez la ratifica.	El juez de control verifica la legalidad de la detención
Las actuaciones del ministerio público gozan de fe pública, lo asentado en ellas tiene valor probatorio pleno.	El ministerio público no tiene fe pública, es parte del juicio y la legalidad de sus actuaciones las califica el juez de control.
Las audiencias se pueden diferir por diversas causas	Las audiencias se pueden diferir solo de manera excepcional.
Solo las partes que acrediten interés jurídico participan en el proceso.	Las audiencias son públicas con presencia del juez y de las partes que intervienen en el proceso.

Fuente: Elaboración propia con base en Consejo de Coordinación para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, "Diferencias entre el sistema penal inquisitivo y el Nuevo Sistema de Justicia Penal".

El NSJP opera bajo la guía de varios principios enmarcados en el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), entre los que se encuentran: el principio de publicidad, que permite la presencia de cualquier persona durante las audiencias; el principio de contradicción, que permite a las dos partes conocer, controvertir y confrontar los medios de prueba, así como oponerse a cualquier petición y alegato de la contraparte; el principio de inmediación, que obliga a los jueces a estar presentes durante las audiencias; el principio de continuidad, que exige que las audiencias se lleven a cabo de forma continua, sucesiva y secuencial; el principio de concentración, que está atado de alguna manera al de continuidad, ya que demanda que se lleven a cabo la mayor cantidad de actividades durante las audiencias; el principio de igualdad entre las partes y ante la ley; así como el principio de presunción de inocencia, uno de los más importantes.[44]

44 Código Nacional de Procedimientos Penales.

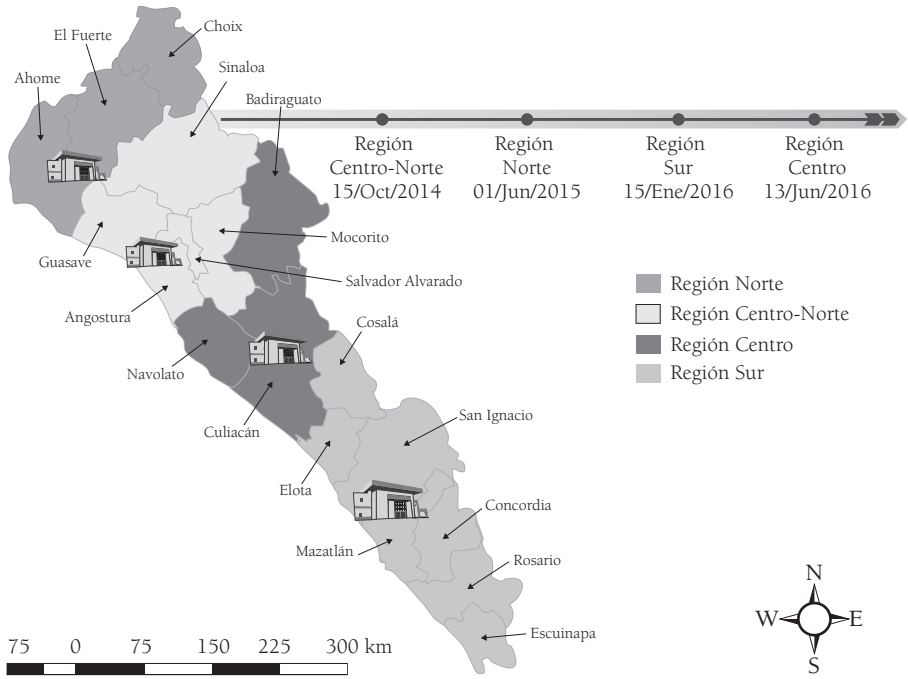
Como se puede apreciar, las diferencias entre los dos sistemas son sustantivas en tanto que las mejoras y los beneficios que promete otorgar el NSJP son, al menos en papel, evidentes. Sin embargo, no es realista esperar que el simple cambio en las leyes traiga consigo una transformación profunda. Para tales efectos, se requiere de inversiones en múltiples campos, como el financiero, el relativo a la formación y monitoreo de los recursos humanos y de diversos actores que intervienen en el proceso, así como una adecuada dosis de tiempo para que el sistema acabe de implantarse de manera adecuada. Factores como la apertura, la transparencia, la rendición de cuentas, así como el involucramiento de la sociedad civil en los procesos de construcción de este sistema serán vitales para su adecuada implementación.

Cabe mencionar que cada entidad federativa es responsable de implementar el NSJP. Para estos efectos, la Setec elaboró una serie de metodologías cuyo objetivo reside en la medición de los indicadores de desempeño del NSJP en las entidades federativas. Esta metodología considera dos grandes componentes. El primero da cuenta del desempeño de la implementación en cinco ejes estratégicos: normatividad, capacitación, infraestructura, reorganización institucional y tecnologías de la información y comunicación. El segundo componente refiere a la cobertura poblacional bajo el NSJP.[45] De igual manera, los estados se encargaron de armonizar su marco normativo local para que confluyera de manera adecuada con los lineamientos nacionales, entre ellos el CNPP aprobado en 2014.

El Supremo Tribunal de Justicia del estado de Sinaloa presentó en 2014 una iniciativa de reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Sinaloa, cuyo objetivo radicó en la armonización de leyes entre el ámbito estatal y federal. Dicha iniciativa fue aprobada por el Congreso del estado el mismo año y estableció en el calendario las fechas límite para el inicio del funcionamiento del NSJP en cada una de los circuitos judiciales del estado. El *Mapa 2* ilustra la composición de los circuitos judiciales (norte, centro-norte, centro y sur), así como las fechas límite asociadas a cada uno.

45 Setec, *Nueva metodología de clasificación y estratificación de las entidades federativas. Anexos 1 y 2*, febrero de 2016.

Mapa 2. Implementación del NSJP según circuitos judiciales en Sinaloa



Fuente: Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, "Línea de tiempo de implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatoria".

De igual manera, se publicaron una serie de reglamentos, acuerdos plenarios y lineamientos para el adecuado funcionamiento administrativo del NSJP y se crearon juzgados de primera instancia de control y enjuiciamiento para cada uno de los circuitos judiciales. En lo que compete al Poder Judicial del Estado de Sinaloa, el NSJP se encuentra completamente implementado a lo largo y ancho de todo el estado.

El objetivo último del NSJP en el país reside en lograr mejores niveles de justicia para todos los ciudadanos y que esto reduzca los niveles de impunidad. Ello implica forzosamente mejoras cuantitativas y cualitativas en múltiples ámbitos, que, a su vez, requieren evaluaciones a profundidad y que trasciendan la información que puedan arrojar indicadores. En este sentido, destaca el trabajo realizado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), quien se dio a la tarea de llevar a cabo una profunda evaluación sobre el fun-

cionamiento del NSJP en el estado de Morelos. Para estos efectos, se levantaron cientos de encuestas y entrevistas entre los principales actores involucrados (policías, víctimas, probables responsables de delitos, empleados de la fiscalía y defensores públicos) y se creó una exhaustiva base de datos que permitiera hacer una comparativa entre los dos sistemas de impartición de justicia. El informe, presentado en abril de 2017, señala entre sus principales conclusiones que, si bien la calidad de la justicia en Morelos mejoró con el NSJP, aún no se han alcanzado todos los resultados esperados. Se propone, entre otras cosas, la creación de un comité de auditoría y seguimiento que permita dar seguimiento continuo a la calidad de la justicia impartida en este estado.[46]

Desafortunadamente, no existen evaluaciones para todos los estados. En el caso de Sinaloa se pueden inferir algunos elementos de juicio a partir de notas periodísticas, así como del seguimiento de los indicadores contemplado en el Sistema de Evaluación y Seguimiento de Metas (Sisepsin) relativo al Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2011-2016, que refieren a los ejes de Seguridad Púbica y Paz y Procuración de Justicia, particularmente el relativo a la capacitación integral en materia del NSJP a los servidores públicos en el ministerio público, las policías y los peritos.

Las notas periodísticas de medios locales como *Ríodoce* y *La Pared* relatan una serie de tareas pendientes, entre las que destacan la necesidad de apresurar el paso en materia de capacitación de los operadores, así como la conclusión en la construcción de la infraestructura requerida para la operación del NSJP.[47] En enero de 2017, se concluyó el proceso jurídico para transformar la Procuraduría General de Justicia en Fiscalía, uno de los temas que estaba pendiente desde julio de 2014. La Fiscalía ahora opera como un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, sin embargo, persisten dudas respecto a la autonomía real que tendrá el fiscal, ya que el gobernador en turno tiene la facultad de removerlo. En este sentido, el cambio parece ser más de forma que de fondo; se acusan que solo se cambió el nombre sin una adecuada reestructura de la organización.[48]

De 17 indicadores que la administración de Mario López Valdez planteó para medir el avance del PED 2011-2016 sobre el eje de Procuración de Justicia, nueve se marcaron cumplidos al 100%, siete se marcaron con un cumplimiento mayor a 75% y solo dos por debajo de 60%. En el componente de

46 Imco, "Nueve años de ocurrencias en justicia penal: evidencia para entender la crisis de impunidad", abril de 2017.

47 Elier Lizárraga, "Juicios orales, la tarea pendiente del gobierno de Malova", *La Pared*, 11 de mayo de 2016.

48 Alejandro Monjardín, "Fiscalía General de Sinaloa, iniciativa 'a modo' de corto alcance: Francisco Higuera", *Ríodoce*, 9 de enero de 2017.

Seguridad Pública y Paz Social, se designaron ocho indicadores, de los cuales tres se cumplieron al 100%, cuatro se marcaron con más de 80% de alcance y únicamente uno por debajo de 40%.

Los indicadores (que pueden ser consultados en el Anexo 1) refieren a acciones concretas como la digitalización del 100% de las averiguaciones previas (hoy carpetas de investigación), la firma de convenios de colaboración con los municipios del estado para implementar el mando único, el incremento de la plantilla de ministerios públicos y peritos, la creación de agencias especializadas en feminicidio, narcomenudeo, desaparición forzada, trata de personas, entre otros. La plataforma informática en la cual está montado el Sisepsin incluye un certificado de verificación de datos para cada uno de los indicadores propuestos, que consiste en fojas escaneadas y firmadas por funcionarios públicos de la administración, quienes dan fe de los avances con su rúbrica. Cabe señalar la falta de testigos sociales o evaluadores independientes en el proceso de certificación de metas, situación que resta credibilidad a la auto evaluación realizada por la entonces administración estatal.

Si bien el NSJP ya se encuentra funcionando en Sinaloa,[49] aún no queda del todo claro que la calidad de la justicia haya mejorado de manera significativa. En este sentido, será necesario esperar la publicación de distintas herramientas de medición, como los censos de procuración de justicia estatales o las encuestas de victimización, para poder realizar una comparativa más profunda entre los dos sistemas, o en su defecto, esperar a que se realicen evaluaciones independientes como la realizada por el Imco. De momento, los principales retos que enfrenta el sistema parecen apuntar hacia la formación de recursos humanos en las distintas instituciones involucradas en la cadena de procuración e impartición de justicia.

Revisión sobre el estado de fuerza y estrategia policial

las instituciones policiales son un actor fundamental en la contención y persecución del crimen. De acuerdo al artículo 21 constitucional, la investigación de los delitos compete a estas, junto con el Ministerio Público. Además de asignar responsabilidades, este artículo constitucional mandata la coordinación de las instancias de seguridad de los distintos órdenes de gobierno, a efecto de cumplir

49 El Supremo Tribunal de Justicia del estado construyó un micrositio sobre el NSJP en su portal en lína, dondese pueden consultar estadísticas relativas al número de causas atendidas bajo el paraguas de este nuevo sistema. Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, "Estadísticas sobre el Sistema de Justicia Penal Acusatoria".

con objetivos de seguridad pública; y delinea los principios que deben regir la actuación de las instituciones de seguridad, a saber: legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos. A su vez, exige la coordinación de las instancias de seguridad de los distintos órdenes de gobierno con el afán de cumplir con los objetivos de seguridad pública.

El artículo 73 de la Constitución del Estado de Sinaloa dicta las responsabilidades en materia de seguridad pública, atribuyéndole facultades al estado y a los municipios y establece el Sistema Estatal de Seguridad Pública, que sienta las bases para la coordinación de los cuerpos policiacos municipales y estatales. En 2011, la administración de Mario López Valdez emitió el reglamento del Consejo Estatal de Seguridad Pública, (CESP) integrado por funcionarios públicos de distintas agencias, así como por un comité de consulta y participación de la comunidad. Mediante la creación de este último, se dio cabida a la participación ciudadana en esta materia. Si bien el CESP cuenta con amplias atribuciones en lo materia de la política de seguridad,[50] después de realizar una revisión aleatoria de los acuerdos alcanzados en sus sesiones,[51] pareciera que, salvo algunas contadas iniciativas (implementación del programa de canje de armas, programa estatal de orden y respeto, dar seguimiento a iniciativas como el semáforo delictivo, reprogramación de recursos del FASP), el CESP funge más como un espacio de socialización de las problemáticas de seguridad entre las autoridades, que como un organismo con la potencia suficiente para tomar decisiones trascendentes y supervisar de manera acuciosa el funcionamiento de las estrategias y del actuar policial. Esto en detrimento de los ciudadanos que han mostrado interés por involucrarse en la agenda de seguridad pública e impartición de justicia a través de los escasos espacios existentes.

Los planes estatales de desarrollo 2005-2010 y 2011-2016 hacen alusión a la necesidad de lograr una coordinación interinstitucional para reducir el delito, fomentar la cultura de la legalidad y de la protección civil entre los ciudadanos, hacer esfuerzos en materia de profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, así como en estrategias de prevención del delito. En lo que a operativos específicos respecta, en 2012 se lanzó el programa estatal Orden y Respeto, con el objetivo de elevar el nivel de cumplimiento de los bandos de policía y buen gobierno y eliminar la laxitud con la cual se llevaban a cabo ciertas actividades, como no portar placas de circulación, conducir bajo los efectos del alcohol, estacionarse en lugares prohibidos, rebasar los límites de

50 Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa, art. 62.

51 Las sesiones trimestrales del Consejo pueden consultarse en: Gobierno del Estado de Sinaloa, "Minutas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública".

velocidad al conducir, entre otros. Personajes de la sociedad civil criticaron el programa: Miguel Ángel Murillo, encargado del área jurídica del Frente Cívico Sinaloense, señaló su espíritu recaudatorio,[52] mientras Ambrosio Mojardin Heraldez, coordinador general del CESP, declaró a finales de 2016 la inoperancia del programa en la mayoría de los municipios del estado.[53] Este programa no se sometió a evaluaciones externas.

En junio de 2013 se firmaron convenios de colaboración y coordinación en materia de seguridad pública entre el Gobierno del Estado y los 18 municipios que lo conforman, con el objetivo de establecer el Mando Único policial como una política de Estado en materia de seguridad. En el apartado de declaraciones conjuntas de los convenios se puede leer

> El Mando Único policial se configura como un valor estratégico fundamental por fortalecer la capacidad gubernamental para hacer frente a la inseguridad, que es el desafío de mayor dimensión actual y condición superior para el desarrollo social y económico, por lo que para enfrentarla y reducirla es imprescindible amplificar la capacidad del estado para combatir los grupos delictivos y solo así brindar la seguridad pública en la medida que la sociedad reclama y merece.[54]

Esta estrategia considera la homologación de procedimientos de operación y actuación policial, así como la unificación de prestaciones y salarios entre los integrantes de los cuerpos policiacos, en tanto que los mandos de las policías municipales son comandantes de la policía estatal o ministerial. De acuerdo con declaraciones del actual gobernador, Quirino Ordaz, existe la intención de preservar el mando único en la entidad y continuar con la profesionalización de los elementos policiacos.[55] A pesar de que aún no se han llevado a cabo cambios legales encaminados a lograr un cambio permanente en la estructuración de las fuerzas policiales, el mando único es una realidad en Sinaloa. Sin embargo, no ha repercutido de manera contundente en la percepción que tienen los sinaloenses de sus policías. La *Gráfica 5* muestra la evolución en el nivel de confianza que tienen los ciudadanos en sus policías para el periodo 2011-2016. Como se observa, únicamente cuatro de cada 10 personas mayores de 18 años manifesta-

52 Gricelda Martínez, "Recaudatorio, programa Orden y Respeto: FCS", *Reacción Informativa*, 22 de octubre de 2016.

53 "Programa de Orden y Respeto no se ejerce a plenitud en municipios", *Luz Noticias*, 18 de noviembre de 2016.

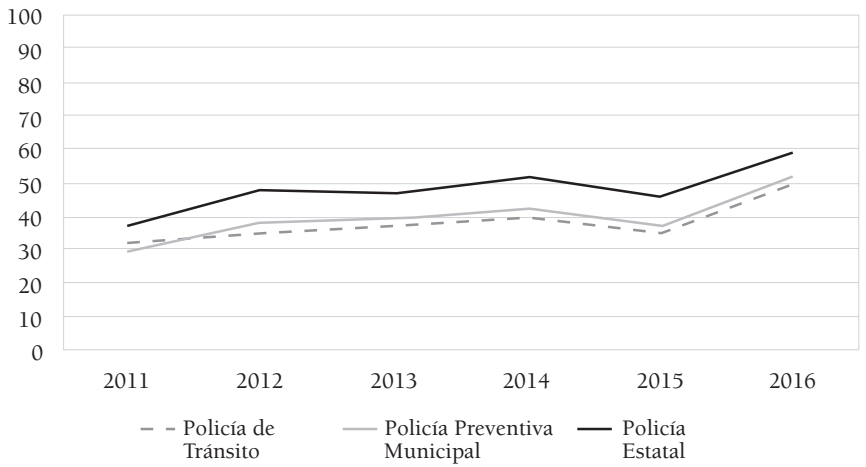
54 El convenio puede consultarse en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Sinaloa*, tomo 104, 7 de junio de 2013.

55 Carlos Rosas, "Se valorará mando único policial en Sinaloa", *Café Negro*, 22 de abril de 2016.

ron tener mucha o algo de confianza en la policía, siendo esta el órgano estatal mejor evaluado. Resulta pertinente mencionar que, pese a los bajos niveles de confianza en las policías, la última medición señala un incremento importante de aproximadamente diez puntos porcentuales por cada institución.

Es preciso señalar que este no es un problema exclusivo de Sinaloa. Desafortunadamente, las policías en México han perdido la credibilidad ante los ciudadanos, lo que, según Suarez de Garay, se debe en gran medida a que se les identifica con la represión, la ineficacia y la corrupción.[56] Los principios rectores del actuar policial descritos en la Constitución lamentablemente son una lista de buenos deseos que, en la mayoría de los casos, se alejan del acontecer real.

Gráficas 5. Porcentaje de la población mayor a 18 años con mucho o algo de confianza en las policías de Sinaloa (2011-2016)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública".

En marzo de 2017, policías municipales de Culiacán entregaron a un grupo de jóvenes presuntamente culpables de robo a un grupo de sujetos armados. Los policías, a quienes detuvieron para ser investigados, argumentaron que el grupo armado los obligó a entregar a los jóvenes. Los elementos policiacos fueron liberados algunos días después, cuando sus familiares presentaron amparos argumentando violaciones a sus derechos humanos, así como vejaciones en el proceso de detención. Situaciones como esta impactan en la credibilidad de

56 María Eugenia Suárez de Garay, *Los policías. Una averiguación antropológica*, Guadalajara, ITESO, 2016.

estos cuerpos ciudadanos y dan muestra de posibles actos de colusión entre autoridades y criminales.

A los altos niveles de desconfianza policial hay que sumar el hecho de que Sinaloa es uno de los estados peor posicionados en la aprobación de exámenes de control y confianza. 55% de los elementos de la policía estatal y 44% de los elementos de las policías municipales no han aprobado las evaluaciones.[57]

La organización Causa en Común ha trabajado en los últimos años en un proyecto encaminado en la profesionalización de los cuerpos policiales del país denominado Programa de Acompañamiento Ciudadano al Desarrollo Policial. En el marco de este programa, la organización ha conducido evaluaciones sobre el avance logrado por las policías estatales en cuatro componentes que se desprenden de lo mandatado en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a saber: sistema profesional de carrera policial, profesionalización, certificación y régimen disciplinario. Causa en Común ha hecho públicas sus evaluaciones para cada entidad federativa a través de la herramienta Semáforo de Desarrollo Policial en México. El siguiente cuadro da cuenta de algunos elementos que destacan en la evaluación que se realizó para Sinaloa en 2015.

Cuadro 2. Desarrollo policial en Sinaloa 2015.

Componente	Comentarios
Estado de Fuerza	769 elementos
Sueldo mensual del policía nivel básico	$12,569 (sueldo neto)
Horario regular	12 x 24 horas
Mando Único	Implementado en todo el estado
Sistema de carrera policial	6 sobre 10
Profesionalización (formación inicial)	10 sobre 10
Certificación integral	6.6 sobre 10
Régimen disciplinario	8.6 sobre 10

Fuente: Elaboración propia con base en Causa en Común, *Semáforo de Desarrollo Policial 2015*, 19 de enero de 2016.

La calificación global del Sinaloa fue de 7.8 sobre 10, lo cual habla de avances importantes en materia de desarrollo policial. Sin embargo, aún hay asuntos por resolver, como el de la certificación.

57 SESNP, *Evaluación de control de confianza al personal del servicio profesional de carrera de las Instituciones de Seguridad Pública*, 31 de marzo de 2017.

A nivel municipal, la Ley de Seguridad Pública del estado señala en su artículo 71 la necesidad de conformar consejos municipales de seguridad pública encargados de la coordinación, planeación y supervisión de los respectivos Sistemas de Seguridad Pública en sus ámbitos de gobierno.[58] Al igual que el Consejo estatal, los municipales son integrados por funcionarios involucrados en temas de seguridad, así como por un comité de consulta y participación de la comunidad que permite la participación ciudadana. A diferencia de lo que acontece con el estatal, las minutas de las sesiones de los consejos municipales no se encuentran disponibles para consulta, lo que dificulta un análisis más profundo sobre la utilidad y el desempeño de estos órganos de decisión colegiada, así como de la trascendencia y el poder de decisión con el que cuentan los ciudadanos que los integran.

En este sentido, las únicas herramientas de las que dispone el público en general para conocer algunos de los elementos y líneas de acción concreta de las policías municipales son los planes municipales de desarrollo (PMD) y las notas periodísticas. Una revisión somera de los planes de los tres principales municipios para el trienio 2014-2016 arroja algo de información en la materia. Por ejemplo, se menciona un déficit de 400 elementos policiacos en Culiacán para alcanzar la cuota de dos elementos por cada 1 000 habitantes, así como algunas líneas de acción concretas, entre las que destacan la modernización, capacitación de los elementos policiacos, el diseño de operativos contra robo a locales comerciales, casa habitación y vehículos, la difusión del bando de policía y gobierno, el fomento de la denuncia ciudadana, la dignificación del salario y las prestaciones para los policías, así como la realización de encuestas sobre percepción de seguridad pública en 25 colonias.[59]

El PMD de Mazatlán menciona la necesidad de dotar de mayor equipamiento a la policía, la adquisición de equipo técnico como equipos de cómputo, la ampliación de la red de video vigilancia, la instalación de un nuevo conmutador telefónico, la ejecución de programas de prevención del delito, así como estrategias encaminadas al desarrollo humano del cuerpo policial.[60] Finalmente, en el PMD de Ahome se trazan metas encaminadas a la reducción de los índices delictivos, el aumento en el número de personas consignadas por narcomenudeo y portación de armas de fuego. También se consideran aspectos como el despliegue de un grupo operativo táctico rural para atender localidades rurales en

58 Ley Estatal de Seguridad Pública de Sinaloa, art. 71.
59 Gobierno de Culiacán, *Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016*.
60 Gobierno de Mazatlán, *Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016*.

el municipio, la capacitación a policías, la difusión del bando de policía y el reclutamiento de más elementos policiacos.[61] Cabe señalar que ninguno de los portales electrónicos de estos municipios contiene un apartado especial sobre los cuerpos policiales. Tampoco ponen a disposición del público estadísticas sobre los índices delictivos o sobre los resultados concretos de operativos o programas implementados.

A manera de conclusión, se puede señalar que, si bien existen una serie de herramientas legales para el monitoreo de la actuación policial (como el CESP, los consejos municipales, los convenios del mando único y las metas establecidas en los PMD), estas carecen de elementos enfocados en la evaluación periódica del desempeño policial. En este sentido, las principales herramientas de evaluación que se pueden utilizar son las estadísticas delictivas publicadas mensualmente por el SESNSP, las evaluaciones externas como la realizada por la organización Causa en Común, así como la percepción de la ciudadanía sobre los cuerpos policiacos captada a través de la serie Envipe.

En este tenor, se podrían apuntar una serie de potenciales aciertos por parte de los cuerpos policiales en el estado, asociados principalmente con las estadísticas delictivas, que suelen ser el principal argumento de los actores políticos para señalar el éxito de sus estrategias de seguridad pública e impartición de justicia. En este sentido, la reducción de la incidencia delictiva ilustrada en el *Gráfico 2*, la importante disminución en los robos con violencia señalada en el *Gráfico 4*, la relativamente buena calificación obtenida en la evaluación externa por la policía estatal, así como la mejora en los niveles de confianza obtenidos por las policías en la última edición de la Envipe contribuyen a potenciar el discurso oficial. A estas circunstancias se contraponen elementos como la carencia de mecanismos periódicos de evaluación independiente, la falta de información disponible en los portales electrónicos de los ayuntamientos, los altos niveles de reprobación en los exámenes de control de confianza, así como episodios como el acontecido en Culiacán en marzo de 2017.

Las distintas iniciativas de ley sobre la Reforma Policial aún no han logrado un consenso entre las fuerzas políticas a nivel federal. Cualquier cambio en este sentido tendrá un impacto en las policías estatales y municipales de todo el país. Independientemente de ello, resulta necesaria una mayor apertura y escrutinio ciudadano sobre sus cuerpos policiales,[62] labores de acompaña-

61 Gobierno de Ahome, *Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016*.

62 Dicha participación debe trascender la inclusión de ciudadanos en comités dentro del CESP y los consejos municipales de seguridad pública.

miento (como la que realiza por la organización Causa en Común) deben multiplicarse y abarcar la mayor cantidad de instituciones policiacas posibles. Otro elemento a considerar reside en la construcción de capacidades para la producción y sistematización de inteligencia criminal, que hasta el momento parece haber quedado al margen de las metas y estrategias policiales en el estado. Está por verse si las nuevas autoridades estatales y municipales tienen la voluntad política para avanzar en este sentido.

Prevención del delito

Las estrategias de prevención social del delito pueden entenderse como el conjunto de políticas públicas orientadas a reducir factores de riesgo que favorecen la generación de la violencia, las conductas antisociales y la delincuencia, así como influir en sus distintas causas y motivaciones.[63] Estas estrategias son relativamente novedosas en México, ya que los problemas de seguridad han sido principalmente tratados desde un paradigma que privilegia la repartición de recursos económicos para el equipamiento de las policías y el endurecimiento de las penas y sanciones como mecanismos principales para el combate a la delincuencia. Esta visión se ha impuesto sobre otras que privilegian la importancia de variables como la falta de oportunidades de desarrollo social, la desintegración del tejido social, el abandono y deterioro de espacios de convivencia pública y, desde luego el involucramiento de la ciudadanía como actor central en la resolución de conflictos.

Los vientos de cambio se manifestaron por primera ocasión en el sexenio del Felipe Calderón, cuya administración comenzó a dar una serie de primeros pasos en materia de prevención del delito. En marzo de 2007 se lanzó la Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, seguida por el Acuerdo por la Seguridad, Justicia y Legalidad en 2008,[64] el establecimiento en 2009 de un Centro Nacional para la Prevención del Delito y Participación Ciudadana en el seno del SESNSP y la aprobación de una Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en enero de 2012.

La administración del presidente Enrique Peña Nieto optó por impulsar al inicio de su sexenio las políticas de prevención a través de la creación de la Subsecretaría

63 Armando Hernández Cruz, "La prevención social del delito como herramienta fundamental para la seguridad pública en México", *Pluralidad y Consenso*, 3 (2011), pp. 68-72.
64 *Ibid*.

de Prevención y Participación Ciudadana al interior de la Secretaría de Gobernación (Segob) y de la puesta en marcha del Programa Nacional de Prevención del Delito (Pronapred). El Pronapred nació con una importante bolsa de recursos económicos para financiar intervenciones en polígonos de más de una cincuentena de municipios, entre ellos Culiacán, Ahome y Salvador de Alvarado.

Sinaloa no se mantuvo del todo rezagado en la materia, ya que la prevención del delito se menciona desde el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010, en el cual se hace alusión a la necesidad de convocar a la sociedad sinaloense en actividades de prevención, aunque sin delinear acciones concretas para la implementación de intervenciones específicas ni asignar responsabilidades.[65] Algunos años después, en 2013, el CESP, aprobó la creación de la Comisión Interinstitucional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en el estado de Sinaloa, con el objetivo de facilitar la coordinación entre las dependencias locales y federales.

Estos pasos previos se vieron reforzados con la aprobación en 2015 de la Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana, que sienta las bases para la coordinación en materia de prevención. El artículo 22 de esta ley dio origen a un Centro Estatal de Prevención (CEP), cuyos objetivos se enfocan en el diseño, desarrollo e instrumentación de las políticas, lineamientos, programas y acciones para la prevención de la violencia. Dentro de sus atribuciones particulares, destacan la elaboración de un programa anual de actividades, la realización de diagnósticos participativos en materia de prevención, la generación de mecanismos de participación ciudadana, la colaboración en el diseño científico de políticas criminológicas, así como la realización de encuestas de victimización y la evaluación de las políticas e intervenciones, entre otros.

La Ley de Prevención de Sinaloa delinea distintos ámbitos en los cuales se deben llevar a cabo intervenciones específicas, a saber: social, comunitario, psicosocial y situacional. Designa también áreas de intervención prioritarias, como las zonas con altos niveles de marginación, con alta incidencia delictiva, con abundante población juvenil o aquellas que alberguen espacios públicos en total deterioro y abandono. A su vez, establece criterios para el financiamiento de las intervenciones, asignando responsabilidades al Gobierno del estado y a los municipios.

65 Gobierno del Estado de Sinaloa, *Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010.*

El estado ha contado con recursos financieros federales y locales para la ejecución de intervenciones de prevención del delito. En los ejercicios 2013 y 2014, se le asignaron a Sinaloa recursos económicos por 192.8 millones de pesos para los municipios de Ahome, Culiacán y San Salvador. Este último municipio fue incorporado en 2014. Se llevaron a cabo 82 intervenciones, cuyas acciones más frecuentes fueron la impartición de talleres de habilidades y valores, así como el otorgamiento de becas a niños y jóvenes en riesgo de deserción escolar.[66]

A nivel local, varias instituciones y dependencias sinaloenses han financiado y ejecutado intervenciones de prevención. Tal es el caso de la Procuraduría General de Justicia (PGJ), que en el sexenio de Malova echó a andar, a través de su unidad de prevención del delito, una serie de programas de prevención listados en el Anexo 2. Un ejemplo es el programa La procuraduría contigo, que a mediante conferencias y entrega de materiales instructivos a personas beneficiarias, buscó generar conciencia entre los asistentes sobre temas como la cultura de la legalidad y la promoción de los valores familiares. Otro ejemplo lo representa el programa Creciendo con la prevención, que, mediante de talleres y dinámicas, buscó generar en niños de preescolar una cultura de confianza hacia la Procuraduría, así como dar a conocer técnicas de autoprotección en hogares y en la vía pública.

La Secretaría de Seguridad Pública Estatal también ha llevado a cabo programas de prevención mediante la Dirección de Programas Preventivos. Tal es el caso del programa Ideas Jóvenes, entre cuyos objetivos se enlistan la promoción de esquemas de comunicación entre pares, así como la conducción de diálogos juveniles por la legalidad, o el programa Cuida tu libertad, que consta de una conferencia, un video testimonio y una obra de teatro que, en conjunto, tienen como objetivo sensibilizar a jóvenes sinaloenses sobre el valor de la libertad. A su vez, la Secretaría General de Gobierno, en conjunto con otros organismos y dependencias como el Instituto Sinaloense de la Mujer, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación Pública y Cultura, entre otros, conduce el Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Entre intervenciones realizadas por las instancias municipales, destacan el programa Ahome soy, conducido por la Dirección de Vinculación Social del municipio. Este programa consiste en la realización de campamentos de verano para jóvenes y sus padres en zonas de atención prioritaria en la ciudad. Los

66 L. Chapa Koloffon y S. Ley, *op. cit.*

campamentos se llevaban a cabo en parques y escuelas, y fuern coordinados por una centena de promotores sociales. Otros municipios, como Guasave, han elaborado planes municipales para la prevención social de la violencia y la delincuencia.

Si bien muchos de estos programas e intervenciones se han llevado a cabo con la mejor de las intenciones, no queda del todo claro que hayan tenido éxito reduciendo la violencia. El estudio *Prevención del delito en México. ¿Cuáles son las prioridades?*, publicado por la organización México Evalúa en 2015, analiza las intervenciones realizadas en el marco del Pronapred para los años 2013 y 2014. Algunas de las conclusiones del estudio señalan la importancia de que las acciones diseñadas por los gobiernos municipales consideren una teoría de cambio sólida, resultados medibles, así como mecanismos de focalización transparentes y diagnósticos que sustenten la pertinencia de las acciones seleccionadas.[67] Estos elementos no parecen estar presentes en los programas llevados a cabo en el estado.

Otras evaluaciones externas realizadas al Pronaped, como la que llevaron a cabo por Merino y Torreblanca, señalan la falta de resultados cuantificables después de haber realizado una serie de modelos estadísticos para verificar el efecto del programa en los índices delictivos. Los autores señalan una serie de errores metodológicos en la concepción del programa, entre los que destacan la selección de municipios con muchos homicidios en lugar de seleccionar aquellos con altas tasas de homicidio, la selección de municipios individuales ignorando los patrones geográficos de la violencia y el énfasis en los niveles de la violencia sobre el estudio de las tendencias.[68]

Los recursos financieros con los que operaba el Pronapred[69] fueron considerablemente recortados para el ejercicio fiscal 2017, esto a pesar de que la tasa de homicidio se disparó al alza durante el último semestre de 2016. El recorte presupuestal parece darles la razón a los argumentos de Merino y Torreblanca sobre la falta de resultados del programa.

No hay dudas respecto al impacto negativo que ha tenido este recorte en la continuidad de algunos programas de prevención que se estaban llevando a cabo. Por su parte, el presupuesto de egresos de Sinaloa consideró para 2017

67 *Ibid*.

68 José Merino y Carolina Torreblanca, "Dinero gastado en Pronapred: 10 mil millones de pesos. Relación con el cambio en violencia : nula", *Nexos*, 13 de febrero de 2017,

69 Alrededor 2 500 millones de pesos anuales.

un monto de tan solo $15 890 349[70] para la operación del Centro Estatal de Prevención, muy por debajo de las aportaciones canalizadas a través del Pronapred. El resto de las instancias estatales, Fiscalía General del Estado, Secretaría de Seguridad Pública y Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública, contaron con $18 150 000 para la implementación de programas de prevención del delito.[71]

Aún es muy temprano para juzgar el trabajo realizado por el CEP. Sin embargo, hay algunos elementos que pueden orientarnos respecto a su desempeño en estos primeros años. Los primeros resultados aparentan no ser muy alentadores y parecieran delinear a un CEP de corte reactivo más que proactivo, lo que no resulta del todo extraño a partir de un presupuesto tan reducido. En este sentido, destaca el hecho de que aún no ha contribuido con el diseño de políticas criminológicas, no ha convocado evaluaciones independientes para verificar la utilidad de los programas de prevención en operación, no ha depurado ninguno de los programas de prevención vigentes, no ha conducido encuestas de victimización a nivel local.[72]

Si pretende consolidarse como un verdadero agente de cambio en materia de prevención, resulta fundamental que el CEP siga las recomendaciones sugeridas en el estudio de México Evalúa, así como las planteadas por Ayala y López,[73] que aluden a la necesidad de contar diagnósticos de calidad, operadores especializados, mecanismos de evaluación y estrategias focalizadas. Los programas de prevención que hasta el momento se han realizado en el estado no parecen cumplir con todos estos requisitos, por lo que hay mucho trabajo por hacer en este sentido.

Despliegue militar

La noche del 30 de septiembre de 2016 marcó un precedente en la historia de las fuerzas armadas en Sinaloa, en particular para el ejército mexicano. Esa noche, un grupo de sicarios a bordo de al menos diez vehículos emboscaron a un convoy militar en Culiacán, ultimando a cinco militares e hiriendo a diez más. Los militares trasladaban al hospital a Julio Óscar Ortiz Vega, quien había

70 Gobierno del Estado de Sinaloa, "Ley de Ingresos y presupuesto de egresos del estado de Sinaloa", 13 de diciembre de 2016.

71 SESESP, Oficio DJ/00/2017.

72 SESNP, *Evaluación de control de confianza.*

73 Mónica Ayala y Alan López, "Prevenir delitos: crónica de una muerte anunciada", *Animal Politico*, 15 de septiembre de 2016,

sido herido en un enfrentamiento armado en el municipio de Badiraguato momentos antes. El presunto autor intelectual de la emboscada, Francisco Javier Zazueta, alias Pancho Chimal, quien fuera jefe de seguridad de los hijos del Chapo, fue detenido en febrero de 2017 por personal militar en coordinación con la Agencia de Investigación Criminal (AIC).

No cabe duda de que este episodio representó una afrenta importante para el ejército, similar a la acontecida con el derribo de un helicóptero militar modelo Cougar que, se presume, perseguía al líder del Cartel Jalisco Nueva Generación (CJNG), Nemesio Oseguera, El Mencho, en el municipio de Casimiro Castillo, Jalisco. En aquella ocasión, el saldo mortal fue de seis militares y un integrante de la Fiscalía del Estado que iban a bordo del helicóptero. Estos ejemplos recientes dan cuenta de la ferocidad con la cual se han llevado a cabo los enfrentamientos entre grupos del crimen organizado y elementos de las fuerzas armadas.

La presencia activa de las fuerzas armadas en Sinaloa se remonta a la década de los setenta y ha sido históricamente causada por dos motivos. El primero de ellos se relaciona con las actividades políticas de colectivos estudiantiles liderados por Camilo Valenzuela, principal dirigente de la Federación de Estudiantes Universitarios de Sinaloa (FEUS). Algunos colectivos estudiantes establecieron vínculos con células guerrilleras de orientación marxista, como la Liga 23 de septiembre, generando preocupación entre las autoridades. El clímax de las actividades insurgentes llevadas a cabo por los estudiantes se llevó a cabo el 16 de enero de 1974, cuando se convocó a una jornada de combate en las calles. Gustavo Hirales narra que tomaron centros fabriles, empacadoras, campos agrícolas y arsenales, así como que hubo enfrentamientos con fuerzas locales como la policía judicial.[74] Un día después, fue desplegado en Culiacán el batallón de paracaidistas del Ejército mexicano para distender la situación. Las detenciones de múltiples integrantes de estos colectivos se prolongaron el resto del año hasta terminar con un centenar de presos políticos, lo que mermó la articulación del movimiento estudiantil que terminó por diluirse al paso de los años venideros.

El segundo motivo tiene que ver con actividades encaminadas a la eliminación de cultivos de marihuana y amapola. En este sentido, destacan múltiples operaciones implementadas en gran medida por presiones de los Estados Unidos, tal es el caso de la Operación Interceptación remplazada por la Operación

74 Gustavo Hirales, "La guerra secreta, 1970-1978", *Nexos*, 1 de julio de 1982.

Cooperación, que a su vez fue sustituida por la Operación Cóndor. Esta última, se puso en marcha entre 1975 y 1978 y contó con el apoyo técnico y financiero de los estadounidenses, quienes contribuyeron con el despliegue de una gran flota área para la identificación y posterior erradicación de los cultivos de marihuana y amapola, el desmantelamiento de laboratorios y el aseguramiento de pistas clandestinas. Se estima que esta operación requirió el despliegue de cerca de 10 000 elementos del Ejército mexicano en los estados enmarcados en el triángulo dorado.[75]

Algunos años después, como consecuencia de un gigantesco decomiso de cerca 10 900 toneladas de droga incautada y 600 detenidos llevado a cabo por 450 elementos del ejército en el rancho El Búfalo en el estado de Chihuahua, el agente de la DEA Enrique "Kiki" Camarena fue asesinado en 1985. Esto contribuyó a que se prolongaran las políticas de erradicación de cultivos en el sexenio de Miguel de la Madrid. Durante su administración, se llevaron a cabo decenas de operaciones de erradicación bajo los nombres de Lince, Pantera, Gavilán, Halcón, Tigre, Dragón, Azor, Costera, Júpiter, entre otras.[76]

A partir de la administración de Felipe Calderón en 2006, emerge con fuerza un tercer motivo para la presencia activa de las fuerzas armadas en Sinaloa, que actualmente modela en gran medida las relaciones y la interacción entre estas y los mexicanos. Se trata de la estrategia de militarización de la seguridad pública por la que optó el expresidente. Para ese entonces, las actividades de colectivos estudiantiles ya habían dejado de constituir una importante causa de preocupación que ameritara la utilización del ejército para su contención y la erradicación de cultivos no tenía el mismo nivel de prioridad que llegó a tener durante la operación Cóndor.[77]

Calderón impulsó la implementación de las Fuerzas Armadas, Ejército y la Marina, en tareas relacionadas con la impartición de seguridad pública. En algunas ocasiones, supliendo por completo las tareas encomendadas a las autoridades locales de corte civil a través del artículo 115 constitucional. El racional detrás de esta medida se sustentaba y sigue sustentándose en el hecho

75 Alma Paloma Mendoza Cortés, "Operaciones del ejército mexicano contra el tráfico de drogas : Revisión y actualidad", *Política y Estrategia*, 2016, núm 118, pp. 17-53.

76 *Ibid*.

77 A pesar de que la tragedia acontecida en el municipio de Iguala con los 43 normalistas de la Escuela Normal Isidro Burgos de Ayotzinapa ha desatado una polémica respecto del papel jugado por el ejército mexicana la noche del 26 de septiembre, las actividades de monitoreo y persecución estudiantil a gran escala, tal y como acontecieron en la década de los sesenta y setenta, parecen haber quedado en el pasado.

de que las policías municipales carecían de preparación y se encontraban coludidas o al servicio de grupos del crimen organizado, conformándose como un eslabón débil y vulnerable.

Los operativos conjuntos entre autoridades civiles y militares se convirtieron en la piedra de toque de la estrategia calderonista. Múltiples investigadores se han dado a la tarea de evaluar los saldos de esta estrategia, entre ellos Fernando Escalante,[78] José Merino,[79] Guillermo Rosas,[80] y Laura Atuesta.[81] El debate ha girado en torno al establecimiento, o no, de mayores niveles violencia a partir de los operativos militares, medidos por tasas de homicidio. Hay quienes argumentan que este ha sido el caso, como José Merino y Laura Atuesta, y quienes, como Rosas tienen ciertas dudas al respecto.[82]

El despliegue territorial de las fuerzas armadas en distintos enclaves, como Michoacán, Guerrero, Veracruz, Tamaulipas, Sinaloa, Chihuahua, ha dejado tras de sí múltiples repercusiones, principalmente negativas. Los principales subproductos de estas intervenciones han sido el incremento en las violaciones a los derechos humanos de poblaciones civiles y los enfrentamientos armados, que han derivado en la muerte de civiles, como en el caso de Jorge Antonio Mercado y Javier Francisco Arredondo, alumnos del Tecnológico de Monterrey. Los estudiantes fueron ultimados por error el 19 de febrero de 2010 por elementos del Ejército mexicano, quienes argumentaron haberlos confundido con pistoleros. Otro ejemplo sobresaliente es el caso del enfrentamiento en el municipio de Tlatlaya, donde se presume que elementos del 102 batallón de infantería del Ejército mexicano ejecutaron extrajudicialmente a 15 personas. Este hecho fue investigado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) a través de la recomendación 51/2014, en la cual se comprueba que la escena del crimen fue alterada.[83]

El 13 de mayo de 2008, una semana después del homicidio de Edgar Guzmán Loera, hijo del Chapo Guzmán, el entonces secretario de Gobernación Juan

78 Fernando Escalante Gonzalbo, "Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso", *Nexos*, 1 de enero de 2011.

79 José Merino, "Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: Una medición", *Nexos*, 1 de junio de 2011.

80 Guillermo Rosas, "Los números de la guerra: ¿error de cálculo político o estadístico? Respuesta a José Merino", *Nexos*, 5 de enero de 2012.

81 Laura Atuesta, "Las cuentas de la militarización", *Nexos*, 1 de marzo de 2017.

82 Guillermo Rosas alude a la falta de precisión metodológico en el empleo del modelo estadístico *Propensity Score Matching* utilizado por Merino.

83 CNDH, Recomendación 51/2014, 21 de octubre de 2014.

Camilo Mouriño, dio a conocer el operativo conjunto Culiacán-Navolato.[84] Este operativo contó de inicio con 3 000 elementos de seguridad, la mitad de ellos militares. Resulta paradójico que el año 2008 se haya constituido un punto de inflexión temporal a partir del cual se detonó la tendencia alcista de la tasa de homicidio en la entidad.

Eduardo Guerrero hace una revisión de la estrategia de militarización de la seguridad pública impulsada en el calderonato. En su texto, Guerrero argumenta que la estrategia careció de objetivos bien definidos y métricas adecuadas para monitorear su correcta consecución.[85] Los objetivos cambiaron de forma recurrente, transitando del rescate de espacios públicos y nueva cultura de la legalidad en 2007 hacia la debilitación de grupos criminales mediante la captura o abatimiento de capos de la droga en 2011. A la postre, esto terminó por producir más violencia, derivada de la fragmentación de las organizaciones criminales.

El inicio de la administración del presidente Peña Nieto correspondió con un periodo de descenso de la tasa de homicidio a nivel nacional, lo que le permitió presumir logros en política de seguridad pública, al menos en los primeros años del sexenio. El Gobierno federal realizó un cambio importante en cuanto a la narrativa oficial del combate al crimen organizado, restándole la prioridad que le había sido otorgada en la administración anterior. Si bien la presentación de capos en noticieros televisados dejó de ser una herramienta de interés para la nueva administración, su estrategia de seguridad pública ha seguido en gran medida las mismas coordenadas trazadas hace más de una década.

El proyecto de una Gendarmería nacional para patrullar y monitorear actividades criminales en zonas rurales y alejadas perdió el impulso inicial que había tomado en la campaña presidencial del ahora presidente Peña Nieto. Su conformación fue tardía y pobremente ejecutada. 5 000 elementos de las fuerzas armadas fueron transferidos a este nuevo cuerpo de seguridad pública, enquistado en la estructura orgánica de la Policía Federal. Más allá de la conformación de este nuevo cuerpo policiaco, el impulso inicial otorgado al Pronapred y un mayor control en materia de cooperación con las agencias de seguridad norteamericana, el Gobierno federal no ha implementado grandes y sustantivos cambios en la agenda de seguridad pública e impartición de justicia.

La falta de una estrategia sólida, con objetivos y prioridades bien definidos y medibles a través de indicadores adecuados, permitió que, al cabo de tan solo

84 "Anuncia Mouriño operativo militar y policiaco en Sinaloa", *Proceso*, 14 de mayo de 2008.
85 Eduardo Guerrero Gutiérrez, "La estrategia fallida", *Nexos*, 1 de diciembre de 2012.

dos años, la tendencia a la baja de la tasa de homicidio creciera de nuevo en lugar de consolidarse. El mes de mayo de 2017 batió el récord de homicidios mensuales desde que existen registros en 1997, al alcanzarse 2 186 carpetas de investigación por homicidio doloso en todo el país, superando así al mes de mayo de 2011 que ostentaba 2 131 carpetas de investigación por este delito.

Es en este contexto que se debate la iniciativa de Ley sobre Seguridad Interior, promovida por las Fuerzas Armadas, el Gobierno federal, y políticos de distintos partidos, como el senador panista Roberto Gil Zuarth, presidente de la Comisión de Justicia del Senado. Esta iniciativa se propone regular y normar jurídicamente la actuación de las fuerzas armadas, atribuyéndoles facultades en materia de seguridad interior, un concepto de seguridad nuevo que se encuentra ausente en el marco normativo vigente.

La iniciativa de ley ha enfrentado criticas de diversas organizaciones de la sociedad civil, tal es el caso de la Red en Defensa de los Derechos Digítales, que señala los riesgos adheridos en el artículo 28, el cual faculta a las fuerzas armadas a desarrollar actividades de inteligencia en materia de seguridad interior, haciendo uso de cualquier método de recolección de información, lo que seguramente derivaría en prácticas de espionaje sin controles democráticos.[86]

En términos amplios, esta iniciativa pretende normalizar la actuación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y dotarles de facultades y atribuciones legales que a la fecha no le están concedidas en la Constitución política. La propuesta omite poner el acento en el fortalecimiento y verdadera profesionalización y suficiencia presupuestaria de las fuerzas de seguridad locales de corte civil. Cabe señalar que el concepto de seguridad interior fue ha sido señalado como confuso por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) la cual sugiere el empleo del concepto de seguridad ciudadana.[87]

La iniciativa no ha logrado generar el consenso político necesario y parece difícil que vaya hacerlo en el último tramo de la actual administración. De continuar este curso, el sexenio llegará a su final sin haber realmente trastocado ni modificado la estrategia ideada por Felipe Calderón.

Para dar fin a este segmento sobre despliegue militar, materia sobre la que los estados no tienen jurisdicción, pues se trata de un tema de competen-

86 Red de Defensa de los Derechos Digitales, "Seguridad Interior: ¿México bajo espionaje militar?", *Animal Político*, 6 de febrero de 2017.

87 CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, 31 de diciembre de 2009.

cia federal, expongo a continuación la estructura organizacional, de mando y geográfica que rige actualmente la presencia de las fuerzas armadas en Sinaloa. En este último apartado se incluye también una serie histórica sobre los decomisos de armas de fuego, el número de personas detenidas y la cantidad de plantíos de marihuana y amapola destruidos por elementos de seguridad.

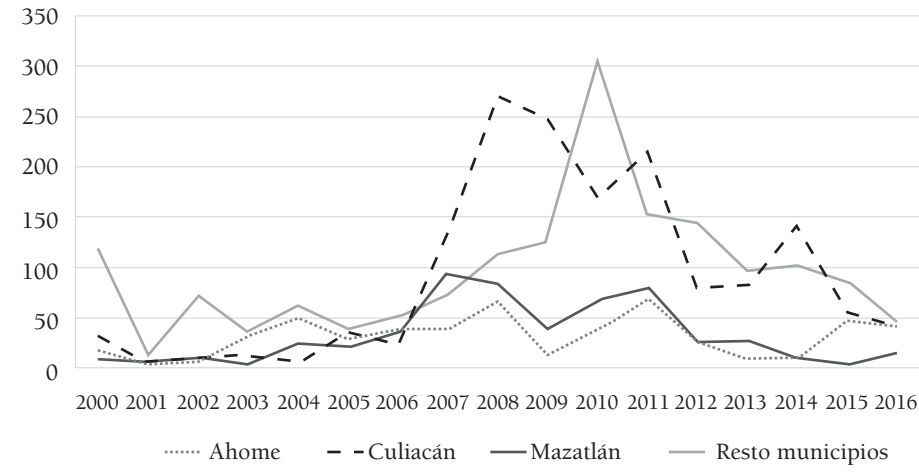
El municipio de Mazatlán es sede de la III Región Militar, cuya jefatura acaba de ser asumida por el general de división Juan Ernesto Antonio Bernal Reyes en diciembre de 2016, al sustituir del encargo al general Alfonso Duarte Mujica. De manera previa, el general Bernal Reyes había ocupado la jefatura de la VIII Región Militar con sede en Ixcotel, Oaxaca. El relevo se llevó a cabo en el marco de una serie de rotaciones aprobadas por el presidente Peña Nito en diversas regiones y zonas militares.

Culiacán de Rosales es, a su vez, el asiento de la IX Zona Militar, comandada por el general de brigada Ernesto Alejandro Vadillo Trueba, quien tomó posesión a su cargo unos días después que el general Bernal Reyes, remplazando al general Elpidio Canales Rosas. Previamente, el general Vadillo se desempeñó como comandante del mando especial Mante en la zona sur del estado de Tamaulipas.

Mazatlán es sede de la IV Zona Naval, comandada por el vicealmirante Francisco Ramón Tiburcio, quien tomo posesión del cargo en enero de 2017. El municipio de Topolobampo alberga un sector naval a cargo del contralmirante Luis Fabián Espinoza Astorga desde enero de 2016, ambas instalaciones de la Marina Armada de México se encuentran adscritas a la IV Región Naval con sede en Guaymas, Sonora.

La *Gráfica 6* da cuenta del número de personas detenidas en Sinaloa por efectivos del Ejército. Se presentan datos por separado para los tres municipios más poblados, ya que por sí solos dan cuenta por 62% de las 4 359 detenciones realizadas entre el año 2000 y el año 2016. Es bastante notoria una tendencia alcista a partir del año 2007, particularmente en el municipio de Culiacán, en donde se efectuaron 36% de las detenciones totales. El año con mayor número de detenciones en la entidad fue 2010, a partir de ese momento inicia el descenso en la cantidad de arrestos derivados de operativos efectuados por personal militar.

Gráfica 6. Número de personas detenidas por personal de la Sedena 2000-2016

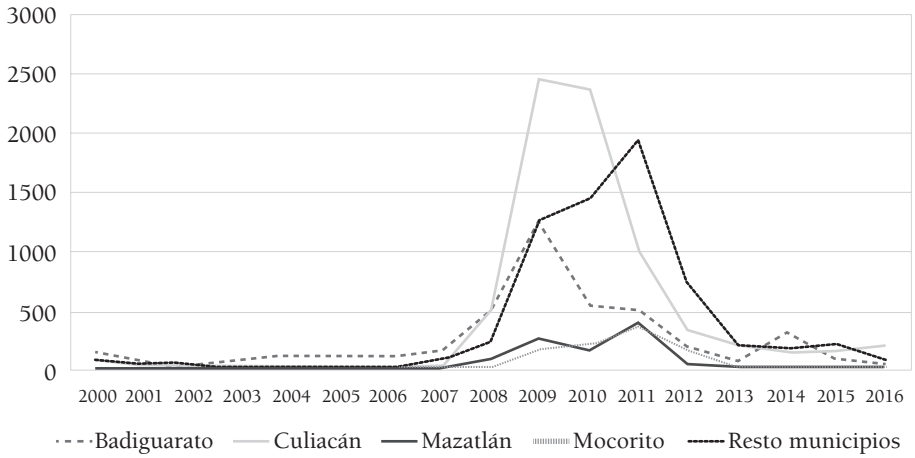


Fuente: Elaboración propia con base en la Solicitud de información 0000700076717.

La *Gráfica 7* da cuenta de las armas incautadas en el mismo periodo de tiempo. Es observable una correlación entre el incremente de arrestos y el volumen de armas incautadas. El año con mayor número de incautaciones fue 2009, con 5 343 decomisos de armas de fuego, equivalentes a 25% del total del periodo y a 1 549% más de las 324 incautadas en 2007.

Otro de los elementos a considerar es el gran volumen de armas de fuego decomisadas en Badiraguato; los decomisos sumaron 4 304 armas de fuego equivalentes a 20% de los totales. Esto en contraparte al número relativamente bajo de detenciones realizadas en este municipio, que, con 228, sumaron 5% del total del periodo 2000-2016. Cabe destacar que durante la administración del presidente Peña Nieto el número de decomisos de armas se ha reducido considerablemente.

Gráfica 7. Número de armas de fuego decomisadas por personal de Sedena (2000-2016)



Fuente: Elaboración propia con base en la Solicitud de información 0000700076717.

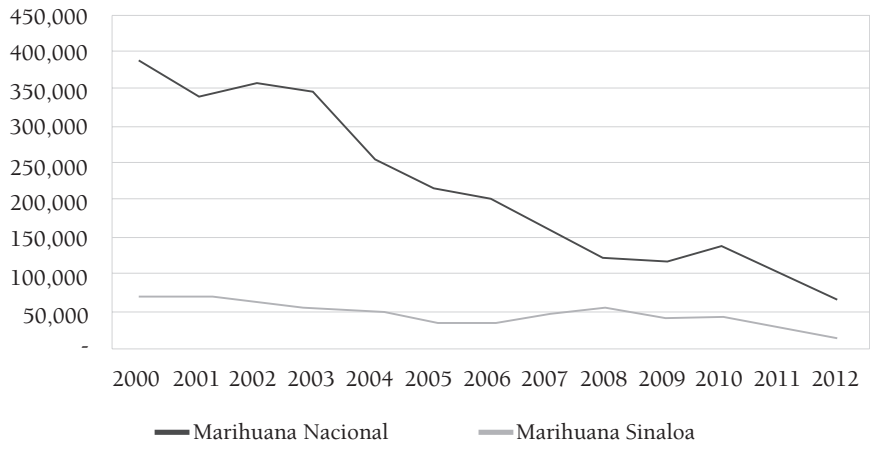
Las gráficas 8 y 9 muestran información relativa a la destrucción de plantíos de marihuana y amapola a nivel nacional y para el estado de Sinaloa durante el periodo 2000-2012.[88] Esta información proviene del ahora desaparecido Sistema Estadístico Uniforme para el Análisis de la Delincuencia (Seunad) que recopilaba y clasificaba información relacionada con el combate a los delitos contra la salud. Incorporó estadísticas provenientes de los tres niveles de gobierno y no únicamente aquellas proporcionadas por las Fuerzas Armadas. En el sexenio de Felipe Calderón, el Seunad era administrado y actualizado por la Secretaría de Seguridad Pública federal (SSP). Los datos fueron obtenidos por medio del INEGI.

Es notable la tendencia sostenida a la baja desde el inicio del periodo. Salvo un pequeño repunte en el año 2010, el número de plantíos destruidos ha disminuido de manera considerable a nivel nacional, pasando de niveles superiores a los 200 000 plantíos de marihuana destruidos en la administración de Vicente Fox hasta terminar en niveles por debajo de los 70 000 al final del sexenio de Felipe Calderón.

88 Para su elaboración, se solicitó información actualizada a la Sedena a través de la Solicitud de información 0000700076717, sin embargo, no hubo respuesta. Por este motivo se toma la información disponible hasta 2012 del Seunad vía el INEGI.

La situación de Sinaloa no difiere mucho de la nacional. Salvo los ligeros incrementos acontecidos en el bienio 2007-2009, la tendencia en las destrucciones de plantíos ha ido a la baja desde el año 2000, cuando se destruyeron 70 348 plantíos, cifra bastante alejada de los 12 794 destruidos 12 años después.

Gráfica 8. Número de plantíos de marihuana destruidos por elementos de seguridad (2000-2012)



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, "Plantíos ilícitos destruidos y superficie erradicada en el combate a los delitos contra la salud por entidad federativa. Serie anual de 1995 a 2012".

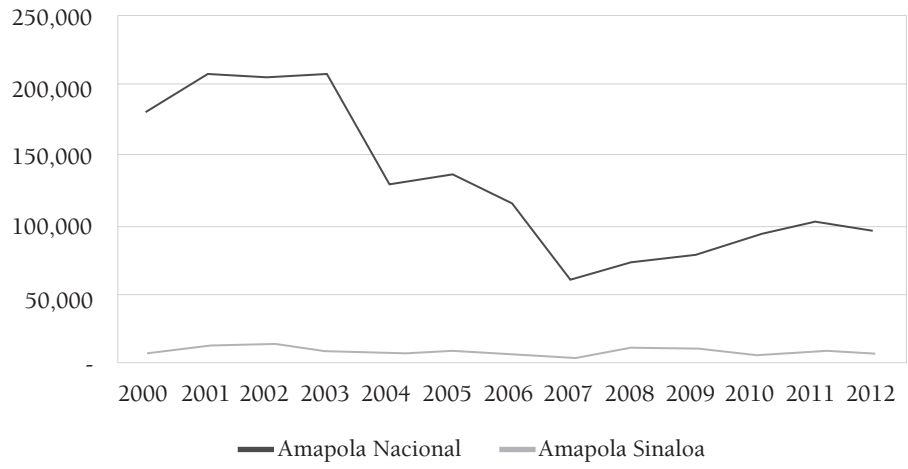
El cultivo de la amapola ha despertado la inquietud y la preocupación de las autoridades nacionales e internacionales, particularmente de las estadounidenses. El creciente número de defunciones por sobredosis de heroína en los últimos años ha puesto en alerta a las agencias de seguridad y salud norteamericanas. Por su parte, el Gobierno mexicano se ha dado a la tarea de monitorear el crecimiento de cultivos de amapola a través de técnicas de percepción remota, prueba de ello es el estudio publicado en conjunto con la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés) *Monitoreo de cultivos de amapola 2014-2016*. El estudio logró detectar cultivos de amapola en nueve entidades y Sinaloa, desde luego, ocupa un lugar importante en el listado.[89]

La *Gráfica 9* ilustra la tendencia nacional y del estado de Sinaloa en destrucción de plantíos de amapola para el periodo 2000-2012. A nivel nacional, es muy notorio el descenso en el número de plantíos destruidos entre en el tramo

89 UNODC, *Monitoreo de cultivos de amapola 2014-2016*, México, UNODC, 2016.

2000-2006, que repunta de manera importante a partir de 2007, sin embargo, en todo momento permanece por debajo de los niveles relativos a la administración de Vicente Fox.

Gráfica 9. Número de plantíos de amapola destruidos por elementos de seguridad (2000-2012)



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, "Plantíos ilícitos destruidos y superficie erradicada en el combate a los delitos contra la salud por entidad federativa. Serie anual de 1995 a 2012".

La situación en Sinaloa es algo distinta, ya que hay múltiples tramos alcistas a lo largo del periodo, como son los casos de los bienios 2001-2002 y 2008-2009, así como el año 2011. El promedio anual del periodo para Sinaloa fue de 9 175 plantíos destruidos. Desafortunadamente, no se obtuvo información que arrojara luz sobre lo acontecido para el lapso 2012-2016 y que permitiera constatar si las tendencias se han modificado derivado de los niveles epidémicos que han alcanzado las muertes por sobredosis de heroína en Estados Unidos.

Para concluir, no sobra mencionar que la destrucción de plantíos no solo perjudica las finanzas de los grupos del crimen organizado, sino también el ingreso de miles de campesinos que se dedican a esta actividad ante la falta de opciones productivas en sus localidades de origen. El gobernador de Guerrero, Héctor Astudillo ha abierto el debate sobre la legalización de los cultivos de amapola para la producción de morfina. A su vez, la reciente aprobación de la iniciativa de ley sobre la marihuana medicinal podría tener un impacto sobre los cultivos

de marihuana. Hay indicios para pensar que en los próximos años la situación de ilegalidad que guardan este tipo de cultivos podría llegar a cambiar.

Conclusiones y reflexiones finales

Los componentes de la agenda de seguridad e impartición de justicia son amplios y complejos, involucran a una multiplicidad de actores cuyos incentivos no se encuentran forzosamente alineados ni trabajan de manera coordinada o en equipo. A esto hay que sumar una serie de retos y limitaciones, cuya solución aún parece distante. En este sentido, destacan los rezagos técnicos, operativos y económicos que constriñen la capacidad de actuación del aparato público, la falta de coordinación entre autoridades de los distintos niveles de gobierno o los altos niveles de corrupción y la impunidad con la que operan nuestros políticos, por mencionar algunos.

La sociedad en su conjunto y los ciudadanos al interior de ella representan un componente fundamental para el éxito o fracaso de cualquier política pública, sin embargo, los mecanismos de participación ciudadana aún son incipientes, lo que deriva en un reducido número de espacios para la formulación, supervisión y evaluación de las políticas de seguridad. Si bien en la última década ha habido una inercia de apertura gubernamental, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos carecen aún de las herramientas necesarias y no cuentan aún con la voluntad política de las autoridades para ejercer un papel preponderante en la definición de la agenda de seguridad e impartición de justicia, sobre todo a nivel local.

Esto no implica, desde luego, que su trabajo pase desapercibido. Este capítulo sobre Sinaloa da cuenta de múltiples informes y estudios realizados por actores de la sociedad civil e investigadores especializados en materia de seguridad. Sin embargo, elementos como la simulación y el cinismo político alrededor de la teóricamente autónoma futura Fiscalía de la Nación y la intentona de pase automático como próximo Fiscal del exsenador y actual procurador general de la república Raúl Cervantes dan cuenta de la falta de voluntad política para enfrentar los sinuosos retos que plantea el dilema de la seguridad pública y la impartición de justicia.

Cualquier política pública en la materia que pretenda tener éxito debe considerar un panorama completo de la situación, en el que la sociedad sea parte central de la solución de los problemas, pues es precisamente en su seno

donde se originan. El Estado mexicano en su conjunto debe de comprender que la sociedad representa la mejor opción para obtener triunfos duraderos. Las administraciones de Felipe Calderón y de Peña Nieto no apostaron por los ciudadanos y su participación e involucramiento como la principal fuerza de cambio, sino por colocar el acento en el policiamiento masivo, el gasto en equipamiento e infraestructura y, en el caso de Calderón, en una colaboración sumamente estrecha con el aparato de seguridad norteamericano.

Las entidades federativas no han podido integrarse de manera eficiente a los esfuerzos federales y contribuir de manera eficaz en el combate a la violencia y a la criminalidad. No han trascendido los esfuerzos por articular de forma adecuada las capacidades y el margen de maniobra con el que cuentan las agencias de seguridad de los distintos niveles de gobierno. El denominado Escudo Centro[90], proclamado por el jefe de gobierno de la Ciudad de México Miguel Ángel Mancera, da cuenta de la falta de potencia y precisión de las estrategias de colaboración empleadas por los gobiernos estatales. Estos han privilegiado estrategias de patrullamiento e instalación de módulos de control en accesos carreteros por encima de la implementación de esquemas integrales de coordinación que incluyan otros elementos, como la compartición de información, de mejores prácticas y de esquemas de prevención del delito.

El desarrollo institucional y la capacidad operativa de los municipios aún sigue siendo un tema pendiente. En principio, esta debería ser la mayor prioridad, ya que es en este ámbito en el que se suscitan y atienden en primera instancia los eventos criminales. Los miles de millones de pesos erogados a cuenta de fondos públicos como el FASP o el Fortaseg han sido manejados atendiendo criterios ajenos a la concepción de la actuación ciudadana como fuerza rectora para la solución de la crisis de violencia que azota al país, optando en su lugar por la adquisición de armamentos y equipamiento táctico.

A esto hay que sumar el hecho de que las policías locales carecen de capacidades técnicas y operativas para un adecuado estudio de los fenómenos criminales que acontecen en su ámbito de influencia. En los más de los casos, los cuerpos policiales carecen de presupuestos adecuados para profesionalizar su labor, pues ser policía municipal en México no requiere de las calificaciones ni aptitudes necesarias que sí son requisito en otras latitudes.

90 Este operativo fue lanzado en abril de 2013 por autoridades de 8 entidades del centro del país, Ciudad de México, Puebla, Tlaxcala, Estado de México, Querétaro, Guerrero, Hidalgo, Morelos con el objetivo de fortalecer esquemas de cooperación.

Las ciudades intermedias no han priorizado la estructuración de sistemas de inteligencia policial que les permitirían lograr una mejor caracterización de los fenómenos criminales locales mediante del uso de herramientas cuantitativas y cualitativas. Se ha apostado en la inversión en equipamento técnico, en menoscabo de estrategias como la recopilación y el procesamiento de información, llevadas a cabo de manera sistematizada, coherente y con una serie de metas claras y bien estructuradas.

En este sentido, hace falta que las instituciones policiales atraigan talentos de diversos campos disciplinarios, como la sociología, la antropología, la economía del comportamiento y la demografía; así como expertos en las diversas técnicas informáticas que se requieren para el diseño, la arquitectura, la supervisión y el mejoramiento continuo de los sistemas de inteligencia que deberían regir el actuar policial del país.

En principio, el caso de Sinaloa no debería ser muy distinto al de otros estados que han fracasado en garantizar la seguridad pública en el país. A pesar de los altos niveles de violencia alcanzados en el estado en la última década, no se han hecho esfuerzos importantes para ciudadanizar esta agenda. A su vez, las instituciones policiacas no han podido iniciar verdaderos procesos de depuración y de estructuración de sus cuerpos. Prueba de ello son los resultados obtenidos por el estado en el estudio de Causa en Común.[91]

La implementación del NSJP aún requerirá de algunos años para comenzar el camino hacia su madurez institucional, en el supuesto de que sea capaz de lograrlo. Únicamente las mejoras sustantivas en los procesos de impartición de justicia indicarán si vamos en la dirección correcta en este sentido. Es fundamental que la sociedad perciba y resienta estas mejoras a la brevedad posible. De esto dependerá el establecimiento de un vínculo de confianza entre ciudadanos y autoridades que dé pie a una verdadera oportunidad de colaboración ciudadana en el amplio sentido de la palabra. Para que esto se logre, es necesario que los sinaloenses luchen de manera organizada y consigan conformar mecanismos de participación en los que la transparencia, la rendición de cuentas, la no impunidad y el bien común se conformen como los principios rectores de esta convivencia.

Paradójicamente, los grupos del crimen organizado como el Cártel de Sinaloa han superado a las autoridades en este sentido, ya que han sabido establecer

91 Causa en Común, *op. cit.*

distintos tipos de vínculos con la sociedad que operan en su favor. En muchos de los casos, esto ha ocurrido medienta la sumisión y subordinación, tácticas ajenas a los principios democráticos. Sin embargo, en otros casos el racional detrás del vínculo se explica por los niveles de confianza y complicidad entre los grupos criminales y la ciudadanía.

La llamada base social del narcotráfico es un tema muy controvertido. Algunas de las personas con las que he tratado y debatido el tema piensan que esta se explica en función de relaciones de patronaje y de clientelismo. Otras, en cambio, argumentan que las mejoras en la calidad de vida de los ciudadanos en las comunidades que son favorecidas y financiadas por los capos como el Chapo Guzmán son reales y que el crimen organizado ha suplido, en cierto sentido, el papel del Estado como promotor del desarrollo.

En lo que a prevención del delito respecta, pareciera que las diversas estrategias implementadas por las autoridades municipales y estatales de Sinaloa obedecen más a lógicas reactivas y al temor de las autoridades de quedarse rezagadas en este relativamente nuevo campo de batalla. Parece que han predominado más las ansias de cumplir con una determinada cuota de programas de prevención del delito sobre otro tipo de parámetros, como el establecimiento de metodologías robustas y objetivos claros. El campo de la prevención social del delito trasciende por mucho la impartición de talleres y conferencias, o el remozamiento de áreas públicas. Las autoridades sinaloenses parecen no haber comprendido las implicaciones de comprender la prevención del delito más allá del horizonte descrito previamente.

Las Fuerzas Armadas han sido un actor institucional que se ha vinculado con la sociedad sinaloense desde hace varias décadas y su actuar ha estado normado, en gran medida, por las necesidades políticas del Gobierno federal. Tal es el caso de la Operación Cóndor que se implementó por presiones políticas del gobierno de los Estados Unidos hace más de cuarenta años. Si bien los militares y marinos de México cuentan con una añeja experiencia en la erradicación de plantíos y decomiso de narcóticos, el papel de policías que se les ha otorgado en la última década es nuevo en la historia del país.

Lastimosamente, las Fuerzas Armadas se han distinguido por ser uno de los actores con menor grado de apertura para permitir el involucramiento de la sociedad civil con el objetivo de lograr sinergias y obtener aprendizajes ajenos a la doctrina militar. La iniciativa de ley sobre seguridad interior platea un

desafío importante para la ciudadanía, al cimentar jurídicamente una gran ampliación en las facultades y atribuciones de las fuerzas armadas. Si bien estas gozan de altos niveles de confianza entre la ciudadanía, carecen de controles democráticos robustos y efectivos, así como de mecanismos de participación ciudadana suficientes que faciliten y garanticen una actuación transparente en la cual episodios como el de Tlatlaya en el Estado de México representen puntos de inflexión en el actuar militar.

Los sinaloenses han sabido organizarse de distintas maneras para destacar en múltiples campos, esto es reflejo del talento individual y colectivo de su sociedad. Desde los históricos Tacuarineros de Culiacán, hasta los industriales del agro, han podido trascender las fronteras locales para reclamar y ocupar sitios importantes en sus respectivas disciplinas. La agenda de seguridad pública e impartición de justicia no debería ser la excepción en este sentido, aunque hasta el momento no ha sido el caso.

Desde mi perspectiva, colocar el bienestar y la participación social en el centro de las políticas públicas en materia de seguridad constituye un elemento vital para la construcción de soluciones duraderas. Es un reto complejo, máxime que la participación ciudadana en la esfera pública es aún incipiente. Resulta importante que se combinen y multipliquen de manera paralela las capacidades técnicas y organizativas de las instituciones y de la ciudadanía para tejer espacios de interrelación que generen rendimientos crecientes y círculos virtuosos.

Estos procesos dependen en gran medida de la voluntad política de las autoridades en turno y de la conjugación de los múltiples intereses y fuerzas que hay en juego. Otros países, como Colombia, parecen haberlo entendido mejor que nosotros a la fecha. Los sinaloenses deben ser quienes solucionen sus problemas de seguridad pública, asistidos, desde luego, por la federación. Sin embargo, solo ellos serán quienes ocupen y desempeñen los roles y posiciones que se requieren para lograr mejoras sustantivas en materia de seguridad pública e impartición de justicia que reditúen en la consecución de una larga y anhelada paz ciudadana.

Anexos

Anexo 1 Metas establecidas en el ped 2011-2016 relacionadas con los componentes de Procuración de Justicia y Seguridad Pública y Paz Social

Componente	Meta	Evaluación-Alcance
Procuración de Justicia	Digitalizar 100% de las averiguaciones previas y los procesos penales.	100%
Procuración de Justicia	Capacitar integralmente en el nuevo modelo de justicia penal acusatorio y oral a 100% de los servidores públicos en las ramas del Ministerio Público, Policía Ministerial y peritos.	100%
Procuración de Justicia	Alcanzar la resolución de 180,000 averiguaciones previas y abatir el rezago de 12 129.	100%
Procuración de Justicia	Realizar convenios de colaboración y coordinación en materia de Seguridad Pública sobre mando único, entre el Gobierno del Estado y los 18 municipios de la entidad.	100%
Procuración de Justicia	Crear agencias especializadas en feminicidio, narcomenudeo, desaparición forzada y trata de personas, en observancia a leyes generales.	100%
Procuración de Justicia	Contar con una Subprocuraduría de Derechos Humanos y Atención a Víctimas en la Procuraduría General de Justicia del Estado.	100%
Procuración de Justicia	Instalar el programa Alerta AMBER Sinaloa para la búsqueda y localización de los menores desaparecidos.	100%
Procuración de Justicia	Alcanzar la activación del 100% de los menores reportados como desaparecidos	100%
Procuración de Justicia	Contar con un Centro de Justicia Alternativa en la Procuraduría General de Justicia del Estado, responsable de conocer y promover los medios alternativos de solución de controversias en materia penal.	100%
Procuración de Justicia	Incrementar de 337 a 450 el personal de agentes del Ministerio Público, de 699 a 900 los agentes de la Policía Ministerial y de 171 a 250 el personal de peritos.	96%

Componente	Meta	Evaluación-Alcance
Procuración de Justicia	Incrementar la infraestructura con tres centros integrales de procuración de justicia, 12 agencias del Ministerio Público, dos edificios de servicio médico forense, dos albergues integrales para víctimas y ofendidos del delito y tres módulos de recepción y ratificación de denuncias y querellas.	85%
Procuración de Justicia	Lograr 100% de la certificación y profesionalización de los servidores públicos en las ramas del Ministerio Público, Policía Ministerial y peritos.	83%
Procuración de Justicia	Adquirir 3 000 equipos Operativos y Tecnológicos	83%
Procuración de Justicia	Aumentar 91% la efectividad de las sentencias condenatorias.	82%
Procuración de Justicia	Cumplimentar 26 000 órdenes de aprehensión en el modelo de justicia tradicional	77%
Procuración de Justicia	Lograr un 70% de órdenes de aprehensión ejecutadas en el nuevo modelo de justicia penal acusatorio y oral.	56%
Procuración de Justicia	Contar con un Centro de Justicia para Mujeres en la Procuraduría General de Justicia del Estado, que ofrezca servicios integrales a las mujeres víctimas de la violencia familiar.	50%
Seguridad Pública y Paz Social	Establecer dos Módulos de Policía Estatal Acreditable, integrado por 422 elementos cada uno de ellos y con pleno funcionamiento de sus Unidades de Análisis Táctico, de Investigación y de Operaciones.	100%
Seguridad Pública y Paz Social	Cubrir con el programa Gran Cruzada por Sinaloa a colonias y comunidades identificadas como conflictivas, así como sus espacios públicos y escuelas de nivel básico y medio.	100%
Seguridad Pública y Paz Social	Instaurar el Mando Unificado.	100%
Seguridad Pública y Paz Social	Disminuir los índices delictivos de alto impacto y de alta incidencia.	96%

Componente	Meta	Evaluación-Alcance
Seguridad Pública y Paz Social	Incrementar las capacidades del Sistema Estatal de Comunicaciones, operando en instalaciones funcionales y seguras y migrando al C5, con la inclusión de la función Conocimiento, logrando una amplia cobertura en radiocomunicación.	90%
Seguridad Pública y Paz Social	Disminuir la reincidencia, de internos y menores infractores, con la reestructuración del sistema penitenciario y la reeducación del menor infractor.	88%
Seguridad Pública y Paz Social	Implementar la Policía Procesal.	82%
Seguridad Pública y Paz Social	Construir un Nuevo Centro Penitenciario para Sentenciados.	35%

Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno de Sinaloa, "Sistema de Evaluación y Seguimiento de Metas del Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016".

Anexo 2: Programas de prevención del delito llevados a cabo por la Procuraduría General de Justicia de Sinaloa

Nombre de los Programas / Acciones	Unidad de Medida
Pláticas y Eventos sobre Prevención del delito	Pláticas
Instituciones Educativas Visitadas	Visita
Visitas a municipios o comunidades	Visita
Programa "Visita, Aprende y Denuncia"	Alumnos
Programa "La Procuraduría Contigo"	Ciudadanos
Programa "Creciendo con la Prevención"	Personas
Programa "Prevenir Educando"	Maestros
Programa "Jóvenes con Prevención"	Alumnos
Talleres de Seguridad Familiar	Talleres

Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno del Estado de Sinaloa, *Informe del cuarto trimestre de los programas preventivos 2014.*

Anexo 3: Información Biográfica de Javier Arturo Valdez Cárdenas, periodista de *Ríodoce*

El homicidio de Javier Valdez a plena luz del día en las calles de Culiacán detonó, una vez más, la indignación y la preocupación alrededor de la situación que enfrentan de manera cotidiana los trabajadores de los medios de comunicación. Demuestra la falta de interés y de capacidad por parte del Estado mexicano para brindar protección a periodistas, camarógrafos, editores, particularmente a quienes han decidido cubrir notas y realizar reportajes que buscan develar las redes de corrupción y los *modus operandi* de los grupos del crimen organizado. Tal es el caso de Javier Valdez, ultimado el 15 de mayo de 2017, y tal fue el caso de la periodista Miroslava Breach, ejecutada días después de profundizar su investigación sobre fosas clandestinas en Chihuahua.

Javier Valdez egresó de la Facultad de Sociología de la Universidad Autónoma de Sinaloa y comenzó a trabajar como reportero de noticieros televisivos en Culiacán durante la década de los noventa. A lo largo de su carrera periodística fue sumando galardones, como el premio Sinaloa de periodismo, el premio internacional Press Fredom Award o el premio de periodismo María Moors Cabot (otorgado al semanario *Ríodoce*), así como colaboraciones con distintos medios y portales como *Proceso*, *La Jornada*, *Gatopardo*, *Nuestra Aparente Rendición* y *Emeequis*. A la par de su trayectoria periodística, se dio a la tarea de escribir una serie de libros que trataran temas relacionados con la seguridad y el narcotráfico, tal es el caso de *Miss Narco* (2007), *Los morros del narco* (2007), *Levantones: Historiales reales de desaparecidos y víctimas del narco* (2012), *Con una granada en la boca. Heridas de Guerra del narcotráfico en México* (2014) y *Huérfanos el narco. Los olvidados de la guerra del narcotráfico* (2016).

A principios de 2003, Javier se dio a la tarea de fundar el semanario *Ríodoce*, caracterizado por ser una publicación enfocada en la investigación periodística desde una perspectiva crítica, que le ha valido reconocimientos periodísticos internacionales, pero también atentados; la madrugada del 8 de septiembre de 2009 una granada fue lanzada al despacho de la redacción, dañando el edificio, afortunadamente sin víctimas mortales.

Su homicidio, que aún permanece impune, se suma a una cadena de asesinatos a integrantes de medios de comunicación que han posicionado a México como uno de los países más riesgosos para ejercer el periodismo y el peor para ejercerlo en el continente americano, según los resultados de la 72 Asamblea

general de la Sociedad Interamericana de Prensa. Javier Valdez pasará a la historia como uno de los más prolíficos periodistas en materia de narcotráfico y se esperaría que su muerte represente un punto de inflexión en materia de protección a periodistas. Sin embargo, las probabilidades de que esto suceda en la actual administración son pocas.

Referencias

"Anuncia Mouriño operativo militar y policiaco en Sinaloa", *Proceso*, 14 de mayo de 2008, <https://goo.gl/XcrPqg>, consultado el 20 de junio de 2018.

Atuesta, Laura, "Las cuentas de la militarización", *Nexos*, 1 de marzo de 2017, <https://goo.gl/tLtc9i>, consultado el 19 de junio de 2018.

Ayala, Mónica y Alan López, "Prevenir delitos: crónica de una muerte anunciada", *Animal Politico*, 15 de septiembre de 2016, <https://goo.gl/ucPhYM>, consultado el 19 de junio de 2018.

Benítez Manaut, Raúl y Sergio Ahuayo Quezada (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2016*, México, Casede-Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2017.

Causa en Común, *Semáforo de Desarrollo Policial 2015*, 19 de enero de 2016, <https://goo.gl/gVo7QV>, consultado el 19 de junio de 2018.

Chapa Koloffon, Lilian y Sandra Ley, *Prevención del delito en México. ¿Cuáles son las prioridades?,* junio 2015, <https://goo.gl/mMEfNe>, consultado el 20 de junio de 2018.

CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, 31 de diciembre de 2009, <https://goo.gl/E9w7Xv>, consultado el 19 de junio de 2018.

CNDH, Recomendación 51/2014, 21 de octubre de 2014, <https://goo.gl/vP5TL6>, consultado el 26 de junio de 2018.

Coneval, "Anexo estadístico de pobreza en México", <https://goo.gl/xpG5BG>, consultado el 21 de junio de 2018.

Consejo de Coordinación para la Implementación del NSJP, "Diferencias entre el sistema penal inquisitivo y el Nuevo Sistema de Justicia Penal", 1 de agosto de 2016, <https://goo.gl/GBoHcn>, consultado el 22 de junio de 2018.

DEA, *National Drug Threat Assessment 2017*, octubre de 2017, <https://goo.gl/jUo41N>, consultado el 19 de junio de 2018.

Escalante Gonzalbo, Fernando, "Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso", *Nexos*, 1 de enero de 2011, <https://goo.gl/z5rtNc>, consultado el 19 de junio de 2018.

Gobierno de Ahome, *Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016*, <https://goo.gl/W1e5TC>, consultado el 26 de junio de 2018.

Gobierno de Culiacán, *Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016*, <https://goo.gl/XGfws1>, consultado el 26 de junio de 2018.

Gobierno del Estado de Sinaloa, *Informe del cuarto trimestre de los programas preventivos 2014*, <https://goo.gl/SK6fQw>, consultado el 27 de junio de 2018.

_____, "Minutas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública", <https://goo.gl/GBoHcn>, consultado el 25 de junio de 2018.

_____, *Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010*, <https://goo.gl/AWueNn>, consultado el 26 de junio de 2018.

_____, "Sistema de Evaluación y Seguimiento de Metas del Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016".

Gobierno de Mazatlán, *Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016*, <https://goo.gl/hE9Av7>, consultado el 26 de junio de 2018.

González Valdés, Ronaldo, "Sinaloa: ¿violenta por tradición?", *Nexos*, 2 de septiembre de 2016, <https://goo.gl/JNLNxb>, consultado el 19 de junio de 2016.

Guerrero Gutiérrez, Eduardo, "La violencia social", *Nexos*, 1 de agosto de 2016, <https://goo.gl/MfdULF>, consultado el 19 de junio de 2018.

Guerrero Gutiérrez, Eduardo, "La estrategia fallida", *Nexos*, 1 de diciembre de 2012, <https://goo.gl/qhyhEK>, consultado el 19 de junio de 2018.

Hernández Cruz, Armando, "La prevención social del delito como herramienta fundamental para la seguridad pública en México", *Pluralidad y Consenso*, 3 (2011), pp. 68-72.

Hirales, Gustavo, "La guerra secreta, 1970-1978", *Nexos*, 1 de junio de 1982, <https://goo.gl/kX6tTa>, consultado el 19 de junio de 2018.

Imco, "Nueve años de ocurrencias en justicia penal: evidencia para entender la crisis de impunidad", abril de 2017,<https://goo.gl/CFTjnP>, consultado el 18 de junio de 2018.

INEGI, "Encuesta Intercensal 2015", < https://goo.gl/JTeRbV>, consultado el 19 de junio de 2018.

_____, "Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana", <https://goo.gl/2YZJH6>, consultado el 20 de junio de 2018.

_____, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2016", <https://goo.gl/QcwqTb>, consultado el 19 de junio de 2018.

_____, "Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011", <https://goo.gl/jbpmee>, consultado el 19 de junio de 2018.

_____, *Estadísticas a propósito del Día Internacional contra la Corrupción,* 7 de diciembre de 2016, <https://goo.gl/N5YdJG>, consultado el 20 de junio de 2018.

_____, "Exportaciones por entidad federativa", <https://goo.gl/VomydT>, consultado el 20 de junio de 2018.

_____, "Plantíos ilícitos destruidos y superficie erradicada en el combate a los delitos contra la salud por entidad federativa. Serie anual de 1995 a 2012".

Ismujeres, *Diagnóstico de violencia feminicida en el estado de Sinaloa,* 2016.

Le Clerq, Juan Antonio y Gerardo Rodríguez Sánchez (eds.), Índice Global de Impunidad en México 2016, Cholula, Fundación Universidad de las Américas Puebla, 2016, <https://goo.gl/urYS2j>, consultado el 23 de octubre de 2017.

Ley Estatal de Seguridad Pública de Sinaloa.

Limberopulos, Yani, *Homicidio juvenil y desarrollo social en zonas metropolitanas de México en 2010*, México, El Colegio de México, 2016.

Lizárraga, Elier, "Juicios orales, la tarea pendiente del gobierno de Malova", *La Pared*, 11 de mayo de 2016, <https://goo.gl/PpA7kq>, consultado el 20 de junio de 2018.

"Los hijos del Chapo denuncian en una carta que fueron atacados", *Animal Político*, 9 de febrero de 2017, <https://goo.gl/CMQApo>, consultado el 21 de junio de 2018.

Martínez, Gricelda, "Recaudatorio, programa Orden y Respeto: FCS", *Reacción Informativa*, 22 de octubre de 2016, <https://goo.gl/pjAzyu>, consultado el 20 de junio de 2018.

Mendoza Cortés, Alma Paloma, "Operaciones del ejército mexicano contra el tráfico de drogas : Revisión y actualidad", *Política y Estrategia*, 2016, núm 118, pp. 17-53.

Merino, José, "Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: Una medición", *Nexos*, 1 de junio de 2011, <https://goo.gl/9DUTWK>, consultado el 20 de junio de 2018.

Merino, Jose y Carolina Torreblanca, "Dinero gastado en Pronapred: 10 mil millones de pesos. Relación con el cambio en violencia : nula", *Nexos*, 13 de febrero de 2017, <https://goo.gl/hvBrWc>, consultado el 20 de junio de 2018.

Monjardín, Alejandro, "Fiscalía General de Sinaloa, iniciativa 'a modo' de corto alcance: Francisco Higuera", *Ríodoce*, 9 de enero de 2017, <https://goo.gl/mMEfNe>, consultado el 20 de junio de 2018.

"Programa de Orden y Respeto no se ejerce a plenitud en municipios", *Luz Noticias*, 18 de noviembre de 2016, <https://goo.gl/Ywqvg3>, consultado el 20 de junio de 2018.

UNODC, *Monitoreo de cultivos de amapola 2014-2016*, México, UNODC, 2016.

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Sinaloa, tomo 104, 7 de junio de 2013, <https://goo.gl/EQwV19>, consultado el 26 de junio de 2018.

Plascencia, Liliana, "Sinaloa, o la compleja relación entre cultura y violencia", *Nexos*, 1 de abril de 2016, <https://goo.gl/SPjNWu>, consultado el 20 de junio de 2018.

Red de Defensa de los Derechos Digitales, "Seguridad Interior: ¿México bajo espionaje militar?", *Animal Político*, 6 de febrero de 2017,<>, consultado el 20 de junio de 2018.

Rosas, Carlos, "Se valorará mando único policial en Sinaloa", *Café Negro*, 22 de abril de 2016, <https://goo.gl/rnVKNh>, consultado el 20 de junio de 2018.

Rosas, Guillermo, "Los números de la guerra: ¿error de cálculo político o estadístico? Respuesta a José Merino", *Nexos*, 5 de enero de 2012, <https://goo.gl/LpkZfx>, consultado el 20 de junio de 2018.

Rubio Díaz Leal, Laura y Brenda Pérez Vázquez, "Desplazados por Violencia. La tragedia invisible", *Nexos*, 1 de enero de 2016, <https://goo.gl/bdhjDF>, consultado el 20 de junio de 2018.

Santos Villarreal, Gabriel Mario, *Estados fallidos: definiciones conceptuales*, abril de 2009, <https://goo.gl/BryHev>, consultado el 26 de junio de 2018.

SESESP, Oficio DJ/00/2017.

SESNSP, *Evaluación de control de confianza al personal del servicio profesional de carrera de las Instituciones de Seguridad Pública*, 31 de marzo de 2017, <https://goo.gl/44nic2>, consultado el 20 de junio de 2018.

_____, "Datos abiertos de incidencia delictiva", <https://goo.gl/mTBjWy>, consultado el 26 de junio de 2018.

Setec, *Nueva metodología de clasificación y estratificación de las entidades federativas. Anexos 1 y 2*, febrero de 2016, <https://goo.gl/wGw7sZ>, consultado el 20 de junio de 2018.

Suárez de Garay, María Eugenia, *Los policías. Una averiguación antropológica*, Guadalajara, ITESO, 2016.

Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, "Línea de tiempo de implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatoria", <https://goo.gl/NQLNp4>, consultado el 26 de junio de 2018.

_____, "Estadísticas sobre el Sistema de Justicia Penal Oral Acusatoria", <https://goo.gl/PuXEvu>, consultado el 26 de junio de 2018.

Valdez Cárdenas, Javier, "Sinaloa, en jaque por la violencia tras ser asesinado hijo del Chapo", *La Jornada*, 10 de mayo de 2008, <https://goo.gl/F6ozhs>, consultado el 20 de junio de 2018.

Zepeda Gil, Raúl, "¿Qué es Estado fallido y qué es Estado débil? Desmitificación y contextualización", en su blog *Caos Político*, <>, consultado el 26 de junio de 2018.

El caleidoscopio de las violencias en Chihuahua

César Alarcón Gil y
Othón Partido Lara

La situación de inseguridad y violencia que puede distinguirse en el estado de Chihuahua se ha configurado a lo largo de décadas. Sin embargo, este reconocimiento dice muy poco de sus particularidades históricas y evolutivas; sus dinámicas espaciales, institucionales, políticas y organizativas; sus formas de expresión relacional o de las lógicas de apropiación de estas relaciones por parte de los diversos actores involucrados. Siendo aún un esbozo muy general, esta primera afirmación sirve para reconocer que, a pesar de los diagnósticos que se han realizado sobre *la violencia* en el estado de Chihuahua —como si esta fuese una sola, o provocada por un solo actor—, permanecen numerosas incógnitas frente a la situación general de las *múltiples violencias* que se presentan en la entidad y a las formas en las que estas se han articulado entre sí en tiempos y espacios concretos.

El estado de Chihuahua, el más extenso del país, ocupa el 13% del territorio nacional. En él se entrelazan múltiples y diversas formas de organización sociopolíticas y económicas, condicionadas geográficamente. Apelar a este segundo argumento, aunque pudiese parecer banal por su generalidad, nos permite ganar en especificidad si lo desglosamos con mayor detenimiento. Es importante considerar que, por su amplitud, no es tarea sencilla hablar del estado de Chihuahua como si fuera una entidad territorial socialmente homogénea.

En el norte, Chihuahua colinda con los estados de Nuevo México y Texas en la Unión Americana. Se trata de una frontera internacional donde el punto de

confluencia entre Chihuahua, Nuevo México y Texas constituye la parte central de la frontera terrestre entre México y Estados Unidos. Del lado mexicano, este lugar se convirtió desde hace tiempo en un nodo articulador que tuvo, cuando menos desde finales del siglo XIX, a Ciudad Juárez como su principal referente. Fue uno de los primeros lugares de la frontera mexicana donde llegó el ferrocarril, lo que hizo crecer su aduana y le dio vida a una región que, aún para inicios de siglo XX, mantenía una densidad poblacional muy baja.

Esto no se mantendría así por mucho tiempo. A Ciudad Juárez llegaba la estación final de una de las primeras rutas comerciales y de pasajeros que conectó con la Ciudad de México. Del otro lado del río, desde El Paso, Texas, era posible transportarse por tren a casi a cualquier parte de los Estados Unidos. En los años posteriores a la llegada del ferrocarril a Juárez, y de acuerdo a las oscilaciones sociopolíticas y económicas de una frontera compartida, la región fue progresivamente poblada por abigeos, contrabandistas, taberneros y parroquianos, casas de citas, artistas, casas de juego, traficantes de drogas, migrantes, naves industriales para las maquiladoras, obreros, trabajadores para oficios varios, profesionistas y un largo etcétera. Con el paso del tiempo, y de forma gradual, Juárez se convirtió en el epicentro económico y en la ciudad con la mayor cantidad de habitantes del estado. Paradójicamente, su importancia económica no se tradujo a un predominio político.

Chihuahua colinda al este y oeste con Sonora y Coahuila, respectivamente. Aunque ambos estados son enclaves para el desarrollo (agrícola y ganadero en el caso de Sonora; carbonífero y gasero en el de Coahuila) las fronteras con Chihuahua son esencialmente lugares serranos, como es el caso de Sonora, o desérticos, como ocurre con Coahuila. Aunque numéricamente tengan pocos habitantes y poblados, estas zonas no se encuentran libres de conflictividades. Lugares como Ciudad Madera (localizado en el centro de la Sierra Madre Occidental, cercano a Sonora) o Camargo (centro sur del estado, colindante con el estado de Coahuila) atestiguan inveteradas violencias que han persistido en el tiempo, difuminándose para miradas distantes las autoridades nacionales y estatales.

La parte central del estado, dominada económicamente por la ciudad de Chihuahua, se especializó en el sector de servicios y las actividades comerciales. La industria maquiladora ligera y las oficinas administrativas del gobierno estatal son sus principales fuentes de ingreso. El peso político de esta ciudad, capital del estado, ha buscado históricamente, con mayores niveles de éxito, la subordinación de las autoridades de los otros 67 municipios que forman parte de la entidad.

En la zona central se encuentra también Ciudad Cuauhtémoc, el tercer municipio más poblado del estado de Chihuahua. Ciudad Cuauhtémoc es, metafóricamente hablando, la puerta de entrada a la región de la sierra Tarahumara, localizada en el sur del estado. Cuauhtémoc puede considerarse un espacio de articulación entre lo rural y lo urbano, entre la economía de la sierra, donde se producen esencialmente maderas, y la economía primaria, sustentada en el cultivo de manzanas y la producción de quesos. Ambas actividades fueron introducidas en la región por las antiguas colonias de menonitas de origen alemán. Hasta la fecha, los menonitas que llegaron en la segunda década del siglo XX mantienen una colonia en Chihuahua con miles de habitantes.

En la región sur se ubica un territorio serrano en el que habitan numerosos segmentos poblacionales de origen indígena. Esta zona, conocida como la sierra Tarahumara ha estado históricamente desamparada por las autoridades de diversos órdenes de gobierno, no obstante su paulatino desarrollo como atractivo turístico. Al sureste y suroeste, el estado colinda con Sinaloa y Durango, respectivamente. La región sur de Chihuahua, el noreste de Sinaloa y el noroeste de Durango forman una zona conocida como el Triángulo Dorado, espacio ligado históricamente al cultivo de amapola y marihuana además de la producción de opio y heroína.[1]

Tal descripción de algunos de los principales núcleos socioespaciales y productivos que conforman al estado de Chihuahua, así sea breve, permite comenzar con una idea más clara de su enorme diversidad territorial y heterogeneidad social. Partiendo de ello, no es tan difíciles percibir los retos que esto representa para la concepción e implementación de públicas pertinentes, sustentables e informadas. De manera simultánea, coexisten en el estado realidades muy distintas en los núcleos urbanos —como son los casos de Ciudad Juárez y Chihuahua capital, donde se concentra la mayoría de la población— en comparación con los municipios de la sierra Tarahumara o las zonas limítrofes con Sonora, Coahuila, Sinaloa o Durango. Es evidente que no se trata de espacios homogéneos, puesto que son distintos los esquemas relacionales de cada localidad, los perfiles biofísicos de las regiones (sierra, llanura, meseta, desierto o frontera internacional), las dinámicas de participación política, los mecanismos de producción económica, los ciclos históricos que perfilan las prácticas

1 La paradoja es la siguiente: sin alejarse del todo de la potestad nominal-administrativa del modelo de Estado-nación moderno, en el Triángulo Dorado son particularmente visibles algunas dinámicas de relación sociopolítica, regulación social y producción económica, garantizados por mecanismos y formas de organización que cuestionan la supuesta centralidad estatal derivada de la proposición weberiana del Estado como detentador del monopolio de la fuerza.

socioproductivas y los agentes sociales que hacen presencia en las distintas zonas del estado. Con todo, se debe reconocer como argumento de peso que el hecho de que sean distintos no significa que estén del todo desarticulados.

A pesar de estas diferencias, y pensando provisionalmente en la lógica de los sistemas económicos y productivos (legales o ilegales), se puede sostener la premisa de en el estado coexisten diversas gradaciones de vertebración organizacional. En los extremos de las economías de servicios encontramos, al mismo tiempo, la industria maquiladora de exportación y la de entretenimiento en centros nocturnos, además de los servicios logísticos que las organizaciones de traficantes de drogas ilegales ofrecen para transportar mercancía a los centros de consumo en los diversos municipios del estado y a los sitios de enlace hacia los mercados internacionales (principalmente en la región fronteriza y, dentro de ella, particularmente en las aduanas estatales). De manera similar, en los extremos de las economías primarias que subsisten en el estado, la producción de manzanas, quesos y maderas, coexiste con la siembra de marihuana y amapola, así como con la producción de opio y heroína.

El constructo metafórico *caleidoscopio de las violencias* llama la atención sobre la imposibilidad de evaluar la violencia sobre un único y exclusivo referente. Hablar de esta en singular nos parece desacertado en el caso de Chihuahua, pues es ostensible que en espacios, prácticas e interacciones concretas, puede haber muchos referentes, lugares de realización, escalas de funcionamiento y participantes. Consideramos que la propuesta de una visión caleidoscópica de estas permite comprender que, en la medida en que se desplaza la mirada por las distintas zonas geográficas del estado, las violencias adquieren matices diversos una vez que los esquemas relacionales que las configuran están compuestos de formas diferentes.

De esta forma, la hipótesis que orienta el presente texto es la siguiente: en Chihuahua se anudan violencias múltiples y multidireccionadas, producidas y acumuladas socialmente desde diferentes espacios de la geografía del estado, las de los mercados (legales e ilegales) y las de las prácticas humanas más allá de los limites políticos institucional y formalmente sancionados.

Para comprobar esta hipótesis hemos subdividido el texto en seis partes. La primera da cuenta de los preceptos teórico-metodológicos que orientarán la presente investigación. La segunda perfila algunos de los principales contextos de las violencias en Chihuahua. En la tercera exponemos brevemente el caso

de Ciudad Juárez, paradigma tristemente célebre por el aumento inusitado de homicidios, robo, secuestro y extorsión en el periodo que va del 2008 al 2013. En la cuarta, haremos un repaso a la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal y a las políticas de prevención implementadas en el estado. En la quinta enunciaremos nuestros principales hallazgos y conclusiones.

Nota teórico-metodológica

Este texto busca brindar una visión panorámica del caleidoscopio de las violencias en Chihuahua, que permita construir un aspecto de conjunto desde diversos puntos de observación. Los observadores (en este caso, los autores del texto) se mantuvieron cerca de las dinámicas de violencia y criminalidad que incrementaron en el estado cuando menos desde la segunda mitad del 2007. Quienes escribimos este texto fuimos partícipes de fructíferos diálogos con integrantes de la Mesa de Seguridad de Ciudad Juárez, académicos, víctimas y líderes sociales en la región; políticos estatales, jefes policiales y funcionarios del sistema de justicia del Estado, así como operadores de la violencia criminal a lo largo y ancho de la entidad fronteriza.

Mientras Alarcón[2] colaboraba en diversos proyectos de investigación sobre violencia y criminalidad en ciudades latinoamericanas —analizando en específico el caso de Juárez—, Partido Lara trabajó desde el sector público en la instrumentalización de políticas de participación ciudadana vinculadas a la prevención. La combinación de ambas trayectorias de observación permitió sintetizar saberes de primer y de segundo orden, es decir, conocimientos derivados de la participación directa y la reflexión establecida desde esta.

A menudo, los diagnósticos en México centran su atención en aspectos meramente cuantitativos, como la evolución de las tasas de homicidio o el seguimiento de cómo se comportan otros delitos de alto impacto social. Si bien son relevantes, este tipo de descripciones tabulares producen visiones sesgadas sobre las implicaciones profundas de los problemas de inseguridad y las violencias, en las cuales se omite con frecuencia el riguroso examen crítico al cual deben someterse las instituciones públicas. Al respecto, sostenemos que es necesario

2 Alarcón Gil, César, "Ciudad Juárez: sociedad, criminalidad y violencia trasnacional", en Ana María Jaramillo y Carlos Mario Perea (coords.), *Ciudades en la encrucijada. Violencia y poder criminal en Río de Janeiro, Medellín, Bogotá y Ciudad Juárez,* Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, 2014.

abundar con mayor detenimiento en las causas estructurales prevalecientes en Chihuahua, que tienen sus orígenes en procesos de reorganización productiva, crisis sociales, debilidad de los órdenes de gobierno, fenómenos de crecimiento urbano sin planificación previa, así como exclusión de la mayoría de la ciudadanía de bienes y servicios básicos. Bajo esta lógica, el presente texto se encuentra estructurado bajo la perspectiva de descripción densa, propuesto por Gilbert Ryle, pero mayormente desarrollado por Clifford Geertz.[3]

Una tercera acotación en cuanto la una visión panorámica con lógica descriptiva densa, es que este texto toma en consideración tres constructos conceptuales o premisas analíticas que contribuirán, en lo posterior, a una mejor comprensión del mismo.

El primero se refiere a la utilización del concepto acumulación social de las violencias, desarrollado por Michel Misse,[4] quien, al reconocer la enorme complejidad que implica el estudio de las violencias, sugiere que sus expresiones exigen una interpretación y comprensión integral históricamente sustentada.

El concepto busca llamar la atención sobre cuatro conjuntos de elementos que deben considerarse:

1. Parte del reconocimiento que es prácticamente imposible apelar a una sola forma de ver o conceptualizar la violencia.

2. Existen múltiples referentes en la configuración de escenarios, cursos de acción y dinámicas de violencia. Esto permite cuestionar, de entrada, hipótesis explicativas monocausales.

3. Aceptando el supuesto de multireferencialidad, permite visibilizar las graduaciones espaciales en los análisis. Al introducir el término "acumulación" se ilumina la existencia de patrones concretos de escala, forma y distribución de las prácticas violentas.

4. La proposición de la acumulación social de las violencias trae emparejada la consideración del eje temporal en la construcción de nuestros estu-

3 Las descripciones densas son empleadas como un tipo de recurso metodológico que pone atención sobre el lenguaje, el escenario y los sujetos que son examinados en el proceso de análisis y comprensión de la realidad. *Cf*. Clifford Geertz, *La interpretación de las culturas*, México, Gedisa, 2006, p. 24.

4 El sociólogo brasileño Michel Misse ha estudiado el comportamiento de la violencia como un proceso social de larga duración. Un texto que ejemplifica su análisis en la ciudad de Río de Janeiro es "La acumulación social de la violencia en Río de Janeiro y en Brasil: algunas reflexiones", *Co-herencia*, núm. 13, 2010, pp. 19-40.

> dios de caso. Una de las virtudes del constructo es justamente que exige al frente del análisis el hecho de que las violencias son también producto de los procesos sociales. No se trata de hechos aislados. Las violencias son generadas, puestas en circulación y transformadas, de acuerdo a la evolución social de diversas coordenadas temporales.

Liberada de su condición en singular, analizar las violencias bajo la perspectiva de la acumulación social permite dar cuenta de multiplicidades en movimiento, del traslape de muchas formas de estas en espacios geográficos concretos, de sus cambios respecto a los esquemas relacionales y de factores constituyentes en cada una de las zonas observadas. Desde esta perspectiva, la necesidad de una mirada caleidoscópica, contrapuesta a nociones semifijas y monocausales, adquiere mayor consistencia.

Aquí podemos insertar otra de las premisas que orientaran el texto. Siguiendo la lógica argumentativa de Migdal,[5] partimos del cuestionamiento sistémico respecto a las nociones modélicas con las que tradicionalmente se representa la figura del Estado y la de los ciudadanos. Al enfatizar que el Estado le da forma a la sociedad y la sociedad le da forma al Estado, Migdal nos proporciona una clave interpretativa básica. Ni el Estado ni los ciudadanos actúan rigorosa y exclusivamente apegados a tipologías ideales, que, por lo demás, son imaginarias: *Estado y ciudadanía se constituyen en la práctica.* De esta forma, inclusive en los análisis de las órbitas subnacionales y locales —como el que se plantea en este texto—, se debe poner mucha atención a sus particularidades socioespaciales y económicas.

Este corte teórico hace viable: a) percibir con mayor nitidez algunos de los alcances de las particiones territoriales previamente expuestas, b) comprender cómo, incluso en la órbita subnacional, es necesario hacer análisis más desagregados, capturando simbólicamente el desempeño de ciertos municipios respecto a esquemas relacionales más amplios y c) constatar que hay formas de territorialidad —en cuanto a la geografía de sus relaciones sociales, económicas y culturales— que son distintas a las sancionadas administrativamente por el Estado.

Finalmente, es necesario remarcar la necesidad de explorar y comprender las dinámicas de los espacios. Territorios, regiones, áreas y zonas son formas de nombrar diversos tipos de espacios, en los que cooperación y conflicto se

5 Joel Migdal, *State in Society. Studying How States Transform and Constitute One Another*, Cambrige, Cambridge University Press, 2003, pp. 3-28; *Estados débiles, estados fuertes*. México, Fondo de Cultura Económica, 2011, pp. 11-40.

producen, reproducen, asientan y expanden.[6] Es así como estos espacios deben examinarse con detenimiento, puesto que la heterogeneidad es su marca constitutiva. Siguiendo a Mauss,[7] no podemos olvidar que toda realidad social es también una forma de realidad espacial y en estas se ensamblan distintas realidades en las que coexisten diferentes órdenes de cosas, actividades y potestades que configuran el funcionamiento de nuestras sociedades.

Contextos de las violencias en Chihuahua: de historia, geografía y política

La gran paradoja del estado de Chihuahua es que, a pesar de estar alejado del centro político y económico del país y de que en diversos momentos ha ido a contracorriente del proceso nacional, ha sido escenario de varios de los principales acontecimientos de la construcción de México.[8] En este sentido, Chihuahua tiene la peculiaridad de anticiparse al devenir nacional.[9] Ahí transcurrió la primera acción guerrillera moderna con el ataque al cuartel de Madera en 1965,[10] acontecimiento casi simultáneo al inicio del primer proceso de reconversión productiva, tras la cancelación de programa Bracero de jornaleros temporales, que implicó la reorganización del trabajo y la empresa.[11] La alternancia parti-

6 Michel Lussault, *El hombre espacial. La construcción social del espacio humano*, Buenos Aires, Amorrortu, 2015, pp. 20-85.

7 Marcel Mauss, *Sociología y antropología*, Madrid, Tecnos, 1979, p. 269; *Manual de etnografía*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 28.

8 Véase *Chihuahua Hoy,* 1 (2003).

9 Albero Aziz Nassif, "Violencias en el Norte de México. El caso de Ciudad Juárez", *Iberoamericana*, 2012, núm. 48, pp. 143-155; Enrique Krauze, "Chihuahua de ida y vuelta", *Vuelta*, 1986, núm. 115, pp. 32-43.

10 Un excelente estudio puede encontrarse en Jorge Luis Sierra Guzmán, *El enemigo interno. Contrainsurgencia y fuerzas armadas en México*, México, Plaza y Valdez, 2003, pp. 31-110.

11 El programa Bracero, oficializado en pleno auge de la Segunda Guerra Mundial, estuvo vigente desde 1942 hasta 1964. Este programa básicamente constituía un acuerdo temporal que permitía le llegada de trabajadores agrícolas al campo estadounidense. El acuerdo promovió activamente el desplazamiento de miles de campesinos que tenían como primera parada las ciudades fronterizas del lado mexicano. Eventualmente, y ante el regreso de muchos combatientes de la Segunda Guerra Mundial y de la Guerra de Corea (1950- 1953), la estancia de los campesinos mexicanos ya no fue sostenible del lado estadounidense de la frontera. Así, tres años antes del fin del programa Bracero, comenzó a funcionar el Programa Nacional Fronterizo (1961) que buscó hacerle frente a la situación de desempleo y pobreza regional. En 1965 se instauró el Programa de Industrialización Fronterizo cuyo componente más reconocido fue el asentamiento de industrias maquiladoras para la exportación que transformaría el perfil productivo de la región fronteriza del norte de México. Véase Óscar Martínez, *Ciudad Juárez. El auge de una ciudad fronteriza a partir de 1848*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982; y Jorge Carrilo y Alberto Hernández, *Mujeres fronterizas en la industria maquiladora*, México, SEP-Cefnomex, 1985.

dista se consumó por primera vez en la capital de Chihuahua en 1983 y —solo detrás de Baja California— fue la segunda ocasión en que la oposición política logró un triunfo significativo al alcanzar el gobierno estatal.[12]

Desde antes de la década de los veinte del siglo pasado, el contrabando y el tráfico de sustancias ilegalizadas eran comunes en el entorno social de las ciudades de la frontera norte de México. Autores como Astorga, García y Campbell[13] retratan con nitidez las lógicas de contrabando, los primeros años de la prohibición del alcohol y los primeros momentos del tráfico de drogas en Juárez. Un elemento constante, desde entonces, ha sido la destacada participación de ciertos personajes insertados en el campo político, policial y militar, ya sea brindando protección o siendo ellos mismos los involucrados directos en el tráfico de drogas. Los casos del gobernador General Rodrigo Quevedo y sus hermanos, José y Guillermo, que intercalaban puestos como alcaldes y jefes policiacos en Juárez, son paradigmáticos. El expresidente municipal de la ciudad, Agustín Gallo también es mencionado en este recuento y el general Francisco A. Martínez aparece en los reportes del Archivo General de la Nación.[14]

Entre las múltiples organizaciones que operaron durante las primeras décadas del siglo XX, sobresalen las de los hermanos Antonio y Enrique Fernández, pero sobre todo las de Pablo González, alias el Pablote, que al ser asesinado en 1931 fue sucedido por su esposa, Ignacia Jasso, alias la Nacha. Con el paso del tiempo, ella se convirtió en una de las principales líderes en la comercialización de marihuana y heroína en esta ciudad fronteriza. Se mantuvo activa en el negocio prácticamente hasta su muerte en la década de 1970. Astorga dibuja con precisión el retrato del momento:

El 21 de febrero de 1975 el titular de la Procuraduría General de la República, Pedro Ojeda Paullada, se reúne en Culiacán con los gobernadores de Sinaloa, Alfonso G. Calderón, de Durango, Héctor Mayagoitia Domínguez, el representante del gobierno de Chihuahua coronel Roberto G. Martínez, comandantes de las zonas militares y los procuradores de las tres entidades. Allí declara. "ha llegado el momento de crear voluntad nacional para combatir el narcotráfico". […] a mediados de enero de 1977 dio inicio oficialmente "la más gigantesca

12 A. Aziz Nassif, *op. cit.*

13 Luis Astorga, *Drogas sin fronteras. Los expedientes de una guerra permanente*, México, Grijalbo, 2003, pp. 77-92; Rutilio García, *Ciudad Juárez la fea. Tradición de una imagen estigmatizada*, Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2010, pp. 61-187; Howard Campbell, *Drug War Zone. Frontline from the Streets of El Paso and Juárez*, Austin, University of Texas Press, 2009, pp. 40-53.

14 R. García, *op. cit.*, pp. 95-96.

batida contra el tráfico de drogas que se haya realizado en México, con la participación de diez mil soldados". La medida se denominó Operación Cóndor.[15]

La década de los setenta llegaba a su fin en los municipios de la sierra Tarahumara colindantes con el triángulo dorado. A pesar de que el grueso de la información disponible apunta a los efectos de la Operación Cóndor en la sierra de Sinaloa,[16] aún hace falta información sobre lo que ocurrió en la zona serrana de Chihuahua. Ahí también se sintieron con fuerza los efectos de la operación. Un campesino de la zona, que durante los años de la batida militar era un niño, comenta:

> A todos nos tocó. Subían los militares y te pegaban donde cayera. Muchas veces ni los oíamos venir. Llegaban en la madrugada. Nos sacaban de las casas. Que "¿dónde está la mota? ¿por qué la escondes?" Destrozaban lo que encontraban a su paso. Y ahí de ti si los mirabas feo o algo que hacías no les parecía. Lo mejor que te podían hacer en ese caso era darte una cachetada, darte con la cacha del arma o un golpe en los huevos. Si los hacías enojar de más, no la contabas.[17]

Durante la segunda parte de la década de 1980 y primera de 1990, Juárez se estaba consolidando como una referencia obligada para interpretar las primeras transformaciones que suponía el auge y las grietas de un proyecto neoliberal que se orientaba hacia la producción de bienes de bajo valor agregado mediante la industria maquiladora de exportación. Sus más perniciosos sucedáneos se relacionaron con la violencia contra las mujeres, así como la precarización laboral de toda la población. El primer caso documentado de feminicidio se remonta a 1993.

En el sur son prolongados los procesos de despojo contra la comunidad rarámuri, derivado de conflictos por los recursos naturales y la presión de grupos criminales hacia la población.[18]

15 Luis Astorga, *El siglo de las drogas. Del Porfiriato al nuevo milenio*, México, Plaza y Janés, 2005, pp. 113-115.

16 Además del auspiciar el desplazamiento de los principales líderes de las organizaciones sinaloenses del tráfico de drogas a la ciudad de Guadalajara, la Operación Cóndor dejó una dolorosa estela de tortura, detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas y asesinatos. Citando un reporte del Colegio de Abogados Eustaquio Buelna de Culiacán, Ronaldo González habla de la desaparición de cerca de dos mil comunidades en la sierra, con base en un comparativo entre los censos de población de 1970 y 1980. Ronaldo González Valdés, *Sinaloa. Una sociedad demediada*, Culiacán, Dirección de Cultura del Ayuntamiento de Culiacán, 2007, pp. 88-89.

17 César Alarcón, entrevista con Rogaciano, 18 de Marzo de 2017.

18 Una de las principales organizaciones civiles surgidas por las violaciones a derechos humanos en la sierra Tarahumara en 1988 fue la Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos (Cosyddhac), a iniciativa del obispo José Alberto Llaguno Farías. Dizán Vázquez Loya, *Iglesia y sociedad civil en Chihuahua 1969-1991*, Universidad Autónoma de Chihuahua, 2002, p. 152.

Los diagnósticos especializados en violencia y delincuencia convergen en que es fenómeno que no se puede asociar únicamente a un factor.[19] En este sentido, las explicaciones conductistas, a menudo reflejan serias omisiones al subvalorar el estudio del contexto social, cultural e histórico en el que tales formas de violencia se reproducen. Como asevera Johan Galtung: los problemas complejos no admiten respuestas sencillas ni unidimensionales.[20]

Contextos de la violencia en Chihuahua: el juego de espejos

El caso Chihuahua muestra una densa correlación entre fenómenos tan disímiles como la violencia urbana y rural, vacíos institucionales, severos déficits de planeación, ausencia de políticas de cuidado, educación y desarrollo para la infancia y las juventudes, desindustrialización, crisis productivas cíclicas, entre otros. Se trata de una interferencia de crisis múltiples, parafraseando la afortunada idea de Henri Lefebvre en su teorización sobre la cuestión urbana.[21]

Una percepción profundamente arraigada en el imaginario colectivo del norte es que el Estado nacional está ausente o, en el mejor de los casos, actúa en forma errática. En el siglo XIX, cuando el ataque de algunos pueblos indígenas a las ciudades era un asunto primordial para el mantenimiento del orden local, los actores regionales solo podían contar con la certeza de que, ante la fragilidad de un poder central que acudiera en su auxilio, podían "mirar para su santo", como sugiere Krauze en un recuento sobre la época.[22] El estado de guerra entre algunas comunidades originarias y los gobiernos locales en el siglo XIX fue un tema clave para México y aun para los Estados Unidos, al grado que los primeros acuerdos alcanzados en la relación bilateral fueron en torno a la pacificación de las revueltas indígenas que sucedían a ambos lados de la frontera.[23]

19 Numerosos estudios convergen en el carácter multifactorial de la violencia. Véase, por ejemplo: Laurencio Barraza, (coord.), *Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la Violencia en la región norte. El caso de Ciudad Juárez, Chihuahua*, 2009; y José Alfredo Zavaleta Betancourt (coord.), *La seguridad pública local. Inseguridad, delincuencia y participación ciudadana en Ciudad Juárez,* Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2007. El célebre informe Bonnemaison, uno de los más influyentes análisis sobre la violencia en Francia, había llegado a la misma conclusión. Gilbert Bonnemaison, *Face à la délinquance: prévention, répression, solidarité. Rapport au Premier ministre de la Commission des maires sur la securité,* París, La Documentation française, 1983.

20 *Apud*. Percy Concha Calderón, "Teoría de conflictos de Johan Galtung", *Revista Paz y Conflictos*, 2 (2009) pp. 60-81.

21 Henri Lefebvre, *Espacio y política. El derecho a la ciudad II,* Barcelona, Península, 1976.

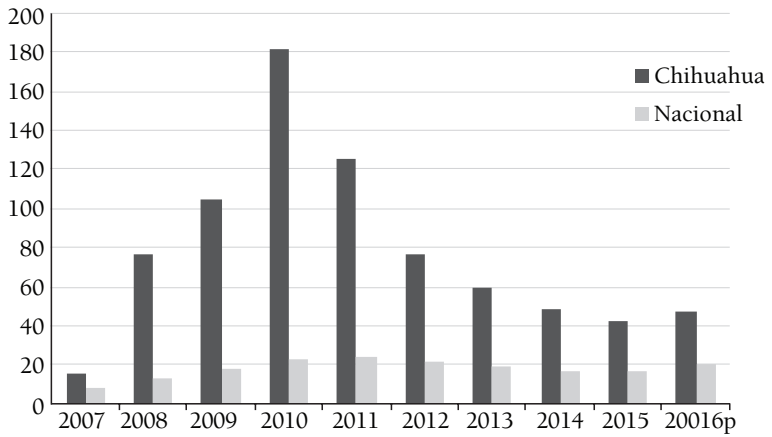
22 E. Krauze, *op. cit*.

23 Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico, 1776-2000*, México, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., 1989.

La extensión territorial, la considerable distancia entre los núcleos poblacionales, así como la heterogeneidad en las condiciones de vida de los 67 municipios chihuahuenses hacen de la elaboración de la política pública un reto descomunal. Por ejemplo, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Chihuahua capital tiene un Indice de Desarrollo Humano (IDH) comparable a Lituania, el más alto para la entidad, mientras que Batopilas, el municipio con el desempeño más bajo en IDH, tiene índices similares a Zimbabue.[24]

Como refirió el primer diagnóstico realizado en la I Conferencia sobre Violencia y Paz, la entidad fue la más afectada por diversas formas de violencia en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012).[25] De 2007 a 2014, la tasa de homicidios casi se triplicó de 15 a 42 casos por 100 000 habitantes, con un crecimiento exponencial de 182 casos para el año 2010. Esta cifra superó por mucho el promedio nacional.[26]

Gráfica 1. Tasa de homicidios 2007-2016 por cada 100 mil habitantes



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, *Datos preliminares revelan que en 2016 se registraron 23 mil 953 homicidios*.

Existen diversos criterios de atribución respecto al inusitado incremento de los indicadores delictivos en el estado. Algunas hipótesis apuntan a que la declaración de guerra contra las drogas y los consecuentes operativos militares ordena-

24 PNUD, Índice de Desarrollo Municipal en México, México, PNUD, 2014.

25 Diana Alejandra Silva Londoño, "Diagnóstico Chihuahua", en Froylán Enciso (ed.), *Violencia y Paz. Diagnósticos y propuestas para México*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2017, pp. 49-126.

26 INEGI, *Datos preliminares revelan que en 2016 se registraron 23 mil 953 homicidios*.

dos en los primeros meses de la administración del presidente Felipe Calderón ocasionaron, para el país en conjunto, un efecto de dispersión de la violencia, que ha probado ser muy difícil de revertir.[27] Se aduce como evidencia que la implementación de la Estrategia Federal de Seguridad adquirió notoriedad en el año 2007, año en el que los indicadores de homicidios fueron los más bajos en las últimas décadas según los análisis estadísticos de algunos especialistas.[28]

En el caso concreto de Ciudad Juárez, la investigación de Alarcón[29] logró comprobar que este tipo de interpretaciones deben ponerse en consideración con herramientas interpretativas mejor documentadas y sustentadas en estudios de caso concretos. La implementación del Operativo Conjunto Chihuahua en 2008 y sus posteriores transformaciones en este municipio pusieron en circulación, a petición del gobierno municipal, una serie de mecanismos fuerza de carácter reactivo por parte de las autoridades federales. El aumento en la intensidad de las interacciones violentas por parte de dos de las organizaciones criminales especializadas en el tráfico internacional de drogas con presencia en Juárez[30] amenazaba con desbordar las capacidades de contención relativa de las autoridades y las fuerzas del orden local desde la segunda mitad de 2007. En lo posterior, y hasta el 2012, los habitantes de Juárez vivirían uno de los periodos más violentos de los que hasta ese momento se tenía memoria.

Sin embargo, el despliegue militar en Juárez no transportó mágicamente una violencia inexistente. Sostener que fueron los militares quienes llevaron la violencia a Juárez implica desconocer tres trayectorias de la acumulación social de las violencias, a saber:

a) La que se deriva de las lógicas y dinámicas de interacción criminal (cambios en los sistemas de alianzas entre organizaciones de diversos tamaños o intereses, mecanismos de autocontención o disputa en espacios concretos, rupturas violentas, etc.)

27 José Merino, "Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: Una medición", *Nexos*, 1 de junio de 2011 y Eduardo Guerrero "La estrategia fallida", *Nexos*, 1 de diciembre de 2012.

28 Fernando Escalante Gonzalbo, "Homicidios 1990-2007", *Nexos*, 1 de septiembre de 2009.

29 César Alarcón Gil, "Ciudad Juárez: sociedad, criminalidad y violencia trasnacional", en Ana María Jaramillo y Carlos Mario Perea (coords.), *Ciudades en la encrucijada. Violencia y poder criminal en Río de Janeiro, Medellín, Bogotá y Ciudad Juárez,* Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, 2014 y "Los múltiples rostros de la violencia y la victimización en Ciudad Juárez: Nuevos Perfiles, viejas tendencias", en Markus Gottsbacher y John De Boer (coords.). *Vulnerabilidad y violencia en América Latina y el Caribe*, México, Siglo XXI, 2016.

30 Concretamente, las que eran encabezadas en esos momentos por Joaquín Guzmán Loaera, el Chapo, y la liderada Vicente Carrillo Fuentes, el Viceroy.

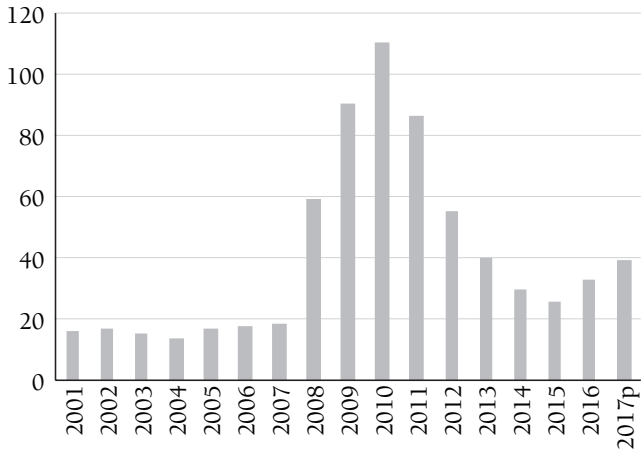
b) La que se desprende de los déficits gubernamentales en la tramitación de las conflictividades de las organizaciones criminales en los territorios locales

c) La que se deriva de los históricos déficits gubernamentales en la gestion social del territorio y sus habitantes.

Contextos de la violencia en Chihuahua. Otro giro al caleidoscopio

Al igual que las cifras de INEGI citadas con anterioridad, datos del Observatorio Ciudadano en el estado muestran un incremento dramático en la tasa de homicidios entre 2008 y 2011, así como un repunte considerable en los dos últimos años:

Gráfica 2. Tasa de homicidios 2001-2017.
Observatorio Ciudadano de Chihuahua

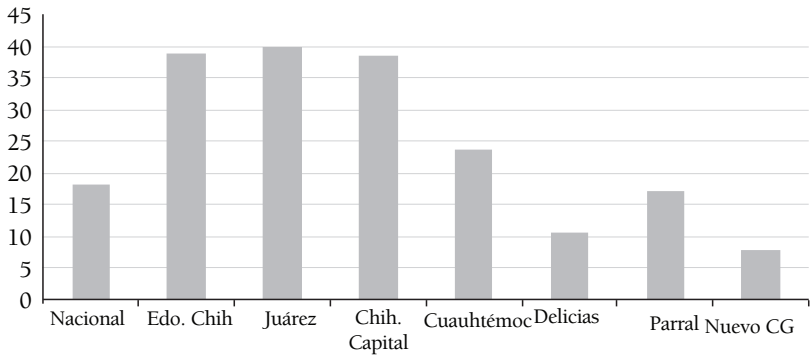


Fuente: Elaboración propia con base en Observatorio Ciudadano de Chihuahua, *Reporte de incidencia delictiva del estado de Chihuahua*, 2017, número 54.

Según los datos del INEGI, Chihuahua y Ciudad Juárez concentran 63.8% de la población total del estado. Más allá de criterios cuantitativos, tal distribución poblacional hace que una buena cantidad de municipios difícilmente tengan

condiciones para acceder a los recursos federales de seguridad pese a mostrar niveles alarmantes de violencia y ominosas carencias estructurales. En la actualidad, seis municipios son beneficiarios del Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (Fortaseg): Aldama, Chihuahua, Cuauhtémoc, Delicias, Hidalgo del Parral y Juárez.

Gráfica 3. Tasa de homicidios en municipios de Chihuahua 2017*



Fuente: Elaboración propia con base en Observatorio Ciudadano de Chihuahua, *Reporte de incidencia delictiva del estado de Chihuahua*, 2017, número 54.

Una vez expuestos los datos estadísticos básicos, es preciso mencionar que Chihuahua es una de las entidades de la república con los peores indicadores de derechos humanos. Un informe de Amnistía Internacional señala que desde 2007 hay 1 698 personas desaparecidas en el estado y en Ciudad Cuauhtémoc —de sólo 114 000 habitantes— el gobierno reporta 351 personas desaparecidas.[31] Un informe oficial respecto a la situación en el estado reconoce que de 2010 a 2015 se registró la cifra más elevada de homicidios a defensores de derechos humanos, con 9 casos,[32] mientras que hay un número inusualmente alto (siete) de medidas cautelares vigentes dictadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a causa de distintos hechos. En estas se procura la protección de la vida de comunidades enteras y activistas contra la violencia criminal.

31 Amnistía Internacional, *Un trato de indolencia. La respuesta del Estado frente a la desaparición de personas en México*, México, Amnistía Internacional, 2016.

32 Secretaría de Gobernación, *Diagnóstico sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas en el estado de Chihuahua*, julio de 2016.

Las situaciones de violencia que afectan a la población en general, a las mujeres y a las comunidades vulnerables, hace décadas dejaron de ser un problema local, para convertirse en un tema de repercusiones internacionales para el Estado mexicano.[33]

Respecto a los feminicidios, ya en 1998, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) emitió una fuerte recomendación al considerar que las autoridades estatales enfrentaron el caso con "ausencia de interés y vocación", "omisión culposa" y que "dieron muestras de incapacidad para contender, en el ámbito de la procuración de justicia con la problemática que sufre la región".[34]

Mediante la recomendación 44/98, la CNDH pronunció la dolorosamente elemental recomendación para la autoridad estatal, de "establecer un programa estatal de seguridad pública", como si esta no fuese una obligación automática para cualquier gobierno.[35]

En 2003, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (OACNUDH) elaboró un minucioso Informe para todo el país, en el que se exhortó a "utilizar todos los recursos disponibles del Estado mexicano para investigar a fondo los asesinatos y los secuestros de mujeres en el estado de Chihuahua y procesar a sus autores".[36]

Los sucesivos informes nacionales de la OACNUDH de 2009, 2010 y 2013 muestran la realidad persistente de instituciones municipales débiles, así como organismos estatales y federales con ínfimas capacidades de investigación del delito. Una y otra vez, el señalamiento de la ineficacia institucional es el sello.[37]

33 Patricia Ravelo Blancas y Héctor Domínguez Ruvalcaba (coords.), *Entre las duras aristas de las armas. Violencia y victimización en Ciudad Juárez*, CIESAS, 2007.

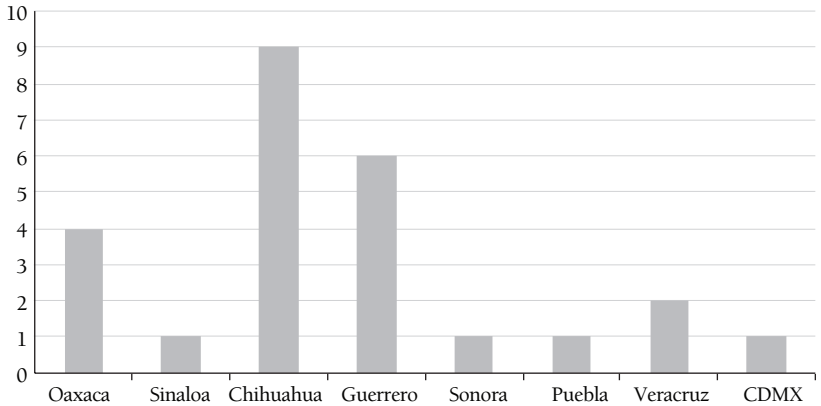
34 CNDH, Recomendación 44/98, 15 de mayo de 1998.

35 *Ibid*.

36 OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, OACNUDH, 2003.

37 OACNUDH, *Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo. Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México*, 30 de octubre de 2009; *Actualización 2010. Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México,* noviembre de 2010*; Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México. Actualización 2012 y balance 2013*, México, OACNUDH, México, 2013.

Gráfica 4. Homicidios de defensores de derechos humanos



Fuente: Elaboración propia con base en CNDH, Recomendación general 25 sobre agravios a personas defensoras de derechos humanos, 8 de febrero de 2016

Luego de solicitar información a las instancias locales, la CNDH concluyó en su Recomendación general 25 que la abrumadora mayoría de las entidades federativas no cuentan siquiera con marcos jurídicos locales que permitan implementar adecuadamente la Ley para la Protección de las Personas de Derechos Humanos y Periodistas, mucho menos mecanismos apropiados para entender la especial situación que amerita la investigación de estos casos.[38] Pese a ingentes esfuerzos por avanzar en el campo de la seguridad y la justicia, se puede considerar, no sin razón, que los mexicanos aún tenemos un marco deficiente y muy imperfecto de protección de derechos, el cual, desafortunadamente, todavía asegura la permanencia de la impunidad como regla general.

Un caso emblemático es la sentencia conocida como Campo Algodonero donde la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) investigó la responsabilidad internacional del Estado mexicano por las omisiones ocurridas en la investigación del asesinato de jóvenes trabajadoras. En consecuencia, la sentencia determinó diversos incumplimientos de los tres órdenes de gobierno:

> Por la falta de medidas de protección a las víctimas [Claudia González, Esmeralda Herrera y Laura Ramos], dos de las cuales eran menores de

38 CNDH, Recomendación general 25 sobre agravios a personas defensoras de derechos humanos, 8 de febrero de 2016.

> edad; la falta de prevención de estos crímenes, pese al pleno conocimiento de la existencia de un patrón de violencia de género que había dejado centenares de mujeres y niñas asesinadas; la falta de respuesta de las autoridades frente a la desaparición; la falta de debida diligencia en la investigación de los asesinatos, así como la denegación de justicia y la falta de reparación adecuada.[39]

A pesar de los enormes costos sociales y humanos, la crisis de violencias sufrida en México en los diez años recientes, detonó —a empellones— numerosos procesos de reformas institucionales, como la incorporación de los derechos humanos al texto constitucional, el diseño de un Nuevo Sistema de Justicia Penal (2008-2016), el imperativo permanente de avanzar en procesos de profesionalización de las policías, jueces y ministerios públicos; la creación, entre otras normas, de una Ley para una Vida Libre de Violencia contra la Mujer; la institucionalización de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim), cuya predecesora surgió en la Comisión Juárez en 2003; y, hacia el final del calderonismo, la creación e incorporación de políticas de prevención que pretendieron, sin mucho éxito, abrir perspectivas innovadoras en torno al concepto de seguridad humana.

Como acertadamente señaló Marco Palacios para el caso colombiano,[40] los gobiernos subnacionales no tienen la llave para la indispensable revisión y discusión global de los mecanismos de fiscalización, control y la política general de drogas, a pesar de que los espacios locales son los que más resienten la proliferación de redes criminales, pues ellos son finalmente los que administran, controlan y ocasionalmente ejercen violencia para mantener el flujo de los mercados ilegales.

Contextos de la violencia en Chihuahua. Los peligros de visibilizar

"*Esto le va a pasar a los lengua larga pegados al gobernador… Gober vamos por ti. EL 80*". Así sentenciaba un mensaje encontrado en la ciudad de Chihuahua el 23 de marzo de 2017.[41] Estaba junto al cuerpo de la periodista Miroslava

39 Corte IDH, Caso González y otras ("Campo algodonero") Vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 16 de noviembre de 2009, Serie C, p. 2.

40 Marco Palacios, *Violencia pública en Colombia, 1958-2010*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 2012.

41 *El Financiero*, 23 de marzo de 2017.

Breach, corresponsal de los diarios *La Jornada* y *Norte de Ciudad Juárez*. Este último dejó de publicarse protestando por el asesinato de la periodista. Los directivos objetaban la falta de garantías para ejercer el oficio.

Comprobación fatídica: según datos de la organización Articulo 19, desde el año 2000 hasta marzo de 2017 habían sido asesinados 103 periodistas en México. De estos asesinatos, 22 habían ocurrido durante el gobierno de Vicente Fox Quezada (2000-2006); 48 durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) y 30 hasta el momento en el que se redactó la nota, durante el gobierno de Enrique Peña Nieto. De ellos, 13 periodistas fueron ultimados en Chihuahua, lo que confería al estado en el nada honroso segundo lugar, después de Veracruz y compartiendo el sitio con Tamaulipas.[42]

En sus reportajes, Breach informó sobre el continuo proceso de desplazamiento y amenazas de los integrantes de las organizaciones criminales a los pobladores de las comunidades de la sierra Tarahumara, en el llamado Triángulo Dorado. Los relatos de Breach denunciaron los mecanismos de coerción de diversos grupos criminales, quienes obligaron a comunidades enteras en grave situación de pobreza a ceder sus tierras o, en el mejor de los casos, a participar en el cultivo de la adormidera. Dichos reportajes también documentaron la presencia de algunos familiares de los miembros de las organizaciones criminales en muchas de las instituciones locales de gobierno local.[43]

Contextos de la violencia en Chihuahua: Ahí pegadito a la sierra…

Medios como *VICE News* sostienen que el 90% de la población indígena, más de 104 000 personas, en su mayoría rarámuris,[44] sufren elevados índices delictivos. Solo por señalar un ejemplo, el Observatorio Ciudadano de Chihuahua estima una tasa de homicidios de 164 por 100 000 habitantes solo en el municipio de Guadalupe y Calvo, una cifra no muy inferior a los peores niveles de recrudecimiento de la violencia en 2010.[45]

42 *Diario*, 28 de marzo de 2017.
43 *La Jornada*, 4 de abril de 2017 y 6 de agosto de 2017.
44 "Cartels Are Displacing an Indigenous Group That's Lived in This Mexican State for Centuries", *VICE News*, 20 de mayo de 2016.
45 "Guadalupe y Calvo, el más violento de Chihuahua", *La Crónica de Chihuahua*, junio de 2013.

Con base en información proporcionada por la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), Carlos Resa estima que en Chihuahua se han erradicado hasta 18% de los cultivos de adormidera en el país y 19% de marihuana respecto al total nacional.[46] Si en el pasado inmediato las violencias tomaron visibilidad en los principales núcleos urbanos, a mediano y largo plazo se reforzará como prioridad de Estado afrontar la actuación de las organizaciones criminales en las zonas rurales depauperadas y no es en absoluto claro qué acciones institucionales concretas o qué dependencias llevarán a cabo esta tarea.

En marzo de 2016, los senadores Sylvia Leticia Martínez, Alejandro Encinas y Eviel Pérez Magaña presentaron un punto de acuerdo donde se exhorta al gobierno federal a atender la situación de esta región, toda vez que, según datos del Observatorio Ciudadano, las tasas de homicidios en los municipios serranos de Guadalupe y Calvo y Guachochi alcanzaron 150.6 y 106.6 casos por cien mil habitantes, respectivamente.[47]

El epicentro estatal de las violencias: Ciudad Juárez

Históricamente, Ciudad Juárez ha fungido como nodo de articulación de economías binacionales lícitas e ilícitas, núcleo de intercambios socioculturales y ecosistema transgresor. En ella, políticos, policías y traficantes se organizaron a lo largo del tiempo para dar vida a una industria que ofrece una estructura de incentivos que, por momentos, absorbió carencias, materiales y simbólicas, de segmentos poblacionales completos.

Juárez forma parte de un paradigma de reconversión productiva orientada a la industria maquiladora de exportación desde mediados de la década de 1960, pero también es un ejemplo de los altos costos humanos de un modelo económico centrado en una tercerización y que, además, no ha contado con el acompañamiento institucional ni la tramitación política adecuada para hacerle frente a los retos que plantea una sociedad de estas características. El caso de Juárez permite corroborar, por la sumatoria de variables, un ejemplo práctico del funcionamiento de la acumulación social de las violencias. Dos episodios permiten ilustrar el recorrido.

46 Carlos Resa Nestares, *El mapa del cultivo de drogas en México*.

47 Senado de la República, Sesión ordinaria de la H. Cámara de Senadores celebrada el miércoles 30 de marzo de 2016.

1928: A Hole in the Wall

Del lado estadounidense, la ley que prohibió el consumo de alcohol en el estado de Texas, el Volstead Act de 1919, fue ampliamente rechazada por los empresarios del ramo en El Paso. La batalla estaba perdida por el momento, puesto que las tensiones existentes en el seno de la sociedad estadounidense derivaron en la búsqueda de la "limpieza moral" de la sociedad texana. La prohibición del consumo de alcohol duraría hasta 1933. Mientras tanto, numerosos bares, destilerías, centros de juego y prostitución de origen estadounidense se trasladaron del lado mexicano de la frontera, sumándose a los que ya existían en Ciudad Juárez.

En forma contrastante, la imagen que se proyectó de este lugar fue la de una "ciudad del pecado" donde todo estaba permitido. El propio cónsul norteamericano John W. Dye escribía en 1921: "Juárez es el lugar más inmoral, degenerado y perverso que he visto u oído contar en mis viajes (..) ocurren a diario asesinatos y robos. Continuamente se practican juegos de azar, se consumen y venden drogas heroicas, se bebe en exceso y hay degeneración sexual".[48] No menos estridentes, las declaraciones de un pastor evangelista residente en El Paso bosquejan un perfil casi demoniaco de la ciudad mexicana "preferiría matar a mi hijo y arrojar su cadáver al río antes de permitirle pasar una hora en el infierno desenfrenado de Ciudad Juárez".[49] Encabezados de *El Paso Herald* recitaban: "Juárez tiene el hoyo infernal de la tentación",[50] una moderna Sodoma donde poco tenían que ver aquellos que demandaban los servicios nocturnos: el problema era su oferta.

Relaciones tensas, pero complementarias. Uno de los casos que ilustra perfectamente las dinámicas que prevalecían de lado y lado de la frontera fue sin duda la del bar conocido como A Hole in the Wall (Un agujero en la pared). La información de la que disponemos apunta a que el lugar era propiedad de Francisco A. Martínez, jefe de la guarnición de la plaza de Ciudad Juárez, un militar al que se le acusaba de estar asociado con Agustín Gallo, expresidente municipal (alcalde) de la ciudad. La cantina y "salón de baile internacional" A Hole in the Wall se transformó en toda una leyenda.

48 Óscar Martínez, *Ciudad Juárez. El auge de una ciudad fronteriza a partir de 1848*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, p. 84.

49 *Loc. cit.*

50 Rutilio García, *Ciudad Juárez la fea. Tradición de una imagen estigmatizada*, Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2010, p. 284.

Su particularidad era la escenografía. Estaba ubicado en un enclave del Río Bravo conocido como corte de Córdova, justo a la mitad de la frontera entre México y Estados Unidos. Los dueños construyeron una pared justo donde se suponía estaba la división internacional. En esta pared se habrían dejado algunos agujeros, justo en la parte superior para que, al asomarse, el cuerpo quedara en los Estados Unidos y la cabeza en México. De esa forma, podrían consumir cualquier bebida alcohólica del lado mexicano sin infringir la ley estadounidense.

Las protestas no se hicieron esperar, pero el bar se convirtió en uno de los iconos de la ambigüedad que desde época se gestaba y con el paso del tiempo no haría más que crecer. Desde un lado, el uso faccioso del poder, el beneficio económico desde este y la interpretación burlona de las leyes estadounidenses con un profundo tufo moral. Desde el otro lado el escándalo y la indignación puritana que, en un escalamiento de presiones a la contraparte gubernamental mexicana finalmente provocaron la clausura del bar en enero de 1931.[51]

2012: ¿La ciudad más peligrosa del mundo?

"Ciudad Juárez es la ciudad más peligrosa de México y de todo el hemisferio, sino del mundo entero" aseguró William Brownfield[52] en una sesión del comité de adjudicaciones de la cámara baja del Congreso estadounidense el 29 de marzo de 2012. Con sus declaraciones, el también exembajador de los Estados Unidos en Colombia (2007-2010) y Venezuela (2004-2007) tocaba fibras muy sensibles dentro del discurso de recuperación de la ciudad que desde hacía algún tiempo venía difundiendo el gobierno mexicano.

El 18 de febrero de 2012, poco más de un mes antes, el presidente de México, Felipe Calderón, anunciaba ante los medios de comunicación que los homicidios violentos ligados al tráfico de drogas habían disminuido un 57%. Sin proponérselo Brownfield desataría una serie de airadas protestas por su "desconocimiento de la situación de la ciudad" según declaró con horas de diferencia el entonces alcalde de Ciudad Juárez, Héctor Murguía Lardizábal (2010-2013). Empresarios de la localidad y miembros del Congreso del Estado de Chihuahua rechazaron también la evaluación del diplomático estadounidense. Las reacciones obligaron a matizar el comentario y, desde la embajada de los Estados Unidos en México,

51 *Ibid*. p. 96.

52 Subsecretario del Departamento de Estado, quien encabeza la Oficina Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley (Bureau of International Narcotics and Law Enforcement).

se reconocieron avances en los indicadores de seguridad, manifestando un "total apoyo a los esfuerzos del gobierno mexicano".[53]

Durante tres años consecutivos, Juárez recibió el estigma —amplificado mediáticamente— de ser la "ciudad más peligrosa del mundo". Esta denominación solo se habría podido verificar si existieran indicadores con mínima certidumbre sobre la magnitud de la violencia en ciudades en situación de guerra en países como Irak, Siria o Afganistán. Como sea, el calificativo que Brownfield repetía causó un profundo disgusto entre algunos sectores de las élites políticas mexicanas.

El episodio ilustró, de lado y lado, la complejidad de la relación entre México y Estados Unidos en materia de drogas ilegales; mostró en la práctica los grados de complejidad de una serie de violencias sociales acumuladas y las imágenes contrapuestas de una frontera compartida, con problemas comunes que subsisten a una relación asimétrica. De un lado, evaluaciones desfavorables y rectificaciones apresuradas que mostraban los entretelones de quién, cómo, cuándo y hasta qué punto se ponen en circulación las reglas que rigen el campo internacional del control de drogas; del otro, esfuerzos —monumentales o tímidos según el punto de vista— que resultaban insuficientes.

¿Cómo se llegó a ese punto?

A pesar de las proyecciones negativas, Juárez no fue siempre tan violenta. Si bien es cierto que, cuando menos desde inicios del siglo XX, la ciudad había sido un enclave estratégico para el trasiego internacional de drogas ilegales y para el consumo por parte de usuarios de ambos lados de la frontera, nunca en su historia los habitantes de la ciudad habían atestiguado un aumento de delitos de tal magnitud. Muchas actividades de la vida cotidiana, como el disfrute de actividades nocturnas o el mismo desplazamiento entre diversas zonas de la ciudad, se vieron repentinamente obstaculizadas y posteriormente canceladas. En el interior mismo de hogares y comercios se llegaron a cometer homicidios y realizar extorsiones. El ambiente general era de miedo, zozobra y terror.

En el periodo que abarcó de la segunda mitad del 2007 hasta el 2013, Ciudad Juárez vivió una escalada de violencia sin precedentes. Esto se hizo evidente con el aumento exponencial de prácticamente todos los indicadores delicti-

53 *La Jornada*, 18 de febrero de 2012; *El Universal* 29 de marzo de 2012.

vos, comenzando por el incremento de homicidios, robos, hurto y secuestro.[54] Incluso aparecieron tipos de delitos que no se presentaban tradicionalmente en la región, como lo fue el caso de la extorsión y el incendio intencional.[55]

En los diagnósticos sobre los diversos tipos de violencias vividas en la región, se presentó además un fenómeno: los hombres que participaban en este tipo de cursos de acción delictiva eran cada vez más jóvenes. Se mantuvo el número de homicidios cometidos contra las mujeres y, a la par del alza de los otros indicadores delincuenciales, también aumentaron los feminicidios.[56]

Sumadas a décadas de acumulación social de distintas formas de violencia, las variaciones incrementales en el comportamiento criminal fueron comprendidas en el marco de una sangrienta disputa armada protagonizada por dos organizaciones internacionales de tráfico de drogas ilegales: la Organización de Juárez (OJ) que heredó y condensó muchas de las dinámicas asociativas y sistemas de alianzas locales previos la Organización de Sinaloa (OS) que aparecía como un agente social que trató de disputar la hegemonía de la primera en el control del trasiego internacional de drogas ilegales

Ambas organizaciones establecieron distintos tipos de alianzas con grupos de fuerte presencia en la ciudad. La Organización de Juárez contaba con dos grupos subsidiarios: la organización parapolicial conocida como La Línea y la pandilla binacional denominada Barrio Azteca; mientras la Organización de Sinaloa contaba con tres: un grupo de choque conocido como Gente Nueva, una pandilla de origen mexico-estadunidense que se denominaba Los Mexicles y una pandilla conocida como Artistas Asesinos.[57]

54 Catalina Castillo y Laurencio Barraza, "Las políticas sociales en Ciudad Juárez", en Laurencio Barraza, (coord.), *Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la Violencia en la región norte. El caso de Ciudad Juárez, Chihuahua*, 2009, pp. 194-225; Arturo Cervantes Trejo, *Epidemiología del homicidio y prevención de la violencia en Ciudad Juárez, Chihuahua*, México, Centro Nacional de Prevención de Lesiones, 2010.

55 Luis E. Cervera Gómez y Julia E. Monárrez Fragoso, *Sistema de información geográfica de violencia en el municipio de Juárez, Chihuahua. Geo-referenciación y su comportamiento espacial en el contexto urbano y rural (Sigvida)*, México, Conavim-Secretaría de Gobernación-Colegio de la Frontera Norte, 2010.

56 Julia E. Monárrez Fragoso y Karla Baca Aranda, "Análisis del homicidio y feminicidio en Ciudad Juárez y su georreferenciación: Un comparativo con el estado de Chihuahua y México (2006-2008)", en Luis Ernesto Cervera Gómez y Julia Estela Monárrez Fragoso (coords.), *Geografía de la violencia en Ciudad Juárez, Chihuahua*, México, El Colegio de la Frontera Norte, 2013, pp. 101-114.

57 César Alarcón Gil, "Ciudad Juárez: sociedad, criminalidad y violencia trasnacional", en Ana María Jaramillo y Carlos Mario Perea (coords.), *Ciudades en la encrucijada. Violencia y poder criminal en Río de Janeiro, Medellín, Bogotá y Ciudad Juárez,* Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, 2014.

Al despliegue e intercambios violentos en el territorio de las dos grandes organizaciones y sus respectivos grupos subsidiarios —de una territorialidad más local y relativamente más restringida— habría que sumarle la intervención de otros grupos de carácter institucional, derivados de las tentativas de control gubernamental. Como reacción al incremento numérico de delitos, particularmente del los homicidios, se implementó un operativo territorial de contención y choque conocido como Operativo Conjunto Chihuahua.

En los años posteriores, contingentes del Ejército y la Policía Federal, en proporciones numéricas variables, se encargarían de patrullar la ciudad y tratar neutralizar objetivos estratégicos vía detención o baja de los principales líderes de este conglomerado de grupos.

A la identificación de los actores principales, le debe seguir la delimitación de sus direccionalidades y trayectorias organizacionales de violencia. Pueden apreciarse tres principales

1. Las organizaciones de traficantes y grupos aliados/ subcontratados, entre sí;
2. Las organizaciones de traficantes y grupos aliados subcontratados, contra integrantes de las fuerzas de seguridad del Estado mexicano
3. Las fuerzas de seguridad del Estado mexicano contra miembros de las organizaciones de traficantes y grupos aliados/ subcontratados

En los márgenes de estas macrodinámicas de confrontación, que condensaron la atención institucional y mediática, se generaron, además, otro tipo de expresiones organizacionales de violencia y criminalidad. Fuentes relacionadas con la Fiscalía del Estado de Chihuahua mencionaron la presencia cuando menos 200 organizaciones de extorsionadores que, desde ambos lados de la frontera, y aprovechando la situación de caos y violencia en la ciudad, hicieron de Juárez su centro de operaciones.[58] Este tipo de violencia, protagonizado por grupos de delincuentes de oportunidad fue organizado en dimensiones bastante fragmentadas. Esta heterogeneidad de prácticas y cursos de acción delictivos terminó por generar una sensación de caos generalizado.

Miles de habitantes de la ciudad emigraron. INEGI reporta que poco más de 60 000 familias, el 24% de la población, se fue de Juárez.[59] Pese a ello, y por

58 *Milenio*, 16 de noviembre de 2010; *El Universal*, 16 de septiembre de 2011.

59 Tony Payán, "Ciudad Juárez: la tormenta perfecta", en Natalia Armijo (ed.), *Migración y seguridad. Nuevo desafío en México*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2011, pp. 127-143.

distintas razones, el grueso de los habitantes de la ciudad se quedó en ella. Muchos de ellos se organizaron para exigir respuestas institucionales efectivas que trascendieran lógica punitiva derivada del despliegue institucional para el reforzamiento de la ley. Multitudinarias manifestaciones se llevaron a cabo en distintos momentos y en distintas partes de la ciudad, reclamando por la inefectividad percibida del Operativo Conjunto Chihuahua, pues, a pesar de su implementación, la tasa de homicidios, robo, secuestro y extorsiones llegó a niveles nunca antes vistos.

Versiones periodisticas señalan que cuando se echó a andar el Operativo Conjunto, la instrucción del entonces secretario de defensa, Guillermo Galván, era utilizar medidas muy duras para cumplir la orden de Calderón de combatir a los traficantes:

> Había que innovar en los métodos de trabajo y operación. El cumplimiento quedó a la interpretación de los comandantes de las regiones, zonas, guarniciones y aun unidades militares de todo el país. No fueron instrucciones por escrito. El general Galván las daba donde se realizaban los operativos conjuntos; ahí se reunía con las comandancias involucradas.[60]

En un sentido similar, un despacho del gobierno norteamericano filtrado por Wikileaks señalaba que "la cadena de mandos y la distribución de responsabilidades no es clara en el Operativo Conjunto Chihuahua".[61] Los cables de Wikileaks, hechos públicos al final del sexenio anterior, revelan que numerosos funcionarios del gobierno norteamericano tenían dudas sobre la eficacia operativa de la guerra contra las drogas en México, entre otros factores por el incremento de denuncias por violaciones a derechos humanos y debido a suspicacias —fundadas o no— respecto a la participación del Ejército. Sobre esto, el activista Gustavo de la Rosa Hickerson señaló que, solo en 2010, se documentaron más de 1 250 quejas de abusos y se entablaron más de 450 denuncias penales ante el sistema de Justicia Militar.[62]

Un cable firmado por Carlos Pascual daba cuenta de una reunión entre funcionarios mexicanos y contrapartes del Departamento de Justicia de Estados Unidos, donde ambos reconocían la necesidad de producir resultados a corto plazo. Argüía un servidor público federal de la administración Calderón: "Tenemos 18 meses y si no producimos un éxito tangible que sea reconocible

60 Jorge Carrasco Araizaga, "Las rémoras del Operativo Chihuahua", *Proceso*, 15 de enero de 2013.

61 Blanche Petrich, "El Ejército se siente cómodo al dejar que los cárteles hagan la guerra", *La Jornada,* 16 de marzo de 2011.

62 Gustavo de la Rosa Hickerson, "El momento de Juárez", *Nexos*, 11 de agosto de 2011.

para el pueblo mexicano, será difícil sostener la confrontación en la próxima administración". Las opciones para implementar un programa donde se movilizaran todos los recursos colectivos a la mano para reducir la violencia eran Tijuana y Ciudad Juárez.[63]

> La estrategia se mantuvo a pesar de los reclamos. No obstante, la situación cambió en enero de 2010, cuando, durante una gira por Japón, Felipe Calderón fue cuestionado por una reciente masacre cometida contra estudiantes del CBTis 128 en el fraccionamiento de Villas del Salvárcar. El entonces presidente declaró que "era un ajuste de cuentas entre pandillas".[64] Ninguno de los jóvenes tenía algún vínculo comprobado con tales y las declaraciones del expresidente elevaron las tensiones aún más. En posteriores visitas a la ciudad, Calderón perfiló lo que sería un nuevo programa de intervención, más integral, en el que se reconocía que el enfoque meramente punitivo no había dado los resultados esperados.

Todos Somos Juárez

En este contexto surgió la estrategia Todos Somos Juárez. Se convocó a las organizaciones de la sociedad civil para la gestión de objetivos que respondieran más adecuadamente al escenario de crisis derivado de las múltiples violencias que se vivían en la ciudad. Más allá del comportamiento letal y predatorio de las organizaciones criminales de diversas filiaciones y tamaños, la ofensiva militar de las instituciones de seguridad estatales y las erráticas declaraciones de los funcionarios mexicanos, la estrategia reconocía además que el caótico escenario de violencias que se vivía en la ciudad también era producto de añejas desatenciones, derivadas de años de gestiones gubernamentales notablemente deficientes. Es decir, de violencias acumuladas históricamente. Hubo un complejo proceso de acumulación que generó el caldo de cultivo en el que se desarrolló la confrontación armada entre organizaciones criminales y el involucramiento activo de importantes segmentos sociales con distintos grados de organización y consistencia interna.

En cuanto a su funcionamiento interno, Todos somos Juárez se dividió en mesas temáticas desde las que se identificaron algunos de los temas prioritarios y, además, se trazaron algunos de los objetivos centrales, en articulación con los

63 "Cable 09MEXICO2882_a", *Wikileaks*, 5 de octubre de 2009.
64 *El Universal*, 1 de febrero de 2010; *Milenio*, 9 de febrero de 2016.

responsables de las instancias gubernamentales afines. El resultado fueron 160 compromisos subdivididos en seis categorías: seguridad, economía, empleo, salud, educación/ cultura y desarrollo social.

Tabla 1. Todos Somos Juárez. Desglose por área temática, número de compromisos asumidos y porcentaje de inversión federal

Área Temática	Número de Compromisos	Porcentaje de Inversión federal total (2010- 2011)
Seguridad	12	18%
Economía	11	5%
Empleo	5	3%
Salud	40	21%
Educación/ cultura	72	27%
Desarrollo social	20	26%
Total	160	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de Felipe Calderón, "Todos Somos Juarez: An Innovative Strategy to Tackle Violence and Crime", *Latin America Policy Journal at Harvard Kennedy School of Government*, 1 (2011-2012), pp. 3-6.

El expresidente Calderón señala que el Gobierno Federal gastó poco mas de 283 millones de dólares en la implementación de Todos Somos Juárez.[65] Hasta la fecha de redacción del presente texto, no se han publicado estudios serios respecto a la forma en que estos recursos del presupuesto asignado compaginan con los recursos del presupuesto ejercido. Tampoco hay un diagnóstico sobre la incidencia de este programa en la transformación o no de las condiciones estructurales de pobreza y desigualdad imperantes en esta ciudad. La amplitud programática de Todos Somos Juárez precisa de un estudio pormenorizado respecto a lo que funcionó, lo que no, lo que es replicable y lo que se necesita en espacios con altos acumulados de violencia para que este tipo de programas tengan éxito.

Visiones críticas de Todos Somos Juárez

Algunos de los entrevistados, directamente relacionados con la implementación del programa Todos Somos Juárez señalaron las siguientes tensiones y conflictos en su operación:

65 Felipe Calderón, "Todos Somos Juarez: An Innovative Strategy to Tackle Violence and Crime", *Latin America Policy Journal at Harvard Kennedy School of Government*, 1 (2011-2012), pp. 3-6.

a) No todas las mesas de trabajo adquirieron la misma consistencia organizacional y coherencia evaluativa para promover activamente una correcta distribución de los recursos del programa Todos Somos Juárez;

b) Por diversas razones, algunas de las obras de infraestructura promovidas con el presupuesto de Todos Somos Juárez no fueron terminadas; otras se terminaron y no se utilizaron. Además, existen fuertes lagunas jurídicas en los procesos de adjudicación de estas;

c) Algunos de los programas que requerían personal especializado en diferentes tipos de trabajo comunitario no se realizaron por falta de insumos, personal o presupuesto;

d) Una parte del personal ejecutivo de Todos Somos Juárez, provenientes del centro del país, tenían poco conocimiento real sobre la diversidad de dinámicas de violencia e inseguridad que se estaban viviendo en la ciudad. Las actitudes de estos crearon inconformidad en los miembros de las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades locales.

En buena medida Todos Somos Juárez centró su atención en reforzar la presencia de programas ya existentes, como lo era la incorporación de más beneficiarios al Seguro Popular, la ampliación del Programa de Rescate de Espacios Públicos de Sedesol o la apertura de los Centros Nueva Vida, operados por la Secretaría de Salud para la atención de adicciones. Aunque la presencia masiva del Estado pudo tener efectos positivos, no era en absoluto claro cómo este conjunto de acciones operaban en la reducción de la violencia y mucho menos qué podría ocurrir en el momento en que disminuyera el suministro de recursos para mantener la iniciativa.

Lo que si funcionó

A pesar de las críticas anteriores, los integrantes de las organizaciones de la sociedad civil entrevistados señalaron tres elementos positivos del programa:

a) Se promovió de forma activa una mejor articulación entre diversas organizaciones de la sociedad civil que ya tenían presencia en Juárez.

b) A pesar de lo errático de la actuación gubernamental en los primeros momentos de la implementación del programa, se trató, ante todo, de realizar un proceso de intervención flexible, abriendo canales de comu-

nicación entre los integrantes de la sociedad civil y representantes de los tres órdenes de gobierno. Estos canales de comunicación eran a lo sumo débiles o inexistentes hasta antes de la llegada de este programa a Juárez.

c) Teniendo como principal referente el funcionamiento de la mesa de seguridad (una de las mesas que alcanzó mejor desempeño y consistencia evaluativa) la implementación del programa permitió un diálogo franco con los miembros de la fuerza publica con presencia en la ciudad y, a través de este, se logró un mejor monitoreo de las actividades criminales.

En el punto de intersección de los dos últimos apartados que hemos desarrollado, puede percibirse con más fuerza el vacío de conocimiento y la necesidad aún pendiente de investigaciones exhaustivas. Prácticamente no hay estudios detallados que permitan determinar por qué disminuyó la violencia en Juárez y todavía están pendientes mayores explicaciones sobre qué ocurrió tras la reducción sustancial del apoyo gubernamental a la ciudad.

La Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP) y las políticas de prevención

Chihuahua fue la primera entidad del país que desarrolló un nuevo modelo penal de carácter acusatorio-adversarial. En 2006, los tres poderes estatales presentaron una iniciativa conjunta de reforma integral para modificar la Constitución del Estado, las leyes orgánicas del Poder Judicial y el Ministerio Público; emitir un nuevo código de procedimientos penales y nuevas leyes de atención a víctimas, seguridad ciudadana, ejecución de penas. Antes de que arrancara oficialmente este proceso en el ámbito federal, Chihuahua ya iba pasos adelante. En la exposición de motivos se mencionó que:

> El nuevo modelo justicia penal en Chihuahua establece los principios garantistas de contradicción, independencia e igualdad entre las partes del proceso penal: El Ministerio Público, que investiga bajo estrictos controles internos y externos que supervisan la legalidad de sus actos procesales y formula la acusación; el defensor, que responde con una defensa adecuada a la estrategia y planteamiento de la acusación en representación del imputado; y, el juzgador, que supervisa la legalidad de las actuaciones y resuelve conforme a derecho.[66]

66 Gobierno del Estado de Chihuahua, *Iniciativa para la Reforma Integral al Sistema de Justicia Penal en el Estado de Chihuahua*, 18 de enero de 2006, p. 6.

Como es ya muy conocido, el NSJP supone la adopción de un nuevo paradigma de administración de justicia que implica transformaciones radicales al funcionamiento de policías, jueces, ministerios públicos, las partes en el proceso, medios de comunicación y aun un giro copernicano que incluye a las facultades donde hoy se forman las nuevas generaciones de abogados en toda la república.

La iniciativa de los tres poderes abrevó de la experiencia de una decena de países latinoamericanos, desde Argentina hasta Guatemala, y, en particular, se recibieron capacitaciones de especialistas de Estados Unidos y Chile para el componente de oralidad del proceso penal.[67]

Dada la magnitud de un cambio tan sensible, la legislación federal abrió una etapa de preparación para el NSJP de junio de 2008 a 2016, cuando entró en vigor el nuevo modelo. Este periodo probó ser muy accidentado y con condiciones desiguales de implementación en cada entidad federativa. Una profunda y muy oportuna evaluación realizada por el Centro de Investigación para el Desarrollo (Cidac) concluyó que ningún estado cumplió con el estándar necesario para la correcta aplicación del sistema. En una métrica de indicadores que establecía 500 puntos como el puntaje mínimo a obtener, Chihuahua, con 388 puntos, quedó solo detrás de Guanajuato. Sin embargo, es importante recalcar que todas las entidades quedaron por debajo del mínimo requerido.[68]

No deberían desestimarse los enormes desafíos implícitos en esta reforma, o bien, habría que ponderar sus alcances de acuerdo con las capacidades de los distintos actores sociales y aún las limitaciones objetivas de nuestra cultura jurídica. Difícilmente se puede considerar que contamos con corporaciones policiales que actúen correctamente como primeros respondientes a un probable hecho delictivo, ministerios públicos que integran averiguaciones previas adecuadas, juzgados donde se valoran las pruebas con exhaustividad e incluso un público que comprende el significado de los derechos humanos y respeta la importancia del debido proceso. Antes que señalar a actores específicos, conviene reconocer que nuestro sistema penal tiene fallas ancestrales de carácter sistémico, que impactan negativamente la aplicación de un nuevo entramado legal.

El NSJP representó numerosas necesidades de capacitación, construcción de infraestructura, adopción de nuevas tecnologías y armonización del marco legal, todo ello en medio de un significativo rezago en la administración de la justicia.

67 Sergio Javier Molina Martínez, "Nociones del juicio oral en el estado de Chihuahua", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, 26 (2008), pp. 103-114.

68 Cidac, *Análisis del cambio de modelo en el proceso penal de Chihuahua*, 2016 (en adelante *Análisis*).

Cabe citar dos ejemplos de lo anterior: Un solo agente del Ministerio Público debía manejar simultáneamente más de 200 investigaciones en la entidad. En 2003, se iniciaron 60 000 averiguaciones. En el municipio de Chihuahua se iniciaron 14 887 investigaciones y solo existían 165 agentes, lo que equivale a más de 190 averiguaciones por agente. Por su parte, Ciudad Juárez tenía 154 agentes por más de 31 000 averiguaciones, equivalente a 205 investigaciones por agente.[69]

Como ocurrió en México y Chile, un país precursor en la materia, las reformas estaban dirigidas —como un objetivo central— a modernizar un sistema inquisitivo mixto visiblemente rebasado, fracturado e incapaz de responder con prontitud y eficacia a sus responsabilidades.

Dentro del subsidio destinado a la implementación del NSJP, Chihuahua recibió 174 918 619.37 pesos de 2010 a 2016, más las aportaciones de otros fondos federales como el Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública (FASP) y el programa de Fortalecimiento para la Seguridad (Fortaseg).[70] Sin embargo, la Secretaría Técnica (Setec), dependiente de la Secretaría de Gobernación encargada de dirigir a nivel federal el proceso, recibió dictámenes muy desfavorables de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados[71] por deficiencias durante el proceso de implementación a nivel nacional. Los estados, por su parte, a menudo fueron señalados por diversas irregularidades en el ejercicio del presupuesto.

A un año de la vigencia del NSJP sería prematuro e incluso erróneo hacer valoraciones categóricas sobre su efectividad, tomando en cuenta que la adopción de este sistema implica, en toda la extensión del concepto, un cambio generacional. Hay algunos indicios preliminares positivos: El tiempo de resolución de casos se redujo a menos de 5 meses en Chihuahua, cuando antes era de un año y medio.[72]

Un total de 48% de casos se canalizaron a mecanismos alternos de resolución de controversias y 23% de las carpetas finalizaron en procedimientos abreviados. Además, se demostró una reducción muy significativa en los tiempos de duración de los juicios. Finalmente, un dato que sorprendería aún a los detractores del sistema es que 68% de las sentencias concluidas son condenatorias, contra 32% absolutorias.[73]

69 Cidac, *Chihuahua. 5 razones para no dar un paso atrás* (en adelante *5 razones*).
70 Cidac, *Análisis*.
71 ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012.
72 Cidac, *5 razones*.
73 Cidac, *Análisis*.

Debe ponderarse como un avance relativo la construcción del Centro de Justicia para Mujeres, habida cuenta de la importancia que reviste el problema de violencia de género en la entidad. La instalación de este tipo de centros fue definido como una prioridad nacional en el Consejo Nacional de Seguridad Pública desde la administración de Calderón y progresivamente se abren oportunidades para que los gobiernos estatales puedan combinar dos necesidades estratégicas: atender a sectores muy vulnerables a la violencia e invertir en incrementar las capacidades operativas de las instituciones de seguridad y justicia.

Recién se publicó un estudio que refirió la reducción de delitos de alto impacto en la entidad (homicidio doloso, secuestro, extorsión, robo con violencia, robo de vehículo y robo en casa habitación) en los años 2013 y 2014.[74] La correlación entre incidencia delictiva y la operación del NSJP es un tema muy controversial que no debería dar lugar a conclusiones precipitadas, sobre todo si se reconoce la insuficiencia de información y la juventud del propio sistema.

El modelo penal acusatorio-adversarial está aún en etapas iniciales y es mucho mejor que la resolución de sus problemas se oriente por decisiones técnicas y por información verificable que por coyunturas políticas que pueden distorsionar sus principios fundacionales.

Políticas de prevención de la violencia y la delincuencia

En todo el país, las políticas gubernamentales de prevención se distinguen por su ineficacia frente a la magnitud de la crisis de violencia y derechos humanos. Las reformas a la seguridad y la justicia en el sexenio pasado derivaron en la adaptación de un marco normativo en el que los partidos políticos alcanzaron un no desdeñable grado de consenso sobre la reformulación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). Surgieron normas aún muy imperfectas, pero que marcaban un punto de partida, como la Ley para una Vida Libre de Violencia contra la Mujer, la Ley General de Prevención Social, la propia reforma a los derechos humanos, la Ley de Víctimas y la norma que regula el SNSP. Esta última dio lugar a la creación de un Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana que tendría como atribución conducir la política preventiva.

74 Olivia Aguirre Bonilla, "Cambiando el paradigma de impartir justicia penal en el estado de Chihuahua, México", en Pablo Emilio Angarita Cañas y Jesica Vega (eds.), *Violencia, seguridad y Derechos Humanos*, Medellín, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2017, pp. 147-163.

Para el presupuesto de 2011, por primera vez el Congreso dispuso que los municipios que ya eran beneficiarios del Subsidio de Seguridad Pública Municipal (Subsemun), destinaran 10 y en años subsiguientes 20% del presupuesto de seguridad específicamente a acciones de prevención.

Sin embargo, los programas federales han tenido tradicionalmente serios problemas de diseño y un severo descontrol administrativo, inercia que ha documentado extensivamente la Auditoría Superior de la Federación. Además, la propia política de prevención estaba sometida desde un inicio a lógicas determinadas por la competencia electoral, lo cual restó consistencia a la implementación de las acciones e hizo naufragar la mayoría de los programas.

Más allá de Todos Somos Juárez (y contadísimas excepciones, que apenas se podrían considerar como programas promisorios con una vida breve, como el caso de Aguascalientes) la operación cotidiana de la prevención descansaba en buena medida en instituciones de seguridad y justicia profundamente descompuestas e inoperantes para implementar un concepto aún muy difuso teóricamente como la prevención de la criminalidad.

La administración del presidente Peña Nieto asumió la prevención social como la primera acción de gobierno y un nuevo enfoque para la estrategia de seguridad, pero nunca dio pasos ordenados que dieran lugar a la generación de una auténtica política pública novedosa. Además, la prevención se aplica mayoritariamente en el ámbito territorial de los municipios o los estados y, en todo caso, la acción federal es suplementaria a una estrategia que, dada la distribución de competencias, debe encontrarse firmemente anclada en el orden local. En este contexto, las relaciones de trabajo y de coordinación entre los tres órdenes de gobierno probó ser mucho más difícil de cristalizar de lo que podrían suponer los creadores de una política diseñada desde el centro del país.

Desde un inicio, la improvisación fue el sello de la política de prevención de este gobierno. Ante la falta de un plan nacional de desarrollo que diera consistencia lógica a las acciones en la materia, los primeros años fueron un desfile de ocurrencias como repartir lentes, ferias de servicios, o clínicas de fútbol con elevadísimos costos y prácticamente nulos rendimientos. La política preventiva no pudo escapar al enfoque asistencialista que es muy común en los programas públicos, pero ello no necesariamente tenía relación, ni podía tenerla, con el mejoramiento de la función de seguridad que la Constitución atribuye a los órdenes de gobierno. Al frente de esta nueva estrategia se encontraba una

Subsecretaría dependiente de Gobernación, que no tenía un soporte jurídico adecuado, dado que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública recién aprobada expresamente había otorgado la conducción de la política a un Centro Nacional que se suponía debía ser la instancia especializada.

El mejor análisis de esta etapa inicial fue elaborado por la organización México Evalúa en el documento *Prevención del delito en México. ¿Dónde quedó la evidencia?*[75] Ahí, se pone en cuestión el criterio de distribución de recursos y los programas prioritarios para las 57 demarcaciones que inicialmente fueron beneficiarias del Programa Nacional de Prevención del Delito (Pronapred). El diseño institucional tenía un alcance circunscrito a polígonos muy pequeños, en relación con el problema en cada uno de los más de 2 400 municipios de México. Además de que, por sus características sociodemográficas, la mayoría no podía acceder a este programa federal.

El cambio de administración motivó que se postergaran o suspendieran definitivamente algunos programas que el Consejo Nacional de Seguridad Pública había declarado prioritarios para la continuidad de la política nacional de prevención, como la creación de centros estatales que pudieran implementar las políticas adecuadamente según necesidades locales; los centros de justicia para las mujeres, que proyectaban atender con mayor especificidad la violencia de género; e incluso los consejos de participación ciudadana, que serían instancias destinadas a dar seguimiento con a la aplicación de los programas de prevención, pero también de otras áreas estratégicas, como la producción de información delictiva y el avance de los procesos de control de confianza.

Buena parte de estas iniciativas se perdieron en la maraña de opacidad, falta de rendición de cuentas y el manejo irregular de los recursos públicos. Por citar un ejemplo, el gobierno entrante en Chihuahua señaló un subejercicio de 430 millones de pesos del Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública (FASP) de 2014 a 2016, por parte del gobierno anterior.[76] En una entidad marcada por las carencias, los subejercicios deberían ser inaceptables.

En un entorno marcado por la falta de continuidad, la debilidad programática y la falta de visión y voluntad de las autoridades sobre las necesidades de sus propias comunidades, era muy difícil que la política local de prevención tuviera resultados perdurables que pudieran subsistir a coyunturas políticas.

75 Lilian Chapa Koloffon, Leonel Fernández Novelo y Sandra Ley, *Prevención del delito en México. ¿Dónde quedó la evidencia?,* 2014.

76 *Reforma*, 31 de marzo de 2017.

El carácter asistencialista impreso a la política preventiva hace que a menudo se confundan las delgadas líneas entre la política social y la de seguridad, de manera que las iniciativas específicas del Pronapred en los estados frecuentemente se convierten en un conjunto de acciones aisladas que no cumplen en su mayoría un rigor metodológico mínimo que las hagan asemejarse a una política pública.

Más aún, en las condiciones actuales, no tiene ningún sentido una política de prevención que no asuma como objetivos explícitos ayudar a afrontar la crisis de derechos humanos, la problemática de desapariciones, la violencia institucional y la que ejercen los grupos criminales contra las juventudes, los defensores de derechos fundamentales y los periodistas. Además, la política preventiva no siempre ha abonado a la reforma de las instituciones. Debería hacerlo, de manera prioritaria, al sistema penitenciario o hacia alguna iniciativa perdurable de reforma policial.

Pese a las debilidades citadas, hay que reconocer que en Chihuahua se emprendieron algunos esfuerzos interesantes, como la implementación de actividades para niñez y juventudes en el municipio de Guadalupe y Calvo, fuertemente asolado por la violencia. Además, en la capital se inició un proyecto ambicioso de policía comunitaria basado en un cambio a la gestión policial, medidas de control y seguimiento a los procesos internos, así como en la incorporación de mecanismos de participación ciudadana.[77]

En la actualidad, el sector empresarial creó el llamado Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana (Ficosec) que tiene un conjunto de proyectos destinados a la comunidad. A través de la Unidad de Prevención de la Violencia, diseñó intervenciones en asuntos como familia, adicciones, atención terapéutica a generadores de violencia, arte urbano, resolución pacífica de conflictos y otros.[78]

Derivado de la profunda crisis de Ciudad Juárez y la aplicación de Todos Somos Juárez, es posible señalar que en el estado hay una percepción pública más favorable sobre la prevención, así como un cúmulo de organizaciones, instituciones y conocimientos con fuertes capacidades para dar la discusión del replanteamiento de la seguridad en términos muy distintos al enfoque punitivo que aun predomina entre actores gubernamentales.

77 Antia Mendoza y Juan Salgado, *Una visión del futuro hacia la seguridad ciudadana. La policía municipal de Chihuahua*, México, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres-Municipio de Chihuahua-Instituto para la Seguridad y la Democracia, 2010.

78 La información de los programas preventivos se puede encontrar en el sitio web del Ficosec.

Chihuahua requiere una gran recomposición institucional que tenga una mirada muy atenta hacia la seguridad humana y ese es un reto que necesariamente requerirá atajar los fenómenos de corrupción, violencia estatal, infiltración criminal en las instituciones y revalorización de las instituciones de seguridad y justicia conforme a estándares democráticos.

Hallazgos

En el presente proyecto consideramos inadecuado emitir recomendaciones en una entidad que —por lo demás— tiene una serie de procesos sociales en marcha y experiencias acumuladas. Sin embargo, detectamos las siguientes necesidades:

- Incrementar significativamente las capacidades del Ministerio Público en la investigación de los delitos, mediante procesos de fortalecimiento de recursos técnicos y humanos.
- Que el gobierno estatal y los municipales realicen esfuerzos mucho más amplios de transparencia y rendición de cuentas en las políticas de seguridad, de manera que el público tenga el mejor conocimiento posible de la aplicación de las políticas, programas y presupuestos públicos.
- Que, en su conjunto, el Estado mexicano (gobierno federal, estatal y municipales) continúe en el reconocimiento de su responsabilidad pública por violaciones graves a los derechos humanos y que, en consecuencia, se establezcan políticas específicas orientadas a la reconstrucción de la memoria histórica en los municipios de Chihuahua.
- Que el Estado mexicano reevalúe las recomendaciones internacionales de los organismos del Sistema de Naciones Unidas y elabore una estrategia claramente definida para cumplir con las distintas observaciones concernientes a la entidad que se han hecho desde hace décadas.
- Que el Gobierno del Estado de Chihuahua fije como una prioridad absoluta el pronto esclarecimiento de los homicidios contra defensores de derechos humanos y periodistas.
- Dar seguimiento al punto de acuerdo emitido por el Senado de la República para que los órdenes federal, estatal y local, atiendan de manera subsidiaria el problema de violencia y falta de desarrollo en los muni-

cipios de la sierra Tarahumara. Se considera prioritario implementar un plan integral para la región, que reduzca la exposición de las comunidades a la violencia de los grupos criminales, al tiempo que se articulen servicios básicos de educación y salud

Conclusiones

Como se argumentó en este ensayo, Chihuahua reúne contextos heterogéneos que hacen propicia la reproducción de las violencias. Estas son múltiples y multidireccionadas, con referentes heterogéneos y formas de expresión disímiles.

En buena medida, su condición como estado fronterizo motivó una acelerada transformación de la economía y la sociedad con una integración contradictoria y desigual en la que tuvo enorme peso la industria maquiladora.

Este factor explicativo, no obstante, adquiere un matiz distinto al observar los municipios de la sierra Tarahumara. Ahí el peso de la industria maquiladora de exportacion es débil o nulo y en estos también se han padecido altos índices delictivos y se afronta desde hace algunos años una crisis generalizada de inseguridad y violencia. En estos espacios, el comportamiento predatorio o letal de las organizaciones criminales criminales se suma a décadas de abandono gubernamental, marginación económica y falta de integración política. Es apremiante e incluso vital la intervención decidida del Estado en sus diversos órdenes de gobierno para mejorar las condiciones de vida en estas regiones profundamente pauperizadas.

Un aspecto en común que se puede destacar sobre Chihuahua es que la proliferacion de fenómenos violentos se explican por una institucionalidad muy débil, con autoridades municipales vulnerables para contener la expansión de múltiples expresiones criminales con formas organizativas muy diferenciadas. Algunas de ellas establecieron una aguda competencia territorial por el control de los diversos tipos de mercados ilícitos que son múltiples y condicionados por complejos esquemas relacionales tanto en lo espacial como en lo social.

Aunque el crecimiento de las tasas de homicidio afectó especialmente a la entidad en el periodo 2008-2012, cabe señalar que los feminicidios, la desaparición forzada, la violencia contra defensores de derechos humanos y periodistas, así como la desarticulación de las instancias de seguridad y justicia ya habían tomado carta de naturalización desde hace tiempo.

La llamada guerra contra las drogas agudizó una conflictividad que ya se venía gestando desde hace décadas, por diversas lógicas de acumulacion y con diversas expresiones territoriales. Desde fin de siglo y durante los primeros años de la alternancia política mexicana, organismos nacionales enfatizaron la necesidad de reconstruir en sus distintos ámbitos de responsabilidad, la función de las instituciones de seguridad y justicia.

El Estado mexicano en su conjunto ha sido persistentemente señalado por sus múltiples omisiones al no proteger la vida y la integridad de ciudadanos chihuahuenses. Se impone la necesidad de reevaluar exhaustivamente las recomendaciones de organismos nacionales e internacionales sobre Chihuahua, así como implementar políticas públicas de memoria que permitan una efectiva reconstrucción histórica de las violencias en años recientes para la reparación a las víctimas, así como brindar garantías de no repetición.

La evolución de acontecimientos en Ciudad Juárez es una muestra clara de la visión caleidoscópica de las violencias sobre la cual insistimos. Primero, como un símbolo de una zona fronteriza donde se entrecruzan y aun difuminan las líneas entre legalidad e ilegalidad, luego como un sitio de reconversión productiva que concentró una buena cantidad de población de otras partes de la república e inmigrantes retornados de los Estados Unidos, hasta llegar al trágico episodio de Villas de Salvárcar que exhibió a gobiernos ineficaces en el orden federal, estatal y municipal.

No obstante, la tragedia detonó una intensa movilización de la sociedad civil e incluso dio lugar a que, durante el sexenio de Calderón, el gobierno federal buscara nuevas alternativas para entender y dar respuestas a los dilemas que suponía la difusión de la inseguridad. Todos Somos Juárez fue una tentativa de actuación institucional coordinada y flexible que infortunadamente fue perdiendo apoyo y seguimiento a medida que bajaron los índices delictivos. Esto dibuja, con ironía, un sistema de estímulos perverso: a mayor violencia —o, quizá, expresandolo de una manera mas precisa *a formas de violencia mas visibles*— mayores recursos.

Hasta el momento no existe una explicación contundente sobre los factores específicos que contribuyeron a tal reducción. Es claro que en el gobierno de Enrique Peña ya no existía el sentido de urgencia con el el que se había implementado originalmente Todos Somos Juárez. Muchos de los componentes clave de este programa fueron abandonados por la siguiente administración. Ha correspondido a

la sociedad civil mantener muchas de las dinámicas de organización y articulación con las autoridades, principalmente en sus niveles local y estatal.

Ningún otro municipio en el país había recibido recursos públicos tan cuantiosos para afrontar las violencias desde una perspectiva multisectorial y, aunque pudo ser una tímida manera de resarcir el histórico abandono de la ciudad, sería necesario profundizar sobre los efectos ulteriores que tuvo el fin de Todos Somos Juárez en el territorio. A partir de esta reflexión cabe cuestionarse además si programas como este son replicables en otros municipios de México, pues la cantidad de recursos disponibles para tales efectos es limitada, el interés de las autoridades de diversos órdenes de gobierno para intervenir sobre los territorios no es homogéneo, ni en todos los contextos hay los mismos niveles de asociación ciudadana que permitieron que en Ciudad Juárez se exigieran alternativas no exclusivamente penales para confrontar las complejas situaciones de inseguridad y violencias.

Chihuahua también fue pionero en la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal y lo anterior explica un avance relativamente superior respecto a otras entidades de la república donde se demoró su puesta en marcha.

Pareciera ser que las violencias, como la energía, solo se transforman: la reconfiguración de las organizaciones criminales en las distintas regiones del estado, la persistencia de los incentivos económicos derivados de la prohibicion de las drogas, la evolucion y consolidacion de otros tipos de mercados ilegales, la continuación de severas deficiencias en los órganos de administración de la justicia, son factores que hacen prever un futuro muy incierto.

Referencias

Aguilar, Rubén y Jorge Castañeda, *El narco. La guerra fallida*, Punto de Lectura, México, 2009.

Almada Mireles, Hugo y Clara Jusidman, *La realidad social de Ciudad Juárez*, Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2007.

Amnistía Internacional, *Un trato de indolencia. La respuesta del Estado frente a la desaparición de personas en México*, México, Amnistía Internacional, 2016.

Angarita Cañas, Pablo Emilio y Jesica Vega (eds.), *Violencia, seguridad y Derechos Humanos*, Medellín, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2017.

Armijo, Natalia (ed.), *Migración y seguridad. Nuevo desafío en México*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2011.

ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, <https://goo.gl/sSt4RK>, consultado el 2 de junio de 2018.

Astorga, Luis, *Drogas sin fronteras. Los expedientes de una guerra permanente*, México, Grijalbo, 2003.

_____, *El siglo de las drogas. Del Porfiriato al nuevo milenio*, México, Plaza y Janés, 2005.

_____, "¿Qué querian que hiciera?" *Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, México, Grijalbo, 2015.

Aziz Nassif, Alberto, *Chihuahua. Historia de una alternativa*, México, CIESAS, 1994.

_____, "Violencias en el Norte de México. El caso de Ciudad Juárez", *Iberoamericana*, 2012, núm. 48, pp. 143-155.

Barraza, Laurencio (coord.), *Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la Violencia en la región norte. El caso de Ciudad Juárez, Chihuahua*, 2009, <https://goo.gl/WxhfzA>, consultado el 16 de mayo de 2018.

Bonnemaison, Gilbert, *Face à la délinquance: prévention, répression, solidarité. Rapport au Premier ministre de la Commission des maires sur la securité,* París, La Documentation française, 1983.

"Cable 09MEXICO2882_a", *Wikileaks*, 5 de octubre de 2009, < https://goo.gl/ofgf19>, consultado el 4 de junio de 2017.

Calderón Concha, Percy, "Teoría de conflictos de Johan Galtung", *Revista Paz y Conflictos*, 2 (2009) pp. 60-81.

Calderón, Felipe, "Todos Somos Juarez: An Innovative Strategy to Tackle Violence and Crime", *Latin America Policy Journal at Harvard Kennedy School of Government*, 1 (2011-2012), pp. 3-6.

Campbell, Howard, *Drug War Zone. Frontline from the Streets of El Paso and Juárez*, Austin, University of Texas Press, 2009.

Carrasco Araizaga, Jorge, "Las rémoras del Operativo Chihuahua", *Proceso*, 15 de enero de 2013, <https://goo.gl/4p8oUA>, consultado el 16 de mayo de 2018.

Carrillo, Jorge y Alberto Hernández, *Mujeres fronterizas en la industria maquiladora*, México, SEP-Cefnomex, 1985.

"Cartels Are Displacing an Indigenous Group That's Lived in This Mexican State for Centuries", *VICE News*, 20 de mayo de 2016, <https://goo.gl/S7uBby>, consultado el 16 de mayo de 2018.

Cervantes Trejo, Arturo, *Epidemiología del homicidio y prevención de la violencia en Ciudad Juárez, Chihuahua*, México, Centro Nacional de Prevención de Lesiones, 2010

Cervera Gómez, Luis E. y Julia E. Monárrez Fragoso (coords.), *Geografía de la violencia en Ciudad Juárez, Chihuahua*, México, El Colegio de la Frontera Norte, 2013.

Cervera Gómez, Luis E. y Julia E. Monárrez Fragoso, *Sistema de información geográfica de violencia en el municipio de Juárez, Chihuahua. Geo-referenciación y su comportamiento espacial en el contexto urbano y rural (Sigvida),* México, Conavim-Secretaría de Gobernación-Colegio de la Frontera Norte, 2010.

Chapa Koloffon, Lilian, Leonel Fernández Novelo y Sandra Ley, *Prevención del delito en México. ¿Dónde quedó la evidencia?,* 2014, <https://goo.gl/8uXfTf>, consultado el 2 de junio de 2018.

Chihuahua Hoy, 1 (2003).

Cidac, *Chihuahua. 5 razones para no dar un paso atrás,* 21 de junio de 2012, <https://goo.gl/QAHKV7>, consultado el 18 de mayo de 2018.

Cidac, *Análisis del cambio de modelo en el proceso penal de Chihuahua*, 2016, <https://goo.gl/gR6QnA>, consultado el 18 de mayo de 2018.

CIDH, *Situación de los Derechos Humanos en México*, 31 de diciembre de 2015, <https://goo.gl/513K2E>, consultado el 18 de mayo de 2018.

_____, Medida cautelar no. 106-15, 27 de abril de 2015, <https://goo.gl/G3xmSP>, consultado el 2 de junio de 2018.

CNDH, Recomendación general 25 sobre agravios a personas defensoras de derechos humanos, 8 de febrero de 2016, <https://goo.gl/2xnXjv>, consultado el 31 de mayo de 2018.

_____, Recomendación 44/98, 15 de mayo de 1998, <https://goo.gl/AXBYbB>, consultado el 31 de mayo de 2018.

Corte IDH, Caso González y otras ("Campo algodonero") Vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 16 de noviembre de 2009, Serie C, <https://goo.gl/DUUrcY>, consultado el 2 de junio de 2018.

De la Rosa Hickerson, Gustavo, "El momento de Juárez", *Nexos*, 11 de agosto de 2011, <https://goo.gl/1xA2YK>, consultado el 18 de mayo de 2018.

Diario, 28 de marzo de 2017.

El Financiero, 23 de marzo de 2017.

El Universal, 1 de febrero de 2010.

_____, 29 de marzo de 2012.

_____, 16 de septiembre de 2011.

_____, 9 de febrero de 2016.

Enciso, Froylán (ed.), *Violencia y Paz. Diagnósticos y propuestas para México*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2017.

Escalante Gonzalbo, Fernando, "Homicidios 1990-2007", *Nexos*, 1 de septiembre de 2009, <https://goo.gl/gMMwz3>, consultado el 18 de mayo de 2018.

Galtung, Johan, *et al.*, *Searching for Peace. The Road to TRASCEND, Londres,* Pluto Press, 2000.

García, Rutilio, *Ciudad Juárez la fea. Tradición de una imagen estigmatizada*, Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2010.

Geertz, Clifford, *La interpretación de las culturas*, México, Gedisa, 2006.

Gobierno del Estado de Chihuahua, *Iniciativa para la Reforma Integral al Sistema de Justicia Penal en el Estado de Chihuahua*, 18 de enero de 2006, <https://goo.gl/FLKrCB>, consultado el 2 de junio de 2018.

González Valdés, Ronaldo, *Sinaloa. Una sociedad demediada*, Culiacán, Dirección de Cultura del Ayuntamiento de Culiacán, 2007.

Gottsbacher, Markus y John De Boer (coords.). *Vulnerabilidad y violencia en América Latina y el Caribe*, México, Siglo XXI, 2016.

"Guadalupe y Calvo, el más violento de Chihuahua", *La Crónica de Chihuahua*, junio de 2013.

Guerrero, Eduardo, "La estrategia fallida", *Nexos*, 1 de diciembre de 2012, <https://goo.gl/JasP7v> consultado el 18 de mayo de 2018.

Hernandez, Anabel, *México en llamas. El legado de Calderón*, México, Grijalbo, 2012.

INEGI, *Datos preliminares revelan que en 2016 se registraron 23 mil 953 homicidios,* <https://goo.gl/p73rfk>, consultado el 18 de mayo de 2018.

Jaramillo, Ana María y Carlos Mario Perea (coords.), *Ciudades en la encrucijada. Violencia y poder criminal en Río de Janeiro, Medellín, Bogotá y Ciudad Juárez,* Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, 2014.

Krauze, Enrique, "Chihuahua de ida y vuelta", *Vuelta*, 1986, núm. 115, pp. 32-43.

La Jornada, 18 de febrero de 2012.

_____, 4 de abril de 2017.

_____, 6 de agosto de 2017.

"La Operación Cóndor. Recuento mínimo", *Nexos*, 1 de mayo de 1978, <https://goo.gl/rTU6Jx>, consultado el 20 de mayo de 2018.

Lefebvre, Henri, *Espacio y política. El derecho a la ciudad II,* Barcelona, Península, 1976.

Lussault, Michel, *El hombre espacial. La construcción social del espacio humano*, Buenos Aires, Amorrortu, 2015.

Martínez, Óscar, *Ciudad Juárez. El auge de una ciudad fronteriza a partir de 1848*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.

Mauss, Marcel, *Sociología y antropología*, Madrid, Tecnos, 1979.

_____, *Manual de etnografía*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

Mendoza, Antia y Juan Salgado, *Una visión del futuro hacia la seguridad ciudadana. La policía municipal de Chihuahua*, México, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres-Municipio de Chihuahua-Instituto para la Seguridad y la Democracia, 2010.

Merino, José, "Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: Una medición", *Nexos,* 1 de junio de 2011, <https://goo.gl/EnkveF>, consultado el 18 de mayo de 2018.

Migdal, Joel, *State in Society. Studying How States Transform and Constitute One Another*, Cambrige, Cambridge University Press, 2003.

_____, *Estados débiles, estados fuertes*. México, Fondo de Cultura Económica, 2011.

Milenio, 16 de noviembre de 2010.

Misse, Michel, "La acumulación social de la violencia en Río de Janeiro y en Brasil: algunas reflexiones", *Co-herencia*, núm. 13, 2010, pp. 19-40.

Molina Martínez, Sergio Javier, "Nociones del juicio oral en el estado de Chihuahua", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, 26 (2008), pp. 103-114.

Observatorio Ciudadano de Chihuahua, *Reporte de incidencia delictiva del estado de Chihuahua*, 2017, número 54.

OACNUDH, *Actualización 2010. Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México,* noviembre de 2010, <https://goo.gl/VhWpP8>, consultado el 18 de mayo de 2018.

_____, *Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo. Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México*, <https://goo.gl/DqiHkU>, 30 de octubre de 2009, consultado el 18 de mayo de 2018.

_____, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, OACNUDH, 2003.

_____, *Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México. Actualización 2012 y balance 2013*, México, OACNUDH, México, 2013.

PNUD, Índice de Desarrollo Municipal en México, México, PNUD, 2014.

Petrich, Blanche, "El Ejército se siente cómodo al dejar que los cárteles hagan la guerra", *La Jornada,* 16 de marzo de 2011.

Ravelo Blancas, Patricia y Héctor Domínguez Ruvalcaba (coords.), *Entre las duras aristas de las armas. Violencia y victimización en Ciudad Juárez*, CIESAS, 2007.

Resa Nestares, Carlos, *El mapa del cultivo de drogas en México*, <https://goo.gl/uurMN3>, consultado el 18 de mayo de 2018.

_____, ¿La guerra contra el narcotráfico creó la violencia en México? *Análisis cuantitativo de la violencia antes y después de los operativos conjuntos,* septiembre de 2017, <https://goo.gl/3ZzyRx>, consultado el 18 de mayo de 2018.

Palacios, Marco, *Violencia pública en Colombia, 1958-2010*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 2012.

"Paralizó César Duarte 430 millones de pesos de seguridad", *Reforma*, 31 de marzo de 2017.

Secretaría de Gobernación, *Diagnóstico sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas en el estado de Chihuahua*, julio de 2016, <https://goo.gl/d3NQSc>, consultado el 20 de mayo de 2018.

Senado de la República, Sesión ordinaria de la H. Cámara de Senadores celebrada el miércoles 30 de marzo de 2016, <https://goo.gl/MxaDfh>, consultado el 2 de junio de 2018.

Sierra Guzman, Jorge Luis, *El enemigo interno. Contrainsurgencia y fuerzas armadas en México.* México, Plaza y Valdez, 2003.

Vázquez, Josefina Zoraida y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico, 1776-2000,* México, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., 1989.

Vázquez Loya, Dizán, *Iglesia y sociedad civil en Chihuahua 1969-1991*, Universidad Autónoma de Chihuahua, 2002.

Zavaleta Betancourt, José Alfredo (coord.), *La seguridad pública local. Inseguridad, delincuencia y participación ciudadana en Ciudad Juárez,* Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2007.

Baja California: la política policial frente al modelo de Mando Único

Carolina Robledo Silvestre
Raúl Ramírez Baena

Tras el incremento acelerado de los delitos de alto impacto en Baja California a partir de 2017, y después de un leve descenso logrado en años anteriores, llama la atención que las políticas de seguridad que hasta entonces se habían presentado públicamente como eficaces para combatir la violencia hayan fracasado. En este capítulo recuperaremos algunos elementos del contexto para comprender los factores que marcan el crecimiento en los índices de violencia en la entidad. También se intentará analizar la política policial, considerando su relevancia en el debate actual sobre el papel que deberían cumplir las corporaciones locales frente a un proceso progresivo de militarización y centralización de la seguridad en México. Baja California fue una de las primeras entidades en las que se llevaron a cabo operativos de depuración policiaca a partir de 2007 y los programas estatales de los últimos periodos han dedicado un renglón especial a la modernización, capacitación y transformación de esta institución. Aunque no se tiene acceso a información que podría servir para evaluar de manera mucho más detallada el resultado de esta política, presentaremos algunos elementos de análisis que consideramos importantes para comprender este proceso.

Para este propósito, es necesario tener en cuenta la ubicación geográfica de Baja California: se trata de una entidad fronteriza que basa su desarrollo en la cercanía con Estados Unidos, especialmente con el rico estado de California. En esta geografía, el fenómeno migratorio y el trasiego de sustancias ilícitas, armas y personas cobran relevancia para comprender las dinámicas regionales.

Durante la década de los noventa y la primera década del presente siglo, se acrecentó y fortaleció la presencia en la región del Cártel de los Arellano Félix, también llamado Cártel de Tijuana, que controlaba la estratégica frontera noroeste para el cruce de la droga. Las acciones y enfrentamientos de esta organización con otros cárteles (sobre todo con el de Sinaloa) para mantener el control de las drogas se extendían a otras ciudades del país.

A raíz de la escisión en 2008 de Teodoro García Simental, el Teo o el Tres Letras; Raydel López Uriarte, el Muletas, y Filiberto Parra Ramos, la Perra, tres de los mandos operativos del Cártel Arellano Félix, quienes empezaron a trabajar para el Cartel de Sinaloa, se desató una cruenta guerra en Tijuana, provocando el incremento de los crímenes de alto impacto, especialmente homicidios, secuestros y desapariciones. Esta violencia amainó relativamente hasta que, en 2010, el Teo y sus cómplices fueron detenidos en La Paz, Baja California Sur.[1]

Por esas fechas, coinciden en la presidencia de la república Felipe Calderón (2006-2012), en la gubernatura de Baja California, José Guadalupe Osuna Millán (2007-2013); en la presidencia municipal de Tijuana, Jorge Ramos Hernández (2007-2010), hoy diputado federal, presidente de la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados y tenaz promotor del Mando Único Policial, los tres provenientes del Partido Acción Nacional. Como secretario de Seguridad Pública Municipal de Tijuana se encontraba el teniente coronel Julián Leyzaola Pérez. A ellos se agrega el general de brigada Alfonso Duarte Mújica, primero Comandante de la II Zona Militar con sede en Tijuana y después Comandante de la II Región Militar con sede en Mexicali, Baja California. Todos estos funcionarios operaron de manera coordinada la línea trazada en ese entonces por el Ejecutivo federal para destacar al Ejército en la región, en el marco de la llamada Guerra contra el narcotráfico, e implementar el Mando Único Policial.

Organismos de derechos humanos han señalado la labor de estos funcionarios por promover prácticas violatorias de la dignidad humana. Alfonso Duarte Mújica acumuló 25 denuncias por tortura en la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) durante su paso por Baja California.[2] Por su parte, Julián Leyzaola Pérez acumuló 18 recomendaciones,[3] y otra más en 2016, la mayoría

1 "'El Teo' iba tras negocio de los Arellano Félix", *El Siglo de Torreón*, 12 de enero de 2010.

2 Gloria Leticia **Díaz**, "Calderón premia a general que tiene 25 demandas por tortura, y lo pone a un paso de la Sedena", *La Vanguardia*, 26 de marzo de 2012.

3 Raúl Ramírez Bahena, "Respuesta de Ramírez Bahena a Leyzaola", *La Jornada Baja California*, 1 de junio de 2016.

por tortura. Tres fueron giradas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), otras tres por la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH) de Baja California y trece de ellas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) de Chihuahua a su paso como jefe policíaco en Ciudad Juárez.

El clima de violencia extrema y sistemática violación a los derechos humanos en la entidad se manifestó en el envío de una comunicación a la Corte Penal Internacional de La Haya por parte de la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) y la Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste (CCDH), quienes denunciaron crímenes de lesa humanidad en la modalidad de tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes. En esta denuncia se ven fuertemente involucrados los líderes de los cárteles de la droga y los funcionarios arriba señalados.[4]

2017: el año más violento en Baja California[5]

Durante el primer semestre de 2017, la entidad se ubica como uno de los estados más violentos e inseguros del país. Entre el 1 de enero y el 4 de julio, en Baja California suman 1 023 homicidios, de los cuales 793 corresponden a Tijuana y 43 a Rosarito.[6] Según las autoridades estatales, 70% de los asesinatos se explican por el narcomenudeo, 15% por temas personales o pasionales, 10% corresponde a homicidios cuyo móvil aún no se clasifica y 5% corresponde a víctimas circunstanciales. Sin avanzar en las investigaciones —con sólo 10% de los homicidios investigados—[7] y con muy pocas sentencias por homicidio, la Procuraduría Estatal de Justicia insiste en que la mayoría se cometen entre integrantes de la delincuencia organizada, mientras los demás corresponden a "víctimas colaterales".[8] Además de ocupar el cuarto lugar de homicidios en el país, según datos del Observatorio Nacional de Seguridad

4 FIDH, CMDPDH y CCDH, *México. Informe sobre presunta comisión de crímenes de lesa humanidad en Baja California entre 2006 y 2012*, 13 de septiembre de 2014.

5 Este capítulo recoge los datos de 2017, dando continuidad a un documento anterior publicado en esta misma serie. Ver Carolina Robledo, "Violencia en Baja California: discusiones en torno a una cultura de paz", en Froylán Enciso (ed.), *Violencia y Paz. Diagnósticos y propuestas para México*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2017, pp. 143-238 (en adelante *Violencia en Baja California*).

6 Rosario Mosso Castro, "Médicos, víctimas colaterales del crimen", *Zeta*, 10 de julio de 2017.

7 "Se investigan menos de 10% de homicidios, afirma CCSP", *Frontera*, 3 de agosto de 2017.

8 "Fallan procuradurías, criminales ganan", *Zeta*, 21 de agosto de 2017.

(ONC), Baja California también tiene los primeros lugares en distintos tipos de robo: de vehículo, a casa habitación, a negocio y a peatón.[9]

Aunque estas cifras son preocupantes, la mayoría de los delitos cometidos ni siquiera están registrados en estos números. Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública 2016 (Envipe),[10] de 792 047 delitos que ocurrieron en la entidad en 2015, solo fueron reportados ante el Ministerio Público 126 130, es decir, 15%, lo que da como resultado una cifra negra de 85%.

El aumento de los delitos cometidos durante 2017 es una continuidad de lo que sucedió en 2016, cuando Baja California alcanzó el más alto número de homicidios en su historia reciente, con 1 179 casos denunciados, un incremento de 41% respecto a 2015. Estadísticas del Sistema Nacional de Seguridad Pública establecen que en esta entidad se cometían, en promedio, cinco homicidios violentos cada 24 horas, 80% de ellos en Tijuana.[11]

Tabla 1. Frecuencia de homicidios dolosos en Baja California 2006-2016

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total	489	511	853	750	884	673	590	774	714	831	1 179

Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Baja California, "Incidencia delictiva estatal".

Los datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública muestran que por lo menos 70% de todos los homicidios dolosos en Tijuana se cometen con un arma de fuego. Otro 10% con un arma blanca y el resto con otra arma no especificada.[12]

Como ocurrió hacia finales de los noventa, la violencia alcanzó el último año a los funcionarios de las corporaciones de seguridad locales. El comandante de la Policía de Ensenada, adscrito a la delegación Camalú, Antonio García García, fue asesinado el 7 de julio de 2017, cuatro meses después de que Sergio Echeverría Solís, comandante de la policía de Ensenada, adscrito a la

9 ONC, *Incidencia de los delitos de alto impacto en México 2016*, México, ONC, 2017.

10 INEGI, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública 2016".

11 Antonio Heras, "Reportan cinco asesinatos en Baja California; hay un descuartizado", *Proceso*, 30 de julio de 2017.

12 Arturo Ángel, "Tijuana sufre su año más violento en una década; 3 células criminales pelean el control de la zona", *Animal Político*, 20 de diciembre de 2016.

delegación El Mármol, corriera con la misma suerte.[13] El asesinato de policías de menor rango también se ha vuelto un asunto cotidiano. Algunos decidieron renunciar a la corporación debido al riesgo y denunciaron la falta de apoyo para enfrentar el problema.

La ola de violencia afectó también a profesionales como médicos y abogados y a un periodista, Luciano Rivera, asesinado el 30 de julio en Playas de Rosarito. Según colegas del comunicador, este se dedicaba en el último periodo a divulgar abusos de la policía local, así como hechos de violencia asociados al crimen organizado.[14]

Según las autoridades, en la pugna criminal actúan tres células, el Cártel de Sinaloa, el Cártel Arellano Félix y el de Jalisco Nueva Generación, alimentadas por crimininales que habrían salido de la cárcel en los últimos años tras cumplir sus condenas iniciadas cerca de 2007. Sin embargo, reportes de prensa y de la Procuraduría General de la República apuntan que se trata de al menos cinco grupos delictivos que confluyen en Tijuana y pelean por aumentar su control criminal en Ensenada para el arribo de droga. El Chan, el Jorquera y el Kieto, están ligados al Cártel de los Arellano Félix o Cártel de Tijuana, que es identificado por la PGR como el principal traficante de drogas, entre otros delitos, a través de la frontera. El Aquiles y el Tigre operan, según la PGR, para el Cártel del Pacífico o el de Sinaloa, la organización de mayor presencia en los últimos años en el país y que presuntamente disputa el control de la frontera con los Arellano Félix.[15]

Pese al aumento evidente de los crímenes cometidos en la entidad durante los últimos años, las autoridades tienden a negar el problema y a reciclar estrategias de seguridad que no han probado tener los resultados deseados. En su nombramiento como Presidente de la Comisión Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana en 2016, el entonces secretario de Seguridad Pública de Baja California, Daniel de la Rosa Anaya (quien después de 10 años en el cargo presentó su renuncia el 26 de octubre de 2017, sustituido por el abogado tecatense Gerardo Sosa Olachea), resaltó el liderazgo en el tema de seguridad del gobierno del panista Francisco Vega de Lamadrid. En sus palabras, "desde el inicio de su gestión ha dado prioridad a la prevención del delito como herramienta clave para dar tranquilidad a cada familia de Baja Califor-

13 Bernardo Cisneros, "Asesinan a comandante de la policía de Ensenada", *Milenio*, 8 de julio de 2017.
14 Gardenia Mendoza, "¿Qué informaba Luciano Rivera, el último periodista asesinado en México?", *El Diario*, 1 de agosto de 2017.
15 Arturo Ángel, art. cit.

nia". El funcionario indicó también que esta entidad es una de las que tiene menor cifra negra en el país, lo que —según dijo— demuestra la confianza de la población en sus autoridades.[16]

Frente al aumento en las cifras de homicidios, las autoridades bajacalifornianas han expuesto como uno de sus mayores logros la disminución de la incidencia de secuestro. Según cifras oficiales, en la entidad se registraron 14 casos durante 2016, mientras que durante 2017 Baja California se ubica entre los ocho estados sin incidencia de este delito.[17] Sin embargo, las estadísticas delincuenciales parecen no tener en cuenta los secuestros de los que son víctimas los migrantes, ni la comisión de desapariciones y desapariciones forzadas. Activistas han denunciado que, entre 2016 y 2017, en la entidad secuestraron de 5 a 10 migrantes cada semana y que estos delitos no son denunciados por la desconfianza en las autoridades y el miedo a las víctimas de las represalias que puedan sufrir por acudir a las oficinas de procuración de justicia.[18]

El secuestro y otras formas de violencia contra la población migrante cometidas en la ciudad fronteriza de Tijuana ha aumentado con la crisis migratoria de los últimos años, resultado del desplazamiento de grandes sectores de población haitiana y centroamericana, así como de la deportación de miles de migrantes mexicanos de Estados Unidos. Las organizaciones civiles han hecho frente a este reto, maximizando los escasos recursos con los que cuentan para atender a los migrantes en sus refugios y centros de asistencia, a la vez que denuncian la omisión del Gobierno Estatal y Federal para hacer frente a esta crisis humanitaria.[19]

Tabla 2. Secuestros en Baja California 2006-2016

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total	38	20	115	103	79	64	30	33	41	11	14

Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Baja California, "Incidencia delictiva estatal".

16 "Nombran a Daniel de la Rosa presidente de la Comisión Nacional de Prevención del Delito", *El Vigía*, 8 de julio de 2016.

17 "Baja California entre los ocho estados del país con cero secuestros", *Notimex*, 2 de agosto de 2017.

18 "Secuestran de 5 a 10 migrantes cada semana en BC", *El Debate*, 30 de julio de 2017.

19 Kirk Semple, "La situación de los migrantes en la frontera de México podría convertirse en una crisis humanitaria", *The New York Times*, 30 de enero de 2017.

Además de los secuestros no registrados, se debe tener en cuenta el número de desapariciones cometidas en el último periodo, que en muchos casos terminan siendo un subregistro del homicidio y la evidencia de crímenes atroces. Según el Registro Nacional de Personas Extraviadas y Desaparecidas (RNPED), durante 2016 desaparecieron 139 personas en la entidad, cifra que resulta bastante alta considerando que el registro contabiliza un total de 762 desapariciones entre 2006 y 2016. Según las cifras oficiales, los casos sucedidos en 2016 representarían 18% del total de las desapariciones de la última década. Sin embargo, resulta difícil confiar en la veracidad de las cifras ofrecidas por el registro. Una revisión rápida deja ver errores evidentes en la información. En 142 de los casos no se especifica la fecha de desaparición de la persona y en muchos otros los datos están errados. Ejemplo de ello es el registro de la desaparición de Diego Alonso Hernández Leyva, desaparecido en Mexicali el 11 de enero de 2007, pero registrado con fecha del 19 de mayo de 2015.

Pese a que la desaparición de personas es un problema de al menos dos décadas en Baja California,[20] en las instituciones de procuración e impartición de justicia y de seguridad pública no hay registro de las personas desaparecidas. En una revisión del sitio web de la Procuraduría General de Justicia del Estado, es posible encontrar que Baja California no cuenta con un registro de personas desaparecidas, a pesar de que existe un acuerdo federal para que todas las procuradurías estatales tengan estos registros públicos. A pesar de la insistencia de los familiares de personas desaparecidas organizados en la entidad, el estado aún no cuenta con protocolos específicos para el tratamiento de identificación forense ni ha implementado el software del Sistema de Base de Datos Ante Mortem/Post Mortem (AM/PM), para gestionar y sistematizar la información de personas desaparecidas y restos humanos, donado por el Comité Internacional de la Cruz Roja para la búsqueda de las personas desaparecidas y la identificación de aquellas que se encuentran en calidad de no reconocidas.[21]

Según la Asociación Unidos por los Desaparecidos en Baja California, del año 2006 a la fecha se tiene un registro de 2 225 personas desaparecidas, cuyas denuncias fueron presentadas en el fuero común y el fuero federal, desapariciones "no necesariamente relacionadas con el crimen organizado", según el representante de esta Asociación, Fernando Ortigoza.[22]

20 Carolina Robledo, *Drama social y política del duelo: las desapariciones de la guerra contra las drogas en Tijuana,* México, El Colegio de México, 2017 (en adelante *Drama social…*).

21 ONC, *op. cit.*

22 Iván Gutiérrez, "2 mil 225, los desaparecidos en BC tras iniciar la Guerra contra el Narcotráfico", *4 Vientos*, 12 de diciembre de 2017.

Otro de los temas que ha preocupado a los bajacalifornianos durante los últimos años es la extorsión, que alcanzó sus más altos índices entre 2009 y 2012. Las políticas para enfrentar este delito, que afecta a una parte importante de la población sin distinción de estrato socioeconómico o posición social, están más encaminadas a la prevención que a la persecución. En la mayoría de los casos, este delito no se denuncia porque las víctimas lo consideran una pérdida de tiempo, desconfían de la autoridad o sienten hostilidad en los primeros contactos.[23]

Así que las cifras de disminución de este delito, presentadas como un éxito por las autoridades oficiales en materia de seguridad, deben leerse con precaución, más aún si se recurre a los resultados de la Envipe 2016, que registra a 30 de cada 100 000 habitantes en Baja California como víctima de al menos un delito, con un prevalencia más alta para las mujeres (31) que para los hombres (29).

Tabla 3. Casos de extorsión en Baja California, 2006-2016

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total	328	216	322	437	505	356	401	349	291	221	175

Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Baja California, "Incidencia delictiva estatal".

Según indicaron los ciudadanos encuestados, 87% de los delitos no son denunciados, en 59% de los casos por alguna razón atribuible a la autoridad. Los delitos que menos se denuncian son la extorsión (96%), el fraude (94%) y el robo parcial de vehículo (93%). En general, los bajacalifornianos se sienten inseguros en su estado: 60% indican que el tema que más les preocupa es la seguridad, seguido del aumento de los precios (37%) y la corrupción (32%).[24]

Las autoridades de las que más desconfían los bajacalifornianos son las locales, especialmente la Policía Municipal, la Policía Estatal, la Policía de Tránsito, el Ministerio Público y la Policía Ministerial; mientras que la Marina y el Ejército gozan de una percepción favorable por la mayoría de los entrevistados (Ver *Tabla 4*). No sorprende entonces que parte importante de la sociedad bajacaliforniana solicite la intervención del Ejército cuando se trata de resolver problemas de seguridad pública.[25]

23 Marco Lara Klarh, *Extorsión y otros círculos del infierno*, México, Grijalbo, 2013.
24 INEGI, *op. cit*.
25 C. Robledo, *op. cit.*

Tabla 4. Porcentaje de la población de 18 años y más que identifica a las autoridades de seguridad pública según el nivel de confianza en la misma, Envipe 2016

	Mucha confianza	Algo de confianza	Algo de desconfianza	Mucha desconfianza
Marina	43.4	44.2	5.3	3.9
Ejército	39.6	45.6	8.3	5.0
Jueces	14.4	48.3	21.0	11.9
Policía Federal	13.0	48.5	23.0	13.8
Ministerio Público (MP) y Procuradurías Estatales	10.3	46.6	26.4	14.5
Procuraduría General de la República (PGR)	11.6	44.6	26.8	14.0
Policía Ministerial o Judicial	8.7	40.2	30.9	18.7
Policía Estatal	7.4	40.7	31.3	18.8
Policía Preventiva Municipal[2]	5.9	39.7	34.0	19.8
Policía de Tránsito[2]	6.0	39.3	33.5	20.6

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública 2016".

Para atender la crisis de seguridad del último periodo en Baja California, el Gobierno del Estado lanzó el 7 de junio de 2017 la Cruzada Estatal por la Seguridad,[26] con enfoque de seguridad, vigilancia y control. El gobernador Francisco, "Kiko", Vega de Lamadrid encabezó la firma del convenio al que se unieron diversos organismos representativos de la sociedad civil, académicos, asociaciones religiosas, colegios de abogados, funcionarios públicos de los tres órdenes de gobierno y organismos empresariales.[27] Según explicó el entonces secretario de Seguridad Pública Estatal, Daniel de la Rosa Anaya, "a través de la Cruzada por la Seguridad se trabajará en seis ejes fundamentales que consisten en la Consolidación del Sistema Único de Coordinación; el fortalecimiento

26 Rosario Mosso, "Una cruzada ficticia", *Zeta*, 19 de junio de 2017.

27 Ana Yajhaira García, "Encabeza Gobernador Kiko Vega firma del convenio 'Cruzada por la seguridad: Tarea de todos'", *Veraz Baja California*, 12 de junio de 2017.

de las acciones de prevención, participación ciudadana y proximidad social; la formación y profesionalización policial; el fomento y cultura de la denuncia ciudadana; la consolidación de las acciones de Control y Supervisión Policial; y el fortalecimiento del Modelo Estratégico de Reinserción Social".[28] El discurso de esta política se articula con las narrativas de mano dura que han circulado por el espacio público bajacaliforniano hace años, justificando la acción militar y la implementación de políticas de control policial.

El sector empresarial ha resultado un actor relevante para la implementación de estas políticas de securitización ensayadas en Baja California. Desde antes del lanzamiento de la Cruzada por la Seguridad, Federico Díaz Gallego, presidente del Consejo Coordinador Empresarial de la entidad, había hecho un llamado al gobierno estatal para que "atendiera la emergencia" de seguridad con un combate directo a la delincuencia mediante el apoyo de las fuerzas armadas mexicanas. Esta situación se ha repetido en años anteriores, cuando el sector empresarial ha ejercido presión a las autoridades estatales para que resuelva el problema de seguridad, instando a acudir a las autoridades federales.[29]

Frente a esta tendencia, que se repite desde hace por lo menos diez años, organizaciones civiles han instado al gobierno estatal a girar el enfoque militar y de control hacia uno de derechos humanos y seguridad ciudadana con el fin de atender los temas que resultan prioritarios en la entidad:

- El incremento de la violencia de género, los feminicidios y la discriminación hacia la comunidad LGBTTTI, pues, a pesar de existir un acuerdo entre las ONG y el gobierno estatal para prevenir la violencia de género, se destaca la necesidad de que las autoridades estatales decreten la Alerta de Género en Baja California, que fue rechazada en mayo de 2016;[30]
- La situación de los jornaleros agrícolas y sus familiares en los campos agrícolas privados de San Quintín, que continúa en condiciones de alta marginación social y de explotación laboral, a pesar de los compromisos contraídos por autoridades de los tres ordenes de gobierno a partir de las protestas de 2015 y de la Recomendación 2/2017 de la CNDH;

28 Gobierno del Estado de Baja California, "Encabeza gobernador Kiko Vega firma del convenio Cruzada por la Seguridad: Tarea de todos", 12 de junio de 2017.

29 C. Robledo, art. cit.

30 "Desechan emitir alerta por violencia de género en Baja California", *La Jornada Baja California*, 19 de mayo de 2016.

- La necesidad de establecer una política de regularización migratoria y de residencia permanente a favor de la comunidad haitiana en Baja California, para garantizar sus derechos humanos; la necesidad de atención integral y protección a migrantes centroamericanos y a las familias desplazadas de su lugar de origen en México que huyen de la violencia, sectores *invisibilizados* para las autoridades mexicanas;

- La urgencia de políticas locales que prevengan, investiguen y sancionen la tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes, para evitar la impunidad en este crimen que continúa siendo una práctica común de la Policía Estatal Preventiva.

- La necesidad de políticas eficaces en torno a la desaparición y la desaparición forzada de personas en el estado de Baja California, de graves omisiones y las escasas acciones por parte del Ministerio Público del fuero común para agilizar los procesos de investigación y búsqueda.

A estos puntos se suma el rezago en términos de impartición de justicia y la falta de avances en la legislación de una ley de víctimas local que atienda los impactos de la violencia y promueva políticas integrales de justicia, verdad y reparación del daño.

Como demuestra este panorama general, los retos en materia de seguridad son enormes y deben atenderse de manera integral. A continuación se presentan algunos puntos referentes a la política policial, destacando el carácter parcial de su enfoque, para finalmente proponer algunas reflexiones y recomendaciones al respecto.[31]

Política policial

Parte importante de la política de seguridad de Baja California en los últimos años ha girado en torno al desarrollo policial, que implica el fortalecimiento de las capacidades locales de control delincuencial en coordinación con una estrategia nacional de seguridad. A continuación, trataremos algunos elementos clave para el análisis de este asunto.

31 En respuesta a la solicitud de los organizadores del evento del que hizo parte este artículo, se decidió enfocar la atención en la política policial, sin que esto signifique que otras políticas de seguridad no son igual de relevantes y merezcan análisis particulares.

En primer lugar, es importante reconocer que la política de seguridad local se ha visto atravesada por la dependencia a los recursos federales en este rubro, especialmente en relación al Programa Federal de Subsidio a las Entidades Federativas para el Fortalecimiento de sus Instituciones de Seguridad Pública en Materia de Mando Policial (SPA), implementado desde 2011. Este subsidio tiene como objetivos incentivar a las instituciones de seguridad pública para reorganizarse bajo el esquema del Mando Único Policial y promover la profesionalización de los elementos que la conforman (denominados acreditables). Para ello, los elementos policiales deberán contar con educación media superior como mínimo, aprobar los exámenes de confianza, cursar y aprobar el proceso de formación inicial y contar con cursos de especialización.

Esto ha generado, por una parte, un discurso autocomplaciente que tiene como propósito enaltecer el modelo de seguridad federal acompasado por las autoridades estatales y, por otra, el desarrollo de políticas policiales locales encaminadas al control y la securitización, que se proyectan en los mecanismos de evaluación y diagnóstico implementados por las autoridades locales.

En su sección sobre "Seguridad integral y Estado de Derecho", el Plan Estatal, de Desarrollo de Baja California 2014-2019 señala que la entidad es un modelo exitoso en profesionalización, certificación y acción policial y que es una de las entidades con mayor confianza de la ciudadanía. Anuncia, además, que el principal desafío en el futuro cercano es "hacer más eficiente la gestión de la seguridad bajo un esquema de corresponsabilidad y participación ciudadana", aunque en la realidad sostiene un enfoque punitivo y de control.[32]

Para lograr los propósitos establecidos en su plan de desarrollo, el Gobierno del Estado ha implementado el Nuevo Modelo Policial Acreditable para la Policía Estatal, sustentado en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, cuya finalidad está encaminada a fortalecer las capacidades de las instituciones policiales a través de la formación y capacitación de sus elementos, evaluación permanente de control de confianza e implementación de un debido equipamiento para el desarrollo de sus funciones. A partir de 2015, el modelo fue implementado también para los custodios de los centros penitenciarios.

Según el Semáforo del Desarrollo Policial en México 2015, implementado por la organización Causa en Común —una de las pocas fuentes de información

32 Gobierno del Estado de Baja California, "Plan Estatal de Desarrollo 2014-2019". El enfoque de participación ciudadana asumido en los planes de seguridad estatal se orienta sobre todo a incentivar la denuncia y no tanto al diseño de políticas locales de reconstrucción del tejido social.

con las que se cuenta respecto al tema—, la Secretaria de Seguridad Pública de Baja California "presenta avances significativos en materia de desarrollo policial", sobre la base de cuatro indicadores de evaluación: 1) Sistema profesional de carrera, 2) Profesionalización, 3) Certificación integral, y 4) Régimen disciplinario.[33]

La misma organización señala en otro informe que, para 2015, Baja California contaba con 576 policías estatales, que cumplían turnos de 8 horas y percibían un salario neto mensual de $19 800 siendo uno de los más altos a nivel nacional. La entidad cuenta con una tasa de 224.3 policías y agentes de tránsito por cada 100 000 habitantes, mientras la Organización de las Naciones Unidas considera recomendable que por cada 100 000 habitantes las sociedades dispongan de 280 policías.[34]

El proceso de selección y reclutamiento está a cargo de la Academia de Seguridad Pública del Estado. Esta realiza un prefiltro para aquellos que pasan a la etapa de evaluación de confianza. Según los datos presentados por el Gobierno del Estado en su informe anual de 2014, este filtro deja cada vez más aspirantes por fuera de las filas de la Policía Estatal.[35]

Tabla 5. Porcentaje histórico de ingresos al proceso inicial de formación de la Policía Estatal

Año	Reclutados	Seleccionados	Porcentaje de ingreso
2007	1 824	395	22
2008	3 350	507	15
2009	6 265	702	11
2010	4 687	655	8
2011	7 164	795	11
2012	6 984	621	8
2013	4 745	330	7
2014	6 268	179	3

Fuente: Gobierno del Estado de Baja California, "Segundo Informe de Gobierno. Administración 2013-2019"

33 Causa en Común, *Semáforo del Desarrollo Policial en México 2015. Baja California* (En adelante *Semáforo*).
34 Causa en Común, *Programa de Acompañamiento Ciudadano al Desarrollo Policial 2015. Ficha de Observaciones Generales por Estado. Baja California* (En adelante *Programa de Acompañamiento*).
35 Gobierno del Estado de Baja California, "Primer Informe de Gobierno. Administración 2013-2019".

Quienes aprueban el examen de control de confianza pasan al proceso inicial de formación, impartido en un formato de internado a lo largo de seis meses, con un total de 1 100 horas, "que sobrepasa las horas de formación inicial estipuladas por el Sistema Nacional de Seguridad Pública". Durante este tiempo, cada cadete recibe una beca mensual de $4 300 pesos.[36]

Según Causa Común, la Academia de Seguridad Pública del Estado de Baja California está formalmente constituida y ofrece formación alineada a lo establecido en el Programa Rector de Profesionalización.[37] Además de ofrecer la formación inicial de los reclutas, la Academia imparte cursos y talleres de actualización teórico-prácticos entre los cuales se encuentran:

- Un programa de renivelación académica para la obtención del nivel educativo medio superior o bachillerato;
- Cursos de especialización en temáticas particulares tipo diplomado o programas de capacitación más intensivos, con los que se profundiza en el desarrollo de habilidades, conocimientos, actitudes y valores específicos;
- Programa de Técnico Superior Universitario como Analista en Seguridad Pública;
- Programa de Licenciatura en Seguridad Pública;
- Programa de Maestría en Ciencias Forenses

Para atender los procesos disciplinarios del personal de la policía y la recepción de las quejas ciudadanas sobre su actuación, hay una Comisión de Honor y Justicia en funcionamiento, contemplada en la normatividad de carrera policial. El proceso de queja-denuncia pasa por una investigación de la Unidad de Asuntos Internos y el proceso de desahogo corresponde a la Comisión Disciplinaria.[38]

Según Causa en Común, la Unidad de Asuntos Internos dispone, en términos cuantitativos, del número mínimo de personal para atender la población de policías. Esto teniendo como referencia la Carta Constitutiva de la Ciudad de San Francisco, que marca un mínimo de un funcionario de control interno

36 Causa en Común, *Semáforo*.
37 Causa en Común, *Programa de Acompañamiento*.
38 *Ibid*.

por cada 150 policías. Sin embargo, no hay una evaluación por parte de esta organización ni de las autoridades responsables de este programa sobre el número de personal respecto al volumen de quejas y procesos abiertos, ni una revisión sobre su carácter independiente y autónomo para avanzar en los procesos disciplinarios.

Las pruebas de control y confianza han servido al estado para llevar a cabo un proceso de depuración que se presenta como uno de los mayores logros del Plan de Seguridad Estatal. En enero de 2017, el Secretario de Seguridad Pública de Tijuana informó que aproximadamente 200 policías municipales serían dados de baja de la corporación, 70% de ellos por no aprobar el examen de control y confianza. Los resultados de las pruebas, sin embargo, no permiten transparentar la colusión de los activos con el crimen organizado, según afirmó el responsable de la oficina de seguridad a la prensa: "Desde que iniciamos la administración no tengo yo datos de elementos que estén relacionados con el crimen organizado, sin embargo, en el cuestionamiento de las personas que no han aprobado la evaluación de control y confianza pudiera presumirse que en algunos casos, en los menores, sí pudiera darse a lo mejor porque no aprueban la evaluación poligráfica".[39] Las pruebas han sufrido severas críticas por su carácter arbitrario.

Tras la detención de policías y cadetes por su participación en delitos relacionados con el crimen organizado, el entonces secretario de Seguridad Pública del Estado, Daniel de la Rosa Anaya, tuvo que aceptar que las pruebas de Control y Confianza no son infalibles.[40] En julio de 2017, la Sindicatura Municipal de Tijuana informó que tenían iniciados 442 investigaciones contra policías municipales, de los cuales solo siete habían sido suspendidos temporalmente de sus cargos, al confirmarse su participación en casos de extorsión a migrantes haitianos y turistas canadienses.[41]

Del mismo modo en que se duda de su fiabilidad para detectar problemas importantes, las pruebas de control y confianza han sido criticadas por las afectaciones a los derechos laborales de los policías, algunos de los cuales han impuesto demandas al estado por despidos injustificados y violaciones a los derechos humanos. En marzo de 2016, un tribunal del Poder Judicial de la Federación concedió am-

39 José Luis Camarillo, "Darían baja a 200 policías; 70% reprobó examen de control y confianza", *Uniradio Informa*, 11 de enero de 2017.

40 Santiago Flores, "Pese a control de confianza se filtran delincuentes en policías: SSPE", *Uniradio Informa*, 1 de marzo de 2017.

41 "Investiga Sindicatura a 442 elementos de la Policía Municipal", *Unimexicali*, 23 de njulio de 2017.

paros colectivos a un grupo de policías municipales agrupados en la organización Fraternidad Policiaca que fueron suspendidos por no acreditar los exámenes de control y confianza.[42] Las resoluciones emitidas por los organismos municipales de control policiaco, como la Comisión de Honor y Justicia de Mexicali, también han sido impugnados por los policías amonestados. Estos organismos, además, presentan un rezago importante en la revisión de expedientes.[43]

Los gobiernos promueven el estigma de que los policías —sobre todo municipales— son los principales responsables de los males que aquejan a México en materia de seguridad y de corrupción, justificando la necesidad de "limpiar" y "depurar" las corporaciones. Si los policías resulten inocentes, no se les reinstala en su trabajo y mucho menos se les repara el daño, lo que violenta elementales derechos civiles, sociales y laborales.[44] Además, es claro que la mayoría de despidos se realiza sobre métodos poco transparentes y los diagnósticos que permiten reconocer la eficacia de las policías y el comportamiento de sus miembros son hasta la fecha bastante insuficientes.

Pese a que el Plan de Desarrollo Estatal 2013-2019 se propone capacitar a los cuerpos policiacos y depurarlos, no hace referencia a mecanismos de evaluación autónomos e independientes sobre el desempeño de las corporaciones. Tampoco incorpora la perspectiva de género para hacer frente al carácter patriarcal y machista que caracteriza a estas instituciones, ni incluye evaluaciones sobre las condiciones laborales en las que los policías desempeñan su labor.

Además de las evaluaciones de control y confianza, las policías estatales presentan diagnósticos de desempeño en donde buscan exponer la satisfacción de la ciudadanía sobre la actuación de la institución. En un estudio sobre estos mecanismos de evaluación en el caso de la Policía Municipal de Ensenada, se concluye que el siste-

42 Jorge Heras, "Se amparan policías que fallaron en pruebas de control y confianza", *La Jornada Baja California*, 26 de marzo de 2016.

43 Blanca Tapia, "Comisión de Honor y Justicia va por 'polis' incumplidos", *El Mexicano.*

44 Para acotar los derechos de los agentes del Ministerio Público, peritos e integrantes de las instituciones de seguridad pública, en el año 2008 se aprobó por el Constituyente Permanente la controvertida e inconvencional Reforma al Artículo 123-B-XIII. artículo 123, apartado "B", fracción XIII, segundo párrafo: *"Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido."* (énfasis nuestro).

ma actual utilizado por la agencia gubernamental no constituye una buena medida de la percepción de los usuarios sobre su desempeño. La investigación señala que, para que los indicadores de desempeño utilizados por la Secretaría de Seguridad Pública Municipal sean realmente útiles, deben realizarse de manera periódica y objetiva: "la falta de continuidad en los indicadores aplicados por la Secretaría trae como consecuencia lógica que la confiabilidad de los resultados publicados y, por lo tanto, su validez, sean cuestionables. Esta situación, a su vez, impacta negativamente en la confianza de los ciudadanos hacia los informes presentados".[45]

Esta falta de periodicidad, integralidad y tratamiento de temas importantes se suma a la tendencia de medir la eficacia policial a partir de sus resultados operativos en temas de persecución de crímenes de alto impacto y en ignorar la medición de programas alternativos —más enfocados a la prevención— como el recién creado Grupo de Proximidad Social que depende de la Coordinación de Atención Social de la PEP.

Así mismo, una revisión atenta a los informes de gobierno en torno a la política policiaca deja ver que los indicadores de seguridad no son los mismos cada año, que la mayoría de estos están orientados **más hacia la medición de factores objetivos y materiales** (número de agentes, número de patrullas, infraestructura, etc.), que hacia la relación de las policías con la comunidad, la percepción de la institución y la satisfacción de sus miembros.

Otro tema que es importante resaltar respecto al modelo policial bajacaliforniano es la participación de capital privado en los proyectos más recientes, situación que llama la atención por el carácter de responsabilidad de las autoridades frente a un tema tan relevante en la vida pública.

Después de haber instalado los C-3 (Centro de Evaluación y Control de Confianza) para acreditar al personal de seguridad pública estatal y municipal, y los C-4 (Centro de Comando, Control, Comunicación y Cómputo), se está implementando la puesta en marcha de los C5i, que agregan la "calidad" y la "inteligencia" policial a las actividades preexistentes. El C-5i de Baja California, denominado Sistema Integral de Enlace y Monitoreo, que se instalaría en Tijuana mediante la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, en un principio se planteó como un proyecto de asociación público-privada (APP) con una inversión de $560 millones de pesos que los contribuyentes pagarían a 22 años.

45 Adriana Escobedo, Sheila Delhumeau Rivera y Andrea Spears Kirkand, "Indicadores de desempeño y percepción ciudadana. Reflexiones sobre el caso de seguridad pública en Ensenada, Baja California", *Revista Internacional Administración y Finanzas*, 6 (2013), p. 54.

El gobierno se dio cuenta de que la aprobación de este y otros proyectos de APP en diciembre de 2016 por el Congreso local contenía omisiones en términos de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Estas (junto con otros proyectos aprobados bajo esa figura para la inversión en servicios públicos, como las desalinizadoras de Rosarito y de San Quintín) podrían traer consecuencias legales graves, así que optaron por solicitar de nuevo su aprobación por el Congreso, cambiando el proyecto C-5i de una APP a un Contrato Plurianual con la empresa Seguritech Privada, (vinculada a Arturo Peña del Mazo, familiar de Enrique Peña Nieto y del gobernador del Estado de México, Alfredo del Mazo, así como a David Korenfeld, exdirector de Conagua). Se trata de una de las mayores proveedoras de tecnologías para el servicio de video vigilancia urbana, convertida en un monopolio de los sistemas de seguridad pública en al menos 20 entidades del país.

El modelo para el C-5i de Baja California fue tomado del Programa Escudo de Guanajuato, que ha sufrido un serio revés al no abatir los índices de inseguridad y de criminalidad en la ciudad de León. Por el contrario, a pesar del costoso C-5i, los delitos han aumentado según la página Semáforo Delictivo.

A pesar de que hubo una fuerte movilización social de los colectivos Mexicali Resiste y Comunidad Baja California Resiste contra los proyectos de asociaciones público-privadas y el C-5i, el Congreso de Baja California aprobó aprobaron el Dictamen 94 referido al Sistema Integral de Enlace y Monitoreo con los votos de la mayoría de los diputados locales del PAN, del PRI y del PT.[46]

Este campo complejo de privatizaciones se ve reforzado por el crecimiento sostenido de las empresas de seguridad privada en la entidad, mismas que se han incorporado paulatinamente a ser subsidiarias y complementarias de la labor pública de seguridad.[47]

Las características de la política policial presentadas hasta aquí se articulan a un proyecto nacional de seguridad cada vez más centralizado y militarizado, frente al cual Baja California se ha sumado por lo menos desde el año 2007, con el primer operativo federal que ocupó el territorio en el marco de la llamada Guerra contra las drogas. Caracterizaremos a continuación algunos aspectos de este proceso.

46 "Aprueba Congreso de Baja California el C5i pese a manifestaciones", *La Jornada Baja California*, 26 de octubre de 2017.

47 C. Robledo, art. cit.

Del Mando Único al Mando Mixto: el mismo modelo de securitización

Durante una reunión celebrada por la Conferencia Nacional de Gobernadores en Toluca el 13 de enero de 2016, tras una crisis porque los alcaldes de Morelos se resistían a la imposición del Mando Único, y después de cometido el asesinato de la alcaldesa de Temixco, Morelos, los gobernadores revivieron la idea de implementar el modelo, que hasta entonces había tenido poca relevancia. La iniciativa tomó el nombre de Policía Estatal Única y fue presentada junto con el Secretario de Gobernación señalando que esta "permitiría a los municipios contar con una guardia administrativa para atender únicamente lo relativo a menores y normas domésticas que establecen los bandos de buen gobierno en cada ayuntamiento".[48]

A finales de enero de 2016, el gobernador de Chihuahua, César Duarte, a nombre de la Conago, presentó ante el Senado de la República su propuesta para el "desarme temporal" de más de 1 800 cuerpos de seguridad municipales en el país, con la idea de que se transformaran en una especie de policía administrativa, de proximidad o de barrio.

Más adelante, el 4 de febrero de 2016, ante la Comisión Bicamaral de Seguridad Nacional del Congreso de la Unión en el Senado de la República, y a pesar de que el tema de la Policía Estatal Única o Mando Único Policial no es un asunto de Seguridad Nacional sino de Seguridad Pública, el Secretario de Gobernación Osorio Chong declaró:

> lo más importante es que se haga la certificación, la evaluación de todas las policías y que entonces de ahí se determine cuál es el proceso a seguir. ¿Qué quiero decir? Que si hay municipios que están haciendo bien las cosas, que bajan los delitos, que tienen las capacitaciones adecuadas, que tienen los mandos certificados, que los índices delictivos bajan en sus municipios, entonces de parte del gobierno federal diría: Qué bueno que tengan su policía.[49]

Este discurso, como se mencionó anteriormente, se ha centrado en desplazar

48 Fabiola Martínez e Israel Dávila, "Acuerda la Conago impulsar un esquema de policía estatal única", *La Jornada*, 14 de enero de 2016.

49 Héctor Figueroa Alcántara, "A evaluación todos los policías antes del Mando Único: Osorio Chong", *Excélsior*, 4 de febrero de 2016.

la culpa de los bajos resultados en el tema de seguridad a las policías locales, al mismo tiempo que se las constriñe a un marco de actuación dependiente de las fuerzas federales en los casos en que se considere que no son suficientes.

La presión del Ejecutivo federal se hizo mucho más visible cuando, ante los gobernadores del país reunidos en Toluca el 29 de febrero, el presidente Enrique Peña Nieto exhortó al Congreso a agilizar el debate y aprobación de la iniciativa de Mando Único Policial: "no significa que tenga que aprobarse en sus términos, pero que se debata ya, porque no podemos permanecer por más tiempo pasivos y a la espera de que pase el tiempo de fortalecer las capacidades del Estado". Bajo el argumento de que la policía no cuenta con la suficiente capacitación y equipamiento para hacer frente al crimen organizado, exhortó al legislativo a promover esta ley como una forma de responder a la sofisticación y capacidades técnicas y financieras de los grupos criminales.[50]

En Baja California, el Congreso del Estado también está solicitando Ley de Mixto, no de Mando Único, que está en proceso en el Legislativo federal, por lo que solicitan definición de los sistemas de coordinación. Por ello, la diputada por el PRD en la XII Legislatura de Baja California, Rocío López Gorozabe, presentó un exhorto con punto de acuerdo a la presidenta de la Cámara de Diputados federal, María Guadalupe Murguía Gutiérrez, y al presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, Francisco Martínez Neri, para que se dictamine el proyecto de Mando Mixto.[51]

En una reunión del gabinete de seguridad del Estado de Baja California encabezada por el gobernador Francisco Vega de Lamadrid y con la presencia de los diputados federales del PRI y del PAN de la entidad, se hizo un exhorto al Legislativo federal para que concluya su dictamen sobre las leyes de Mando Mixto y de Seguridad Interior. Según los funcionarios bajacalifornianos, se requiere la ley para garantizar la actuación del Ejército en las calles.[52] Visto así, no son leyes que tengan como propósito fortalecer las capacidades policiacas locales, sino regular la presencia del Ejército en tareas que constitucionalmente no le corresponden y que de facto vienen desarrollando en la entidad por lo menos hace diez años.

50 Alonso Urrutia e Israel Dávila, "Aun con cambios, pero debe aprobarse ya el plan de mando único, pide Peña al Congreso", *La Jornada*, 1 de marzo de 2016.

51 "Urge definir tema de Mando Único en Baja California", *4 Vientos*, 1 de septiembre de 2017

52 "Francisco Vega listo a entregar BC a militares y aplicar polémica Ley de Seguridad Interior", *4 Vientos*, 30 de mayo de 2017.

Sobre la Ley de Seguridad Interior, el Gobernador Francisco Vega dijo que Baja California, dentro del marco del Estado de derecho, se ha distinguido por el arduo trabajo de coordinación de los tres órdenes de gobierno en la búsqueda de la seguridad pública a través del combate a la delincuencia. Según el discurso oficial, el Ejército, la Marina y las autoridades estatales han participado y logrado avances históricos en la entidad, lo que legitima la revisión y puesta en marca de la Ley de Seguridad Interior.[53]

A su vez, Jorge Ramos, actual presidente de la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados Federal y exalcalde de Tijuana (2007-2010), en cuyo periodo de gobierno se gestó una cruenta guerra de cárteles y de policías municipales, puntualizó que una Iniciativa de Reforma a la Ley de Seguridad Pública —de la que es uno de los inicialistas— sin contemplar la intervención de las fuerzas armadas, es una reforma incompleta, puesto que el Ejército y la Marina son quienes tienen toda la capacidad de fuerza para enfrentar al crimen en el país:

> Ya se transitó de la modalidad de Mando Único a una nueva modalidad que es el Mando Mixto, han escuchado ustedes en voz del Secretario de Gobernación que van a respetar en algunos estados de la República a las policías municipales que tengan la capacidad institucional de brindarles a los ciudadanos y a las instituciones el servicio de seguridad, cosa que no existía en la iniciativa original.[54]

Desde la administración del gobernador José Guadalupe Osuna Millán (2007-2013), Baja California ha adoptado las iniciativas emanadas del Ejecutivo y Legislativo federales para sumarse de facto a la política de seguridad bajo el esquema del Mando Único Policial. Esto se reflejó cuando el gobernador Osuna declaró a los medios: "El Mando Único en B.C. es el Gral. (Alfonso) Duarte (Mújica)".[55] Duarte Mújica fungía en ese entonces como Comandante de la II Región Militar. Y más: "en Baja California, desde hace dos años, el Mando Único es el Gral. Duarte. Con él se reporta el procurador, el secretario de Seguridad Pública y los secretarios de Seguridad Pública municipal".[56]

A tal grado llegó la penetración de la cúpula militar en Baja California que, en el último periodo de su gestión, Osuna Millán nombró al teniente coronel Julián Leyzaola Pérez como subsecretario de Seguridad Pública del Estado,

53 *Ibid.*
54 "Habrá mando mixto de Policía en BC", *InfoBaja*, 8 de marzo de 2016.
55 "El Mando Único en B.C. es el Gral. (Alfonso) Duarte (Mújica)", *Zeta*, núm. 1904, 2010.
56 Joaquín López-Dóriga, entrevista con José Guadalupe Osuna Millán, 7 de octubre de 2010.

a pesar de haber sido señalado en sendas recomendaciones de la CNDH y la entonces Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California por denuncias de tortura, además de haber sido inhabilitado por Sindicatura Municipal de Tijuana.

Julián Leyzaola fungió también como Secretario de Seguridad Pública municipal de Ciudad Juárez (2011-2014), donde recibió dos recomendaciones más de la CNDH y 13 de la CEDH de Chihuahua. Actualmente es asesor en seguridad pública en los municipios de Playas de Rosarito, Baja California; Benito Juárez, Quintana Roo y Cuernavaca, Morelos, así como del estado de Chihuahua, contratado por el gobierno de Javier Corral.

La falta de visión integral sobre el tema de seguridad pública hizo que el presidente municipal de Mexicali, Jaime Díaz Ochoa (2013-2016), a pesar de haber sido director de Seguridad Pública Municipal (1996-1998) y presidente municipal del mismo municipio años atrás (2001-2004), nombrara como jefe policíaco a un militar, el general José Ramírez Cardozo, excomandante de Sección en el 5º Batallón de Infantería en Tijuana, quien trabajó bajo las órdenes de Alfonso Duarte Mújica.

El error de Jaime Díaz no consistió en ignorar que el general Ramírez Cardozo tenía antecedentes penales en la justicia militar (cosa que ocultó ante el Cabildo mexicalense y le costó el cargo), sino haber nombrado a un militar sin antecedentes ni experiencia alguna en materia de seguridad pública.

Ramírez Cardozo, además de haber sido parte del equipo de Alfonso Duarte, durante su corta gestión de menos de tres meses como jefe policíaco de Mexicali, tomó decisiones que alteraron la vida institucional de la corporación municipal:

- Sin distinción de quienes en realidad eran o no "aviadores", despidió a más de 100 policías y trabajadores de la dirección a su cargo, sin hacer un análisis de puestos, de desempeño, de antigüedad y de capacidades, y sin respetar los derechos laborales y de audiencia de esos trabajadores;
- Degradó a mujeres policías que habían obtenido puestos de mando policial en anteriores administraciones, omitiendo incorporar en la corporación, como era su obligación, políticas con perspectiva de género;
- Omitió también incorporar en la institución policial municipal políticas

con enfoque de derechos humanos, evadiendo la capacitación especializada en esa materia de los elementos de base y del cuadro de mando en la Academia de Policía municipal;

- Contrario a la propuesta de la ONU sobre seguridad ciudadana, que prevé el arraigo de los policías en sus comunidades de origen para la mayor identidad con las demandas y necesidades ciudadanas, cambió a los policías originarios del Valle de Mexicali a la ciudad de Mexicali y viceversa, con los consecuentes perjuicios económicos y laborales, provocando la inconformidad de los afectados, y

- Ante el incremento de los índices de criminalidad y delincuenciales en el Valle de Mexicali, al general no se le ocurrió otra cosa más que incorporar en operativos a elementos militares y de otras corporaciones, los que, además de ser ineficaces para combatir los delitos, trajeron como consecuencia violaciones a los derechos humanos de personas detenidas arbitrariamente.

Esta tendencia a militarizar las instituciones de seguridad civiles se ve fortalecida por una lógica económica, que implica que aquellos estados que apoyen la iniciativa de Mando Único del Gobierno federal reciban mayores ingresos, traducidos en mayor poder político. El presidente Enrique Peña Nieto dispuso en el año 2015 que los estados que se acogieran al Mando Único obtendrían un jugoso incremento presupuestal en el rubro de participaciones federales para la seguridad, por lo que se repartieron $2 mil 700 millones de pesos entre ellos.[57] Baja California no fue la excepción.

Durante el gobierno de Francisco Vega de Lamadrid (2013-2019) se ha desarrollado un mecanismo de coordinación de los diferentes órdenes del gobierno en materia de seguridad para hacer frente a los crímenes relacionados con la delincuencia organizada. El Grupo de Coordinación de Baja California, como en todas las entidades federativas, está integrado por representantes de la Marina, la Sedena, la Policía Federal, la PGR, el INM-Grupo Beta, la Procuraduría Estatal de Justicia de Baja California, la Policía Estatal y las Policías Municipales. Este grupo cuenta con un equipo operativo denominado Fuerza de Reacción Inmediata Mixta (FRIM) y las Bases de Operaciones Mixtas (BOM).[58]

57 Fabiola Martínez, "Estados que operen el mando único recibirán 2 mil 759 millones de pesos", *La Jornada*, 4 de diciembre de 2014.

58 "Supervisa Kiko Vega filtro de revisión de la FRIM", *La Voz de la Frontera*, 25 de marzo de 2017.

Este grupo no solo se propone atender los delitos de alto impacto. Sus patrullajes y operativos también se realizan en contra del secuestro, la extorsión y las lesiones o intentos de homicidio, el narcomenudeo y la posesión de armas.[59] De este modo, lo que se presenta como Mando Mixto, en realidad no dista mucho del proyecto de Mando Único que impulsa el Gobierno federal. Aunque las autoridades locales de Baja California dicen defender y tener la intensión de fortalecer las instituciones policiacas locales, lo cierto es que éstas han sido captadas por la lógica militar y centralista desde hace al menos una década.

Conclusiones y propuestas

La propuesta de Mando Único Estatal —y ahora de Policía Estatal Única o Mando Mixto—, además de trastocar el principio del municipio libre, responde a la lógica de la economía del mercado más que de un Estado garante de los derechos humanos y de ciudadanización de la seguridad pública. Mientras que los derechos sociales como el agua y la sanidad, la educación, la salud, la vivienda, la alimentación, la recreación, la cultura, la seguridad social y los servicios públicos sufren un gradual proceso de privatización, se exacerba la criminalización de las poblaciones más desfavorecidas y el control policial sobre las geografías de la pobreza.

Un elemento que resulta indispensable plantear es la relación entre políticas de seguridad y políticas sociales dentro de la concepción más amplia de la política criminal-policial, pues representa un riesgo latente considerar que la criminalidad tiene su base únicamente en el comportamiento individual y que no está relacionada con causas sociales, eximiendo la obligación del Estado de procurar una condición de vida digna a los sectores marginados en una sociedad profundamente desigual. De esta manera, se orienta la acción de las policías por un racionamiento de control punitivo.

> La actual estrategia de seguridad pública en Baja California es una reingeniería de las acciones dirigidas con mayor énfasis al combate a la delincuencia organizada, sin enfoque de derechos humanos, basada en la capacidad de coordinación, de disciplina y en una fallida depuración de las policías preventivas e investigadoras, sometidas a tácticas militares propias para enfrentar las amenazas a la seguridad nacional y la seguridad interior.

59 Rosario Mosso Castro, "Finalmente van contra tráfico de droga en BC", *Zeta*, 20 de febrero de 2017.

> En términos de la política policiaca, es importante desarrollar mecanismos de evaluación de desempeño cualitativos y cuantitativos con carácter independiente, científico y ciudadanizado. La metodología de las pruebas de control y confianza deben transparentarse y promover otros estándares que permitan identificar las debilidades y las fortalezas con las que cuentan los funcionarios de seguridad pública.
>
> Es común que los mandos policiales promuevan y toleren las detenciones arbitrarias para fines estadísticos. Pero no solo el número de detenciones cuentan para pensar en una policía eficiente. Una evaluación centrada en el uso excesivo de la fuerza y el castigo contraviene los principios de necesidad, legalidad, legitimidad, proporcionalidad y moderación, que deslegitima el uso de la fuerza policial bajo los estándares internacionales y abruma al sistema penal. Estas conductas son resultado de un mal conjunto de incentivos que propicia la desproporción y la irracionalidad en la actuación de las policías.

El desempeño de las policías y su capacitación debe ser coherente con el conflicto que enfrentan. Para la atención de conflictos sociales incipientes se requiere de una policía de proximidad que dé seguimiento a los acuerdos y trabaje conjuntamente con la ciudadanía. Para delitos no intencionales de alta incidencia, es necesaria una policía inteligente, que desarrolle mecanismos de mapeo delincuencial, patrullaje, investigación y que trabaje de la mano con la población. En el caso del crimen organizado, se requiere de inteligencia policial, capacidad de reacción inmediata y grupos élite especializados. Y, para crímenes violentos, es necesario desarrollar un cuerpo policial científico, con capacidad de reacción inmediata y apoyo en crisis, especialmente hacia las víctimas.

Estos cambios deben reflejarse en una profunda transformación de las organizaciones policiales y de sus procedimientos, que implique un cambio de paradigma de un sistema policial penal hacia uno de servicio público. Este cambio debe impactar el perfil de admisión, los programas de formación y capacitación de las academias, así como los manuales de procedimientos y otros entrenamientos y actualizaciones que reciban los elementos de las corporaciones. También debe incorporar criterios *ad hoc* sobre el desempeño y evaluación de las actividades policiales, ponderando mucho más los servicios a la comunidad y prescindiendo de variables cuantitativas o de "producto" como referente del desempeño, para dar paso a variables cualitativas.

Una policía orientada hacia este paradigma debe tener siempre presente la cantidad de medidas preventivas disponibles para dirimir los conflictos, así como

de los factores socioeconómicos subyacentes en los conflictos que surgen en la comunidad, con el fin de que sea capaz de canalizar los conflictos incipientes hacia las áreas de conciliación, procuración social y justicia restaurativa.

Las policías estatales y federales absorben importantes recursos del presupuesto para seguridad pública. Si estos se aplicaran para reforzar a las policías municipales con fines de capacitación, profesionalización, servicio civil de carrera, equipamiento e instalaciones, capacitación, supervisión y evaluación en materia de derechos humanos, no habría necesidad de fusionarlas en un mando estatal y se combatiría desde la corrupción policial de sus bases.

Tomando como base la experiencia de la Policía Federal y de las fuerzas armadas, el modelo de Mando Único podría desarraigar a los policías de sus comunidades, por tanto, de su origen, y enviarlos a plazas y lugares con lo que no se identifiquen, se involucren ni se comprometan, como sucede hoy con los estatales, federales y militares metidos en tareas de prevención e investigación de los delitos, que van de una región a otra sin interés ni identidad regional y comunitaria.

Por otro lado, no es posible pensar en una eficiente política de seguridad pública si esta no se vincula, a su vez, con una eficiente labor del Ministerio Público y del Poder Judicial para rectificar la actuación policial.

Las tareas de los policías municipales van más allá de la labor punitiva y preventiva del delito. De hecho, los municipios son los más cercanos a la gente; los que, desde una visión integral y no sólo preventiva y represora del delito, pueden establecer la comunicación comunitaria y detectar las demandas sociales y necesidades de la población, aprovechando el origen comunitario de los policías. En la medida en que estén presentes en ellas mediante el patrullaje diario, estos pueden, mediante la vinculación, detectar los factores de riesgo en las comunidades para proponer las acciones sociales, de infraestructura y de servicios requeridas para la reconstrucción del tejido social.

Referencias

Ángel, Arturo, "Tijuana sufre su año más violento en una década; 3 células criminales pelean el control de la zona", *Animal Político*, 20 de diciembre de 2016, <https://goo.gl/HYxZgQ>, consultado el 7 de junio de 2018.

"Aprueba Congreso de Baja California el C5i pese a manifestaciones", *La Jornada Baja California*, 26 de octubre de 2017, <https://goo.gl/xwb246>, consultado el 8 de junio de 2018.

"Baja California entre los ocho estados del país con cero secuestros", *Notimex*, 2 de agosto de 2017.

Camarillo, José Luis, "Darían baja a 200 policías; 70% reprobó examen de control y confianza", *Uniradio Informa*, 11 de enero de 2017, <https://goo.gl/BFNJRN>, consultado el 8 de junio de 2018.

Causa en Común, *Semáforo del Desarrollo Policial en México 2015. Baja California*, <https://goo.gl/u8P4Fs>, consultado el 7 de junio de 2018.

_____, *Programa de Acompañamiento Ciudadano al Desarrollo Policial 2015. Ficha de Observaciones Generales por Estado. Baja California*, <https://goo.gl/xtwq8d>, consultado el 7 de junio de 2018.

Cisneros, Bernardo, "Asesinan a comandante de la policía de Ensenada", *Milenio*, 8 de julio de 2017.

CIDH, "Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos", 2009, <https://goo.gl/wtkqrk>, consultado el 7 de junio de 2018.

Díaz, Gloria Leticia, "Calderón premia a general que tiene 25 demandas por tortura, y lo pone a un paso de la Sedena", *La Vanguardia*, 26 de marzo de 2012, <https://goo.gl/dDEL3W>, consultado el 7 de junio de 2018.

"Desechan emitir alerta por violencia de género en Baja California", *La Jornada Baja California*, 19 de mayo de 2016, <https://goo.gl/BsF7Ja>, consultado el 8 de junio de 2018.

"'El Teo' iba tras negocio de los Arellano Félix", *El Siglo de Torreón*, 12 de enero de 2010, <https://goo.gl/6dgA2W>, consultado el 7 de junio de 2018.

"El Mando Único en B.C. es el Gral. (Alfonso) Duarte (Mújica)", *Zeta*, núm. 1904, 2010.

Escobedo, Adriana, Sheila Delhumeau Rivera y Andrea Spears Kirkand, "Indicadores de desempeño y percepción ciudadana. Reflexiones sobre el caso de seguridad pública en Ensenada, Baja California", *Revista Internacional Administración y Finanzas*, 6 (2013), pp. 45-58.

"Exige Fraternidad Policiaca justicia por muerte del agente Aguilar Rodríguez", *Uniradio Informa*, 22 de marzo de 2014, < https://goo.gl/puvwxn>, consultado el 8 de junio de 2018.

"Fallan procuradurías, criminales ganan", *Zeta*, 21 de agosto de 2017, <https://goo.gl/mz6GCj>, consultado el 8 de junio de 2018.

FIDH, CMDPDH y CCDH, *México. Informe sobre presunta comisión de crímenes de lesa humanidad en Baja California entre 2006 y 2012*, 2014, <https://goo.gl/jS1syS>, consultado el 7 de junio de 2018.

Figueroa Alcántara, Héctor, "A evaluación todos los policías antes del Mando Único: Osorio Chong", *Excélsior*, 4 de febrero de 2016, <https://goo.gl/V9APr6>, consultado el 8 de junio de 2018.

Flores, Santiago, "Pese a control de confianza se filtran delincuentes en policías: SSPE", *Uniradio Informa*, 1 de marzo de 2017, <https://goo.gl/heJ2WP>, consultado el 7 de junio de 2018.

"Francisco Vega listo a entregar BC a militares y aplicar polémica Ley de Seguridad Interior", *4 Vientos*, 30 de mayo de 2017, <https://goo.gl/5PQqGs>, consultado el 7 de junio de 2018.

García, Ana Yajhaira, "Encabeza Gobernador Kiko Vega firma del convenio 'Cruzada por la seguridad: Tarea de todos'", *Veraz Baja California*, 12 de junio de 2017, <https://goo.gl/r4ayu9>, consultado el 8 de junio de 2018.

Gobierno del Estado de Baja California, "Encabeza gobernador Kiko Vega firma del convenio Cruzada por la Seguridad: tarea de todos", 12 de junio de 2017, <https://goo.gl/2rEWuE>, consultado el 7 de junio de 2018.

_____, "Plan Estatal de Desarrollo 2014-2019", <https://goo.gl/q1HfYH>, consultado el 8 de junio de 2018.

Gobierno del Estado de Baja California, "Segundo Informe de Gobierno. Administración 2013-2019", <https://goo.gl/CNBxpi>, consultado el 7 de junio de 2018.

Gutiérrez, Iván, "2 mil 225, los desaparecidos en BC tras iniciar la Guerra contra el Narcotráfico", *4 Vientos*, 12 de diciembre de 2017, <https://goo.gl/D5g1er>, consultado el 7 de junio de 2018.

"Habrá mando mixto de Policía en BC", *InfoBaja*, 8 de marzo de 2016, <https://goo.gl/fXrCNL>, consultado el 8 de junio de 2018.

Heras, Antonio, "Reportan cinco asesinatos en Baja California; hay un descuartizado", *Proceso*, 30 de julio de 2017, <https://goo.gl/Q2Kpxf>, consultado el 7 de junio de 2018.

Heras, Jorge, "Se amparan policías que fallaron en pruebas de control y confianza". *La Jornada Baja California*, 26 de marzo de 2016, <https://goo.gl/8xEiFN>, consultado el 8 de junio de 2018.

INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública 2016", <https://goo.gl/5i2EL1>, consultado el 10 de junio de 2018.

"Investiga Sindicatura a 442 elementos de la Policía Municipal", *Unimexicali*, 23 de julio de 2017,< https://goo.gl/hLH7S6>, consultado el 8 de junio de 2018.

Lara Klarh, Marco,. *Extorsión y otros círculos del infierno*, México, Grijalbo, 2013.

López-Dóriga, Joaquín, entrevista con José Guadalupe Osuna Millán, 7 de octubre de 2010.

Martínez, Fabiola, "Estados que operen el mando único recibirán 2 mil 759 millones de pesos", *La Jornada*, 4 de diciembre de 2014, <https://goo.gl/5ibkJn>, consultado el 8 de junio de 2018.

Martínez, Fabiola e Israel Dávila, "Acuerda la Conago impulsar un esquema de policía estatal única", *La Jornada*, 14 de enero de 2016, <https://goo.gl/zc9a3d>, consultado el 8 de junio de 2018.

Mendoza, Gardenia, "¿Qué informaba Luciano Rivera, el último periodista asesinado en México?", *El Diario*, 1 de agosto de 2017, <https://goo.gl/ZhSL8X>, consultado el 8 de junio de 2018.

Mosso Castro, Rosario, "Finalmente van contra tráfico de droga en BC", *Zeta*, 20 de febrero de 2017, <https://goo.gl/3196LQ>, consultado el 8 de junio de 2018.

_____, "Médicos, víctimas colaterales del crimen", *Zeta*, 10 de julio de 2017, <https://goo.gl/a1jfS3>, consultado el 8 de junio de 2018.

_____, ""Una cruzada ficticia", *Zeta*, 19 de junio de 2017, <https://goo.gl/JDYCxT>, consultado el 8 de junio de 2018.

"Nombran a Daniel de la Rosa presidente de la Comisión Nacional de Prevención del Delito", *El Vigía*, 8 de julio de 2016, <https://goo.gl/3Ap3uE>, consultado el 7 de junio de 2018.

ONC, *Incidencia de los delitos de alto impacto en México 2016*, México, ONC, 2017.

Ramírez Bahena, Raúl, "Respuesta de Ramírez Bahena a Leyzaola", *La Jornada Baja California*, 1 de junio de 2016, <https://goo.gl/2vYt3F>, consultado el 8 de junio de 2018.

Robledo, Carolina, *Drama social y política del duelo: las desapariciones de la guerra contra las drogas en Tijuana,* México, El Colegio de México, 2017.

Robledo, Carolina , "Violencia en Baja California: discusiones en torno a una cultura de paz", en Froylán Enciso (ed.), *Violencia y Paz. Diagnósticos y propuestas para México*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2017, pp. 143-238.

"Se investigan menos de 10% de homicidios, afirma CCSP", *Frontera*, 3 de agosto de 2017, <https://goo.gl/sng8QQ>, consultado el 7 de junio de 2018.

"Secuestran de 5 a 10 migrantes cada semana en BC", *El Debate*, 30 de julio de 2017, <https://goo.gl/EV8vqJ>, consultado el 7 de junio de 2018.

Semple, Kirk, "La situación de los migrantes en la frontera de México podría convertirse en una crisis humanitaria", *The New York Times*, 30 de enero de 2017, <https://goo.gl/bwxMqZ>, consultado el 8 de junio de 2018.

"Supervisa Kiko Vega filtro de revisión de la FRIM", *La Voz de la Frontera*, 25 de marzo de 2017.

Tapia, Blanca, "Comisión de Honor y Justicia va por 'polis' incumplidos", *El Mexicano*, <https://goo.gl/znJxcn>, consultado el 8 de junio de 2018.

"Urge definir tema de Mando Único en Baja California", *4 Vientos*, 1 de septiembre de 2017, <https://goo.gl/1NZbQf>, consultado el 7 de junio de 2018.

Urrutia, Alonso e Israel Dávila, "Aun con cambios, pero debe aprobarse ya el plan de mando único, pide Peña al Congreso", *La Jornada*, 1 de marzo de 2016, <https://goo.gl/XPZUmc>, consultado el 8 de junio de 2018.

Región Sur

Michoacán: violencias, fragilidad institucional y seguridad ciudadana

Edgar Guerra
Gabriel Corona
Dafne Viramontes

Desde hace más de una década, México se encuentra inmerso en una crisis de seguridad pública sin precedentes. A partir de 2007, poco después de que iniciara la Guerra contra las drogas durante el gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa, las tasas y cifras absolutas de delitos, en sus más variadas presentaciones, comenzaron a incrementarse de forma sumamente alarmante. Más aún, junto al aumento de las tasas de homicidio doloso, otras expresiones de la delincuencia y criminalidad, como la extorsión, el secuestro, los linchamientos, los robos a casa habitación y de vehículos —así como un largo etcétera—, comenzaron a expandirse de forma preocupante.

Aunado a ello, la guerra contra las drogas trajo consigo efectos y consecuencias inesperados. Entre las consecuencias de la militarización de la seguridad pública y el choque frontal entre las fuerzas armadas y los llamados cárteles de las drogas encontramos, por un lado, la fragmentación de las organizaciones delincuenciales, lo que se ha traducido en una guerra interna por el control de los cárteles y los territorios. Por otro lado, la fragmentación criminal se ha traducido en un aumento de pequeñas organizaciones que diversifican sus actividades delincuenciales con el fin de generar más entradas de dinero y acumular su poder de fuego e influencia social.

Finalmente, la guerra contra las drogas ha traído consigo efectos adversos y sin precedente. Por un lado, son recurrentes los homicidios de ciudadanos en lo absoluto vinculados a la delincuencia organizada, así como de periodistas,

servidores públicos y clérigos, por mencionar algunos casos. De igual forma, las desapariciones forzadas, los desplazamientos internos y las violaciones a los derechos humanos se han hecho presentes en el horizonte nacional. En otras palabras, la violencia ha cruzado el umbral del mundo criminal para pertrecharse en la esfera pública y en la vida cotidiana de las comunidades rurales, de las urbes más modernas y de las colonias de las periferias.

En el caso de Michoacán de Ocampo, la situación de inseguridad no ha sido en modo alguno favorable. Fue en Michoacán donde inició la Guerra contra las drogas en diciembre de 2006. Fue en Michoacán donde conocimos algunos de los casos más perturbadores e inéditos del terror criminal. Fue en Michoacán donde se atestiguó el nacimiento de una de las organizaciones criminales más complejas y temibles: los Caballeros Templarios, producto final de una larga serie de ensayos criminales: los Valencia, la Empresa, los Zetas y la Familia Michoacana. Y, finalmente, fue en Michoacán, en concreto en Tierra Caliente, donde surgió uno de los movimientos y conflictos armados más intensos y dramáticos de la historia mexicana reciente: las autodefensas.

A pesar de este escenario de violencias y fragilidad institucional, una consecuencia inesperada, pero esperanzadora, ha sido el fortalecimiento, desde la adversidad y el dolor, de innumerables iniciativas ciudadanas que lo mismo acompañan a las víctimas de la violencia criminal, que monitorean y exigen al Estado mexicano el cumplimiento de sus responsabilidades frente a la crisis de inseguridad. En efecto, desde 2006, a partir de recurrentes *shocks de violencia* y en el contexto de la captura de nuestras instituciones por bandas criminales, los mexicanos hemos presenciado el nacimiento de movimientos sociales y organizaciones civiles; también de liderazgos ciudadanos que se organizan, protestan y hasta toman las armas para defender sus espacios, ocupar vacíos y corregir las debilidades del Estado frente al poderío criminal. Junto a ellos, están también, de forma notable, los esfuerzos desde la academia y su incansable búsqueda de la verdad para comprender y explicar las violencias y construir en conjunto iniciativas de paz.

Hoy en día, la construcción de paz solo puede ser una tarea colectiva que involucre instituciones de gobierno, académicos, sociedad civil y ciudadanos. No solamente nos enfrentamos a una violencia cuantitativamente mayor a lo visto durante el siglo de las drogas (como le llama Luis Astorga al siglo XX), sino de una violencia cualitativamente distinta, que rebasa la definición misma de brutalidad. No solamente nos enfrentamos al crecimiento de la violencia

criminal, sino a la diversificación y aumento de las violencias (de género, étnicas, institucional, y un largo etcétera). Finalmente, y esto es lo preocupante, la violencia no solo proviene de los grupos armados no estatales (organizaciones criminales, autodefensas, etc.), sino también de las instituciones del Estado mexicano: de sus policías y sus fuerzas armadas.

Por tanto, la construcción de la paz requiere, necesariamente, de un estudio sistemático y multidisciplinario. Recordando a Marcel Mauss, todo fenómeno social, es un fenómeno complejo que requiere ser abordado desde múltiples dimensiones, disciplinas, metodologías y técnicas. Su estudio es un proceso en permanente construcción y es en ese proceso al que este estudio busca contribuir.

En este sentido, los resultados de la I Conferencia Violencia y Paz. Diagnósticos y propuestas para México son la plataforma sobre la que, en este trabajo, construiremos análisis y propuestas. En el estudio que se elaboró sobre Michoacán, se ofrece un punto de partida inigualable para el entendimiento de las violencias en la entidad.[1]

Ahora bien, una vez que hemos entendido el papel de las violencias y de las fragilidades institucionales para entender la crisis social y de seguridad que se vive en la región, cabe preguntarse: ¿qué sabemos sobre el papel de las instituciones del Estado en las tareas de prevención del delito? ¿Cómo se han resuelto las principales denuncias de la ciudadanía? Es decir, ¿tenemos un sistema de procuración de justicia confiable? ¿Funcionan las policías michoacanas? ¿Qué ha sucedido con los principales indicadores de seguridad y procuración de justicia en la región desde que se sofocó al movimiento de autodefensas? ¿Funcionó la comisión de pacificación del gobierno federal?

En continuidad con los resultados de la I Conferencia Violencia y Paz, en este trabajo nos hemos propuesto un objetivo: ofrecer un panorama sobre las políticas de procuración de justicia, de seguridad pública y prevención del delito en la entidad desde los últimos cinco años, identificar problemas y ofrecer propuestas de solución.

A tal efecto, el documento se divide en tres partes con distintas secciones. La primera parte revisa el estado de implementación de la reforma del Sistema de Justicia Penal. En la primera sección se hace una revisión general del Nuevo

1 Josefina María Cendejas *et al.*, "Michoacán: entre la ingobernabilidad, la economía del crimen y el despojo", en Froylán Enciso (ed.), *Violencia y paz. Diagnósticos y propuestas para México*, México, Instituto Belisario, Domínguez del Senado de la República, 2017, pp. 273-310.

Sistema de Justicia Penal (NSJP) a nivel nacional con la intención de contextualizar al lector sobre la trayectoria institucional que ha tomado la reforma del cual se desprende. Posteriormente, en la segunda sección se revisa el caso de Michoacán, haciendo una revisión de indicadores estratégicos para entender la complejidad en la que se desenvuelve la implementación del NSJP. Una vez hecho esto, en la tercera sección se hace un análisis sobre las capacitaciones impartidas a los operadores del sistema de justicia penal. En la última, se aportan elementos analíticos para contribuir al debate público en la materia y se presentan algunas sugerencias de política pública.

La segunda parte del reporte pasa revista a las políticas de prevención del delito. En la primera sección se esbozan los principales objetivos y acciones referentes a la prevención del delito en la entidad, así como aquellos vinculados a la seguridad y justicia. En la segunda, se realiza un análisis de las principales bases de datos en materia delictiva, con el objetivo de mostrar un panorama de la situación michoacana. Posteriormente se identifican los principales delitos en la entidad, ilustrando algunas de sus principales tendencias, y realizando un análisis comparativo entre estos y algunas acciones de gobierno. En la última parte, se desarrollan recomendaciones de políticas públicas partiendo del diagnóstico anterior.

Finalmente, la tercera parte del reporte presenta el caso de la institucionalización de las fuerzas del movimiento armado de las autodefensas y su incorporación a la Fuerza Rural Estatal. Esta política de emergencia que implementó el gobierno federal en mayo de 2014 tuvo dos propósitos: 1) el desarme del movimiento de autodefensas; 2) proveer seguridad pública a la región de Tierra Caliente a través de la profesionalización de los habitantes de la zona. La primera sección de esta tercera y última parte ofrece una breve introducción sobre el movimiento de autodefensas y la formación de la policía Fuerza Rural Estatal; las segunda y tercera secciones presentan una descripción del objetivo de investigación de este caso de estudio y la metodología que se siguió; finalmente, la cuarta sección está dedicada a mostrar resultados del análisis y la última expone las conclusiones.

El Nuevo Sistema de Justicia Penal desde un enfoque de política pública: el caso del estado de Michoacán a un año de la entrada en vigor

Introducción

En 2008 se aprobó, por parte del Congreso de la Unión, la Reforma Penal, probablemente uno de los cambios institucionales más importantes del Estado mexicano en el siglo XXI. La reforma constitucional en materia penal ha implicado la transición de un modelo de impartición de justicia inquisitivo a uno acusatorio oral. Con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la reforma a los artículos 16, 17, 19, 20 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano, el Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP) se formalizó y estableció como horizonte ocho años (18 de junio 2016) para su implementación en todo el territorio nacional.

A poco más de un año de entrada en vigor, el NSJP se encuentra en una encrucijada: México vive el momento más crítico en temas como seguridad ciudadana, paz personal e impartición de justicia. La implementación del NSJP ha tenido matices muy contrastantes por la situación política, organizacional y social[2] que vive cada entidad federativa del país.

Los datos duros disponibles relativos al Estado de derecho apenas dan algunas pistas del escenario tan complejo en el que se enmarca la implementación del nuevo sistema de impartición de justicia. Por un lado, cada año la incidencia delictiva registra números en ascenso; en 2010, según datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) se estima que hubo un total de 18.2 millones de delitos, cifra que para 2015 se ubicó en 23.3 millones. Esto ha desembocado en una percepción generalizada de inseguridad por parte de la población ya que el 72.4% de mexicanos de 18 o más años de edad, así lo declara.

2 A nivel político ha existido un debate inconcluso sobre el diseño institucional del NSJP, particularmente, sobre el alcance e impacto que tienen en la seguridad pública. Esto ha permeado a nivel social sobre todo frente al complejo escenario de violencia creciente que existe en el país. A nivel organizacional, el cambio intrínseco que implica la adopción del NSJP ha tenido matices en las diferentes entidades federativas y ha sido determinado, en gran medida, por las capacidades institucionales instaladas en cada aparato de seguridad e impartición de justicia a nivel subnacional.

Los niveles de violencia alcanzados desde el 2006, con el inicio de la Guerra contra el narcotráfico, han detonado un ambiente de inseguridad generalizado en prácticamente todas las entidades federativas del país. Esto como consecuencia de la estrategia de militarización de la seguridad pública y los enfrentamientos registrados entre grupos del crimen organizado y ejército. Entre 2007 y 2011 existen registros de un total de 3 327 combates entre fuerzas armadas federales y grupos delictivos con un saldo de cerca de una víctima civil por enfrentamiento.[3]

Asimismo, la violación sistemática de derechos humanos se ha convertido en una práctica recurrente por parte de agentes del Estado. Del año 2007 al 2012 la cifra de quejas presentadas ante Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) pasó de 5 244 a 11 011 lo que representa un crecimiento del 209.9% Entre las violaciones a derechos humanos que con mayor frecuencia se reporta, se encuentran la tortura y las detenciones arbitrarias.[4] Datos más recientes de la CNDH muestran que dicha tendencia se ha mantenido. Tan sólo en el año 2015 y 2016, se calificaron un total de 4 861 y 7 658 expedientes, respectivamente, como presuntamente violatorios a derechos humanos.[5]

Aunado a esto, el Estado mexicano enfrenta un bajo nivel de confianza en sus instituciones, particularmente en las de impartición de justicia y, de igual manera, existe un alto nivel de impunidad. En este sentido, no es de extrañar que los principales operadores del NSJP como son: jueces, ministerios públicos y policías cuenten con bajos niveles de confianza y altos niveles de percepción de corrupción,[6] lo que representa un binomio deslegitimador.

La impunidad presenta una cara igualmente preocupante. De acuerdo al Índice de Impunidad elaborado por la Universidad de las Américas en 2016, en México existe una impunidad del 75.45, ubicando al país sólo por detrás de Filipinas, el cual se encuentra posicionado como el país con mayor impunidad. Esto quiere decir que, a nivel nacional, menos del 6.3% de los delitos son resueltos, lo que se traduce en una incipiente impartición de justicia y un déficit de confianza.[7]

3 Laura Atuesta, "Las cuentas de la militarización", *Nexos*, 1 de marzo de 2017; CIDE y PPD, *Base de Datos sobre agresiones, enfrentamientos y ejecuciones 2006-2011*.

4 Alejandro Anaya Muñoz, *Violaciones a derechos humanos en el marco de la estrategia militar de la lucha contra del narcotráfico en México 2007-2012*, Aguascalientes, CIDE, 2014.

5 CNDH, "Informe anual de actividades 2016".

6 INEGI, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública".

7 *Ibid*.

Frente a este escenario la implementación del NSJP enfrenta grandes retos del orden organizacional, político y social para superar la encrucijada en la que se encuentra en su primer aniversario. Dicho de otra manera, desde un enfoque de política pública, es necesario reducir las brechas de implementación e identificar los efectos no deseados,[8] con la intención de identificar los aspectos susceptibles de mejora.

El presente documento tiene por objetivo presentar un breve diagnóstico de la implementación del NSJP en México y en particular, en el estado de Michoacán. Para lo anterior, se plantea la siguiente estructura: en primer lugar, se revisará de manera general los fundamentos que dan vida al NSJP, centrando la atención en los elementos más relevantes tanto conceptuales como operativos. En segundo lugar, se presentará el nivel de implementación y los resultados obtenidos hasta la fecha del NSJP a nivel nacional para después profundizar en el estado de Michoacán. En tercer lugar y último, se hará una serie de recomendaciones derivadas de la revisión documental y análisis del estudio de caso de acuerdo al marco teórico elegido de políticas públicas.

¿Cuáles son los principales cambios del sistema de justicia penal en México?

Con la reforma aprobada en 2008 la justicia penal en México busca consolidarse y dotar de objetividad, transparencia eficacia y eficiencia. Con la incorporación de texto al artículo 20 de la Constitución se sientan los principios básicos del NSJP:

> El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. (...) Tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen.[9]

8 Jill Shofield, "A Model of Learned Implementation", *Public Administration Journal*, 82 (2004), pp. 283-308; Merilee S. Grindle, "La brecha de la implementación", en Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú (eds.), *Política Pública y Democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 33-52; Heather C. Hill, "Understanding Implementation: Street-Level Bureaucrats Resources for Reform", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (2003), pp. 265-282; Moynihand, Donald P., "Policy Feedback and the Politics of Administration", *Public Administration Review,* 74 (2014), pp. 320-332.

9 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 20.

La transición del sistema de impartición de justicia de tipo inquisitivo a uno acusatorio oral tiene dos aspectos fundamentales: la ampliación de derechos del individuo al que se le imputa un delito y la especialización de las instancias involucradas en el proceso de impartición de justicia.

La ampliación de derechos del individuo reside en que los acusados de un delito pueden participar de manera activa y visible en todo el proceso: aportando evidencias de manera directa, impugnando ante un juez las resoluciones y omisiones del Ministerio Público, así como solicitando al juez que dicte medidas de prevención para su protección y restitución de sus derechos, sin necesidad de esperar a que el juicio acabe. Así mismo, se establece la figura de presunción de inocencia, se hace uso restringido de la prisión preventiva, se promueven mecanismos alternativos de solución de conflictos y se garantiza el acceso a una defensa gratuita y, en caso de ser necesario, atención médica y psicológica.

En lo que se refiere a la especialización de las instancias involucradas en impartición de justicia, el modelo del NSJP habilita nuevas atribuciones en los procesos de investigación y crea nuevas figuras jurídicas, como el juez de control, para vigilar la debida legalidad de las acciones ejercidas por la autoridad. En comparación con el sistema inquisitivo, las audiencias son públicas y cuentan con la presencia del juez y las partes involucradas, permitiendo con esto que los juicios sean más agiles.[10] A continuación, se presenta un cuadro comparativo de las etapas del proceso penal entre el sistema de justicia inquisitivo y el sistema acusatorio oral.

10 En el sistema inquisitivo normalmente un juicio duraba en promedio de 4 meses hasta 2 años, esto según la complejidad del caso. Con el NSJP los juicios son menos burocráticos y pueden resolverse en menos de una semana e incluso terminar anticipadamente en caso que el acusado reconozca la culpa.

Cuadro 1. Comparativo del procedimiento penal: sistema inquisitivo y sistema acusatorio oral

Sistema inquisitivo	Sistema acusatorio oral (NSJP)
1. En el sistema inquisitivo los procesos y juicios penales son burocráticos y lentos, escritos en expedientes interminables y solo el que tiene interés jurídico accede al expediente.	1. En el sistema acusatorio las audiencias serán públicas, con presencia del juez y de las partes que intervienen en el procedimiento.
2. La prisión preventiva es la regla, y no la excepción.	2. La prisión preventiva se dictará de manera excepcional cuando se trate de delitos graves, pues prevalece el espíritu de la presunción de inocencia ya que se busca una cultura jurídica en libertad.
3. El ministerio público tiene el monopolio del ejercicio de la acción penal, controla la investigación y a discreción resuelve el destino de las averiguaciones previas.	3. El ministerio público podrá aplicar el criterio de oportunidad en los casos previstos por las disposiciones legales aplicables, o no iniciar investigación cuando resulte evidente que no hay delito que perseguir.
4. Únicamente la policía investigadora realiza funciones de investigación.	4. Todos elementos operativos de las fuerzas de seguridad pública pueden investigar, incluso entrevistar a testigos y recolectar evidencias, bajo el sistema de control y registro de la cadena de custodia.
5. La confesión ante el ministerio público alcanza valor probatorio pleno; siendo suficiente que lo haga ante su presencia y que se trate de hechos propios.	5. El imputado ya no declarará ante el ministerio público, ahora será ante el juez de control y en presencia del defensor, teniendo acceso a una defensa técnica y de calidad además la declaración será videograbada.
6. El ministerio público tiene la tarea de integrar averiguaciones previas con formalismos, en contra de probables responsables de la comisión de un delito, lo que genera tardanza y rezago en las investigaciones.	6. El ministerio público integra carpetas de investigación desformalizadas en contra de imputados, lo que le permite agilizar tiempos para coordinar- se con policías y peritos, buscar y analizar los medios de prueba bajo una investigación científica.
7. El ministerio público califica la detención y el juez la ratifica.	7. El juez de control verifica la legalidad de la detención.

Fuente: Consejo de Coordinación para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, "Diferencias entre el sistema penal inquisitivo y el Nuevo Sistema de Justicia Penal".

El NSJP reemplaza en su totalidad el proceso de impartición de justicia con la intención de hacerlo más transparente. La separación de funciones de investigación, acusación y resolución del hecho ilícito permite tener una mayor certeza del proceso. De igual manera, una de las premisas fundamentales que plantea, por lo menos desde su concepción, es la de promover el esclarecimiento de los hechos de manera ágil, la reparación de los daños de las víctimas y la protección de las personas inocentes.

Ante el inminente cambio institucional que significa la implementación del NSJP en México, se vuelve una tarea necesaria mantener los canales de comunicación abiertos entre sociedad y gobierno para el monitoreo de resultados. Los retos intrínsecos de índole organizacional, político y social son los que marcarán la pauta del diálogo en la arena de las políticas.

El NSJP en México: de la adecuación institucional a la operación

El 18 de junio del 2017 fue la fecha establecida para que el NSJP empezara a operar de manera formal en todo el territorio nacional. Desde la aprobación de la Reforma Penal en 2008 y hasta la fecha indicada, las instituciones de impartición de justicia entraron en proceso de adecuación institucional y reingeniería organizacional de largo aliento. Es decir, con la intención de construir capacidades institucionales, el periodo de ocho años establecido buscó sentar las bases necesarias para consolidar marcos normativos, recursos humanos e infraestructura física.

Para acompañar el proceso de adaptación e implementación se creó el Consejo Coordinador para la Implementación del NSJP.[11] Este órgano es el que coordina los esfuerzos institucionales para propiciar las condiciones necesarias y suficientes para cumplir con lo establecido en la ley. Adicionalmente, el Consejo Coordinador contó con el apoyo de una Secretaría Técnica (Setec),[12] que funge como la instancia que articula la consolidación del NSJP en los tres niveles de gobierno a través la asesoría técnica y asignación de recursos financieros en rubros como:

11 El Consejo Coordinador institucionalmente es la instancia política que se encargó de coordinar las acciones en los tres niveles de gobierno. El presidente del Consejo era el secretario de Gobernación y se contaba con representantes del Congreso de la Unión, de la SCJP, PGR, así como de representantes de la sociedad civil. Dicha instancia se creó en 2008 pero entró en funciones en el año 2009 y hasta el año 2016.

12 La tarea fundamental de la Setec, en otras palabras, fue la instrumentación de los acuerdos tomados dentro del Consejo Coordinador.

- **Tecnologías de la información**: conjunto de redes de telecomunicaciones, software, hardware y los medios para recolectar, procesar, almacenar y transmitir información.
- **Capacitación**: competencias a desarrollar por cada operador de las instancias involucradas en el NSJP como: tribunales superiores de justicia, procuradurías o fiscalías generales, defensorías públicas, secretarías de seguridad y sistemas penitenciarios.
- **Infraestructura**: todos aquellos nuevos espacios para albergar los servicios de impartición de justicia.
- **Reorganización institucional**: todos los aspectos relativos a las medidas de tipo organizacional para adecuar los procesos del NSJP en línea con el Plan de Desarrollo Estratégico de implementación.

Con la intención de monitorear los avances del proceso de implementación, la Setec diseñó una metodología integrada por cinco ejes estratégicos: normatividad, gestión y reorganización institucional, capacitación, tecnologías de la información y equipamiento e infraestructura. El instrumento aplicado fue una encuesta, la cual se aplicó dos veces por año,[13] recabando datos directamente de las instituciones operadoras. Es importante mencionar que la Setec estableció a nivel nacional un calendario de gradualidad para la implementación del NSJP dividido en siete etapas (*Cuadro 2*). La primera etapa comenzó en 2014 e incluyó a los estados de Durango y Puebla; en 2015 tres etapas más entraron en vigor con un total de 11 estados; finalmente en 2016 entraron en vigor las últimas tres etapas con un total de 17 estados concluyendo así con el calendario de gradualidad en la implementación del NSJP.

13 Dichas encuestas comenzaron en el año 2014 y se aplicaron el primer y último cuatrimestre de cada año.

Cuadro 2. Calendario de gradualidad para la implementación del NSJP

Gradualidad	Estados
Etapa 1	Puebla Durango
Etapa 2	Yucatán Zacatecas
Etapa 3	Baja California Sur Guanajuato Querétaro San Luis Potosí
Etapa 4	Chiapas Chihuahua Coahuila Nayarit Oaxaca Sinaloa Tlaxcala
Etapa 5	Aguascalientes Ciudad de México Colima Hidalgo Estado de México Morelos Nuevo León Quintana Roo Tabasco
Etapa 6	Campeche Michoacán Sonora Veracruz
Etapa 7	Baja California Guerrero Jalisco Tamaulipas

Fuente: Elaboración propia con información de Setec, “Gradualidad”.

A continuación, se presentan los resultados del nivel de implementación[14] en el territorio nacional al momento del inicio formal de operaciones del NSJP. De manera general, podemos señalar que la reforma implicó transformar un total de 34 sistemas de justicia, uno por cada entidad federativa, más el federal y el militar, de tal forma que el número de organizaciones públicas que fueron adaptadas a los nuevos ordenamientos normativos sumó alrededor de 134 instituciones.[15] A nivel nacional, el resultado de los ejes estratégicos por instancia competente en el NSJP fueron los siguientes:

Tabla 1. Nivel de implementación del NSJP por eje estratégico (promedio nacional)

Operador	Tribunal Superior de Justicia	PGR	Secretaría de Seguridad Pública	Ministerio Público	Policía investigadora	Defensoría Pública	Policía Estatal Preventiva
Capacitación	8.2	N/A	N/A	8.4	7.5	8.6	7.9
Reorganización institucional	8.2	8.0	8.1	S/D	S/D	7.2	S/D
TICs	7.7	7.9	7.0	S/D	S/D	6.3	S/D
Infraestructura	8.2	8.0	S/D	S/D	S/D	7.2	S/D

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, *Estadísticas judiciales en el marco del nuevo sistema justicia penal en México*, 2017.

Una vez cumplido el plazo establecido por la ley, el Consejo Coordinador y la Setec dejaron de funcionar. Pocos meses antes de cumplirse el plazo, varios líderes de la sociedad civil solicitaron al Gobierno federal ampliar el plazo de funcionamiento de la Setec para que se convirtiera en el órgano garante del monitoreo y evaluación del NSJP. Sin embargo, al final fue desechada la propuesta y se designó al Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública (SESNSP) como el responsable de atender los asuntos pendientes de la Setec. Dicha decisión ha llevado a generar algunos sesgos institucionales[16] que limitan técnica y operativamente el funcionamiento del NSJP.

14 La metodología diseñada por Setec y avalada por el Centro de Estudios de Justica de las Américas, considera una estratificación de siete niveles dividida por rangos de 1.4 entre niveles. La escala de los estratos inicia en 0 y finaliza en 10. A mayor calificación, más óptimo es el nivel de implementación del NSJP.

15 INEGI, *Estadísticas judiciales en el marco del nuevo sistema justicia penal en México*, 2017.

16 Según el informe de *Hallazgos 2016* elaborado por Cidac, el SESNSP ha priorizado las necesidades de los sistemas de seguridad y ha puesto poca atención a las necesidades de las otras instancias del sistema de procuración de justicia como lo son: los poderes judiciales y la Defensoría Pública.

Las evidencias que existen, derivadas de la metodología aplicada por la Setec, a pesar de ser un gran esfuerzo institucional, demuestran algunas deficiencias y deja claro que aún está lejos de consolidarse a nivel nacional y en las entidades federativas. De acuerdo al informe de *Hallazgos 2015*,[17] si se toma en cuenta desde el año 2013, existe una brecha de implementación que lo aleja del estándar ideal de funcionamiento. Esto significa que, en promedio, llevaría cerca de 11 años más alcanzar el nivel óptimo para que el NSJP opere de manera eficaz y adecuada.

Es posible verificar lo anterior con algunas de las declaraciones e inquietudes que han mostrado varios funcionarios como Miguel Ángel Mancera, jefe de Gobierno de la Ciudad de México;[18] Aristóteles Sandoval, gobernador del estado de Jalisco;[19] el secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong;[20] o incuso el comisionado nacional de Seguridad, Renato Sales,[21] quienes han señalado que es necesario realizar algunos ajustes al NSJP para que las instituciones de procuración de justicia puedan actuar de manera más óptima.

Por tal motivo, una crítica recurrente por parte de expertos[22] a la metodología utilizada por la Setec es que esta no valora algunos otros aspectos relativos a los atributos de calidad que deben existir en los ejes estratégicos e incluso diseñar indicadores adicionales para tener mayor evidencia del funcionamiento del NSJP. Dicho de otra manera, aspectos relativos a la experiencia del usuario, competencias adquiridas y capacidad operativa neta, no han sido incorporados en el monitoreo y evaluación del desempeño.

17 Cidac, *Hallazgos 2015. Seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México.*

18 Joel Ruiz, "Más delitos, culpa del nuevo sistema penal: Mancera", *El Universal*, 7 de junio de 2017.

19 "Aristóteles urge a reformar sistema de justicia penal" *El Informador,* 6 de junio de 2017.

20 "Osorio Chong pide consolidar sistema de justicia penal"*, El Universal*, 11 de mayo de 2017.

21 Dinorath Mota López, "Incremento delictivo, por Nuevo Sistema de Justicia: Renato Sales", *El Universal*, 22 de junio de 2017,

22 Organizaciones de la Sociedad Civil como Imco, México Evalúa, Cidac e instituciones académicas como la UNAM, CIDE, ITESO, etc. Han señalado la necesidad de profundizar y reorientar el instrumento utilizado por Setec para el monitoreo de la implementación del NSJP.

Contexto michoacano en el marco de la implementación del NSJP

Michoacán es una de las entidades federativas en México que ha presentado problemas agudos en temas de seguridad en los últimos 10 años. Desde el inicio de la Guerra contra el narcotráfico emprendida por el entonces presidente de México, Felipe Calderón Hinojosa, en el año 2006. Dicho hito de la historia reciente de nuestro país es clave para dimensionar la complejidad social e institucional que se detonó en Michoacán ya que éste fue el epicentro del combate frontal entre el Estado y grupos criminales.

Casi al mismo tiempo que empezaba la guerra, se confeccionaba y se aprobaba uno de los cambios institucionales más importantes del Estado mexicano; la Reforma Penal que da vida el NSJP. En ambos casos, la historia que se ha escrito hasta el día de hoy ha tomado cauces insospechables. Actualmente los debates públicos giran alrededor de encontrar las causas de fondo atrás del incremento de la violencia y el crimen: ¿es el diseño e implementación del NSJP o son los efectos colaterales de la guerra contra el narcotráfico? Sin existir una respuesta contundente todavía, la realidad es que el problema ha pasado de ser sistémico a sistemático.

Como un ingrediente extra, la creciente corrupción ha complejizado el desempeño de las instituciones en todos los niveles. Esto ha tenido como resultado un ambiente de desconfianza en las instituciones, impunidad e inseguridad. En el caso michoacano ambas variables han presentado un comportamiento ligeramente al alza del año 2011 al 2016, de acuerdo con cifras de la Envipe. Sin embargo, se tiene que señalar que casi la mitad de la población no confía en los cuerpos de seguridad e impartición de justicia.

Tabla 2. Confianza en cuerpos de seguridad e impartición de justicia en Michoacán

	Michoacán						Promedio Nacional					
	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Policía Federal	66.7	51.5	56.7	47.8	47.7	47.42	65.1	56.2	57.7	55	51.2	51.2
Procuraduría General de la República (PGR)	61.1	45.9	49.3	S/D	S/D	S/D	57.3	49.2	51.3	S/D	S/D	S/D
Policía Estatal	60.1	38.1	36.4	36.1	34.0	34.76	55.5	42.5	44.1	43.1	38.2	39.6
Jueces	59.0	45.3	44.0	42.9	35.0	39.72	53.7	46.2	47.4	45.3	39	38.3
Policía Preventiva Municipal	56.5	35.4	32.1	35.2	30.6	33.94	50.2	41.4	37.4	36.5	31.4	33.3
	56.0	42.3	39.3	35.9	31.9	32.6	50.06	35.9	42.5	39.2	33.5	34.5
Ministerio Público (MP) y procuradurías estatales	52.7	44.8	36.4	37.3	30.3	36.07	49.93	42.4	41.8	40.1	33.4	33.7

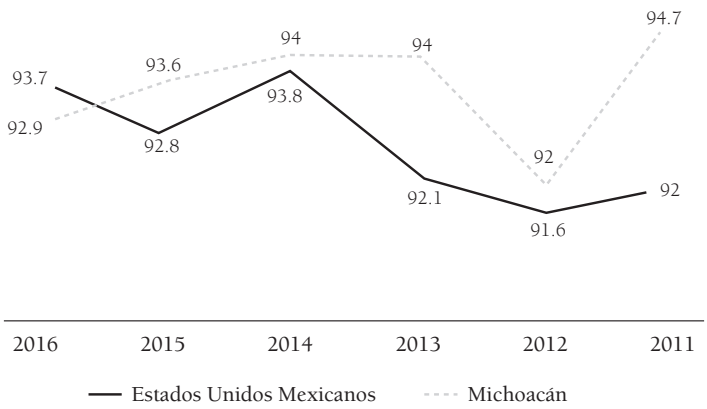
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública".

Al comparar los resultados a nivel nacional en relación con Michoacán, podemos observar que, salvo el año 2016, en todos los demás renglones el promedio de confianza se encuentra debajo de la media nacional.

Por otro lado, como se puede observar a nivel estatal, la Policía federal es la que presenta mayor nivel de confianza mientras que, los Ministerios Públicos, procuradurías estatales y las policías (ministerial, municipal y estatal), presentan un comportamiento variable; esto quiere decir, en otras palabras, que los cuerpos de seguridad están inscritos en las dinámicas cotidianas que inciden de manera más directa en la percepción de la población de acuerdo a la coyuntura que se vive en los municipios o localidades. Lo anterior hace que tome fuerza la hipótesis de: a mayor sea la intensidad de los conflictos que se viven a nivel local, los resultados de las intervenciones por parte de los cuerpos de seguridad determinarán, en gran medida, el nivel de confianza que gira alrededor de ellos.[23]

Sobre la otra variable que presentamos, uno de los indicadores que nos aproxima al nivel de impunidad existente es la cifra negra. En el caso de Michoacán tenemos que en el mismo periodo de tiempo (2011-2016) la cifra negra tuvo un comportamiento más o menos regular, oscilando entre 94.7% y 92.9%. Salvo el año 2016, dicho indicador se mantuvo por arriba la media nacional.

Gráfica 1. Comparativo porcentaje de cifra negra media nacional-Michoacán (2011-2016)

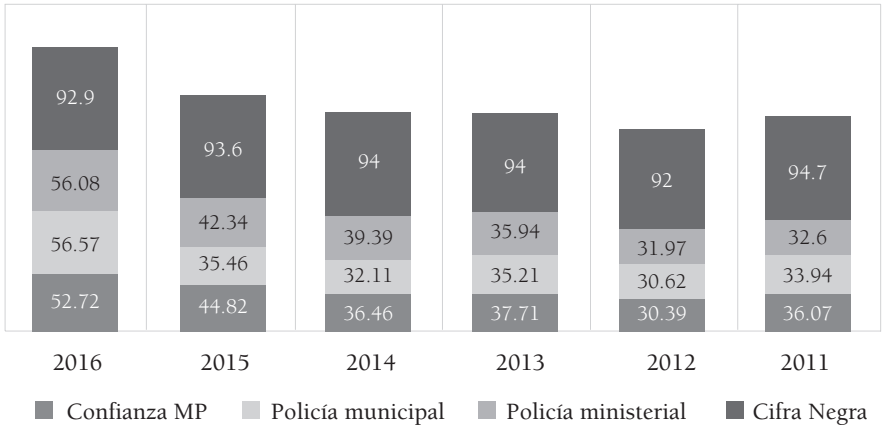


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública".

23 Edgar Guerra, "Política de drogas, violencia criminal y protesta social. ¿Cómo ha respondido la sociedad ante el terror?", *Revista Mexicana de Movimientos Sociales*, 1 (2017), pp. 15-43.

Al comparar los resultados de confianza en las instancias inmediatas de denuncia y atención de un delito (policía municipal, ministerial y Ministerio Público) y cifra negra en Michoacán, encontramos una relación lógica: entre mayor confianza, mayor nivel de denuncia.

Gráfica 2. Comparativo nivel de confianza y cifra negra en Michoacán (2011-2016)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública".

A pesar de existir cierto avance en los datos presentados, esto está lejos de ser un resultado alentador. De acuerdo a un estudio realizado por el Imco,[24] el 72% de los encuestados (víctimas, testigo o probable responsable) consideran que el asistir al Ministerio Público es una pérdida de tiempo ya que no se arregla nada. Así mismo, el 42% dijo haber hecho un pago extra a un agente del Ministerio Público y 21% a la policía. Esta evidencia presentada es la voz de las personas que no confían en los cuerpos de seguridad e impartición de justicia.

Otro gran reto para el gobierno del estado y gobiernos locales son los relacionados con aspectos de impartición de justicia. De acuerdo al Índice de Impunidad elaborado por la UDLA, de 35 095 denuncias que llegan al Ministerio Público, únicamente se les da respuesta a 20 128, lo que representa un 57% del total. De estas, solo el 33% sigue un proceso penal ante el órgano jurisdiccional competente, dado que el Ministerio Público ha demostrado la proba-

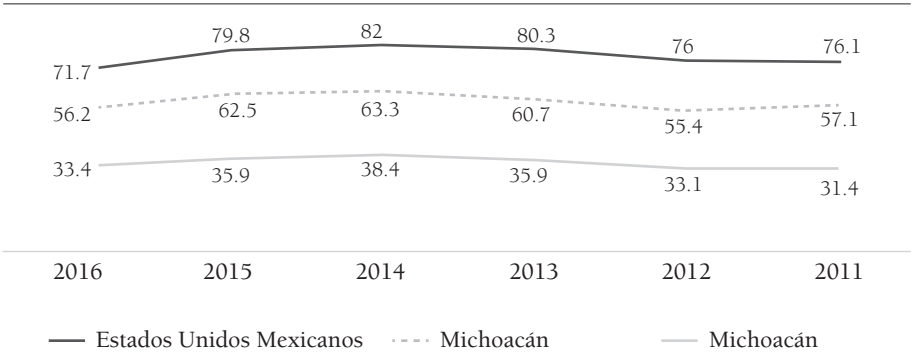
24 Imco, "Nueve años de ocurrencias en justicia penal: evidencia para entender la crisis de impunidad", abril de 2017.

ble responsabilidad del inculpado. Si profundizamos un poco más y llegamos hasta la decisión judicial final, tenemos que en Michoacán sólo el 1% de las sentencias dictadas son absolutorias. [25]

Lo anterior representa un primer foco de atención ante la brecha que puede existir entre las causas penales y las averiguaciones previas que se inician. Dicho de otra manera, falta fortalecer a los Ministerios Públicos para que elaboren investigaciones sólidas y sepan argumentar de forma convincente ante el juez la gravedad del delito de la persona inculpada.

El binomio de desconfianza e impunidad nos da como resultado una alta percepción de inseguridad. Como se mencionó previamente, Michoacán ha sido una de las entidades federativas más azotadas por la violencia. Esto ha provocado que la percepción sobre la inseguridad que reportan los habitantes del estado sea incluso mayor que la reportada a nivel nacional. En el periodo 2011-2016 de acuerdo a los resultados de la Envipe, tenemos que el pico más alto se alcanzó en el año 2014, cuando el 84% dijo que la sensación de inseguridad en el estado era latente. Este resultado es consistente si revisamos los resultados a nivel municipal y de localidad (colonia) ya que en el mismo año se reportaron los niveles más altos con 63.3% y 38.4% respectivamente.

Gráfica 3. Percepción de inseguridad en Michoacán 2011-2016



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública".

Las tres variables revisadas: (des)confianza, impunidad e inseguridad configuran la antesala que precede la implementación del NSJP en Michoacán. Lo

25 Cidac, *Hallazgos 2016. Seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México.*

anterior da señales de la complejidad social e institucional que se vive en el estado y los posibles obstáculos que pueda enfrentar más allá de los retos que representa la adecuación jurídica y el cambio organizacional que implica en las estructuras operativas.

Infraestructura física y humana disponible para la implementación del NSJP en Michoacán

Para entrar en materia, primero revisaremos los aspectos elementales necesarios para implementar el NSJP, estos son: la infraestructura y los recursos humanos disponibles. En Michoacán existen 4.7 agencias del Ministerio Público por cada 100 000 habitantes, esto en términos absolutos representa un total de 220 agencias; de estas 219 trabajan en el esquema acusatorio oral y 1 en el esquema inquisitorio.[26] En este renglón, a nivel nacional, Michoacán ocupa el lugar 10. Las salas de oralidad disponibles en el estado son 41, las cuales de distribuyen en seis regiones: Morelia, Zitácuaro, Uruapan, Zamora, Lázaro Cárdenas y Apatzingán.[27]

Cuadro 3. Distribución de salas de oralidad en Michoacán por región (2016)

Región	Número de salas de oralidad
Morelia	21
Zitácuaro	3
Uruapan	3
Zamora	8
Lázaro Cárdenas	2
Apatzingán	4

Fuente: Poder Judicial del Estado de Michoacán, *Informe de actividades 2015.*

De acuerdo con el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPSPE), el estado ocupa el 5º lugar nacional en número de centros penitenciarios, al contar con un total de 16. En lo que se

26 INEGI, "Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal".
27 Poder Judicial del Estado de Michoacán, *Informe de actividades 2015.*

refiere a la infraestructura para el ejercicio de las funciones de seguridad pública, se cuenta en el estado con 6 comandancias, 1 centro de control y confianza (C3), 4 centros de comando, computo, control y comunicaciones (C4) y 1 226 cámaras de vigilancia.[28]

Los recursos humanos disponibles están distribuidos de la siguiente manera: existen 3.2 jueces y magistrados por cada 100 000 habitantes, equivalentes a un total de 147. Lo anterior posiciona a la entidad en el lugar 21 a nivel nacional. El personal disponible en las agencias del Ministerio Público es de 29.1 por cada 100 000 habitantes (equivalente a 1 778 personas), en tanto que el personal en funciones de seguridad pública es de 100.23 por cada 100 000 habitantes, posicionándolo en el lugar 16 a nivel nacional. Si desagregamos el dato anterior, específicamente, el total de policías judiciales por cada 100 000 habitantes en Michoacán es de 15.6.

Si consideramos que el total de denuncias recibidas en Michoacán en 2016 (35 095) y hacemos un ejercicio comparativo de carácter analítico, podemos darnos cuenta que, si consideramos el número de jueces y magistrados disponibles y el personal en funciones de seguridad pública, puede resultar insuficiente para cubrir de manera satisfactoria las necesidades que existen a nivel subnacional. De acuerdo con estándares internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la recomendación del total de jueces por cada 100 000 habitantes es de 17, mientras que el número de elementos de seguridad es de 300. En cada uno de estos casos, Michoacán presenta 3.2 jueces y magistrados y 15.6 elementos de seguridad por cada 100 000 habitantes.[29]

La implementación del NSJP en Michoacán: tiempos y recursos destinados

En el año 2011, se dio el primer paso para iniciar la adecuación jurídica y organizacional que el NSJP requiere, esto al aprobarse las reformas necesarias a la Constitución del estado. Posteriormente, en el año 2012, se publicó el Código de Procedimientos Penales estatal, el cuál es el instrumento articulador entre los marcos jurídicos que dan vida al NSJP.

28 INEGI, "Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales",

29 Arturo Ángel, "¿Por qué hay impunidad en México? Cada año un juez recibe 500 casos nuevos", *Animal Político*, 21 de abril de 2015.

Con la finalidad de ir implementando gradualmente el nuevo sistema, el estado se dividió en seis regiones. El calendario definido por Poder Judicial del estado fue el siguiente:

Cuadro 4. Gradualidad para la entrada del nsjp en Michoacán

Región	Fecha de inicio
Morelia	07-marzo-2015
Zitácuaro	07-marzo-2015
Uruapan	03-agosto-2015
Zamora	11-febrero-2016
Lázaro Cárdenas	09-mayo-2016
Apatzingán	09-mayo-2016

Fuente: Poder Judicial del Estado de Michoacán, *Informe de actividades 2015.*

El calendario de gradualidad definido por el PJEM cumplió en tiempo, pero no en forma con la implementación del NSJP. De acuerdo a la última evaluación disponible hecha por la Setec, el nivel de implementación para el caso michoacano es de medio-alto (6.0-7.4) ubicándose sólo por arriba del estado de Oaxaca. Esto resulta alarmante si consideramos que, del año 2010 al 2016, la Setec destinó un total de $124 418 630.74 millones de pesos mientras que, el fidecomiso creado (2014-2016) tanto por la federación como las entidades federativas para una bolsa de 5 mil millones de pesos, destinó un total de $350 786 778.00 millones de pesos, esto para asegurar el adecuado funcionamiento del NSJP al ser implementado. Es importante señalar que, de acuerdo al calendario de gradualidad, el cual estuvo dividido en 7 etapas, Michoacán estuvo en la etapa 6.

Del total de recursos asignados por la Setec, poco más del 50% fue entregado en los años 2014 y 2015. Sin embargo, no existe información contundente sobre los resultados obtenidos en el uso y destino de recursos. Este síntoma es generalizado en todo el territorio nacional. Lo que sí es posible saber es para qué se utilizaron los recursos. De acuerdo a los nueve ejes definidos por la Setec,[30] para el año 2016 de los $21 540 460.39 millones de pesos recibidos por Michoacán, el gran grueso de la inversión se destinó en tecnologías de la información y la comunicación (TIC), seguido por capacitaciones e infraestructura, mientras que una pequeña porción se destinó a difusión y transparencia.[31]

30 Seguimiento y evaluación, Normatividad, Planeación, Infraestructura, TIC, gestión y reorganización institucional, difusión y transparencia y capacitación.

31 Cidac, *Hallazgos 2016. Seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México*.

Capacitaciones de personal operativo: ¿Clave para la adecuada implementación del NSJP?

Hoy en día el debate público con respecto al NSJP tiene dos vertientes: una argumenta que el diseño institucional del nuevo sistema está resultando limitado para la adecuada impartición de justicia y es abanderada principalmente por varios funcionarios públicos de alto nivel. La otra vertiente argumenta que el problema tiene que ver con las capacidades institucionales y conocimiento de los operadores para implementar el NSJP, dicho argumento lo respaldan principalmente organizaciones de la sociedad civil, expertos en la materia y académicos.

El argumento que respaldan los funcionarios de alto nivel es difícil de sostener. Es verdad que, como consecuencia de la Reforma Penal, y en cierta medida como uno de los efectos de la Guerra contra el narcotráfico, ha habido costos constitucionales, como es la figura del arraigo.[32] Sin embargo, no se puede afirmar que el incremento de la violencia y de los delitos es por el denominado "efecto puerta giratoria" ocasionado por el limitado recurso de prisión preventiva del NSJP y que, desde la posición asumida por los funcionarios públicos, parecería tratarse de otro costo constitucional.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, el hecho de que presuntos delincuentes sean absueltos o liberados de forma inmediata, tiene que ver más bien con la falta de capacidades y conocimientos de los operadores para llevar a cabo investigaciones. Esto dado que, a pesar de existir un catálogo de 9 delitos sujetos a prisión preventiva oficiosa, la realidad es que todos los delitos, desde el más simple hasta el más grave, pueden ameritar prisión preventiva siempre y cuándo se acredite que la medida es necesaria.

En caso de que un juez decida que el presunto imputado no amerite prisión preventiva, existen otras medidas[33] que puede dictar para tener bajo vigilancia a la persona que es acusada. Sin embargo, una pieza fundamental del NSJP para que el juez tenga información suficiente para dictar alguna de estas medidas (en caso de que el Ministerio Público no fundamente suficientemente bien

32 Antonio Barreto Rozo y Alejandro Madrazo Lajous, "Los costos constitucionales de la Guerra contra las drogas. Dos casos de estudios de las transformaciones de las comunidades políticas de las Américas", *Isonomía,* 2015, núm. 43, pp. 151-193.

33 Pago de garantía económica, usar localizador electrónico, acudir a firma periódica, embargo de bienes, congelamiento de cuentas bancarias, no salir del país, estado o municipio, vigilancia por parte de alguna institución, prohibir actividades o arraigo.

el recurso de prisión preventiva), es la Unidad de Seguimiento de Medidas Cautelares, la cual está ausente en prácticamente en todo el territorio nacional.

Una de las tareas fundamentales de esta unidad, es la elaboración de perfiles de las personas imputadas para contar con información técnica y de riesgos que puede existir en caso de liberarlas. Lamentablemente, la creación de esta instancia está detenida "con motivo de los recortes presupuestales en todos los sectores", esto de acuerdo a lo manifestado por Comisión Nacional de Seguridad (CNS), que señala haberse visto obligada a retrasar su implementación.[34],

Dicho lo anterior, el presente apartado revisará la información disponible sobre capacitaciones al personal que opera el NSJP en el estado de Michoacán. La intención es conocer en qué tan capacitados o no se encuentra el personal que opera el sistema. Una limitante que se enfrentó para desarrollar este apartado, es el detalle de la información disponible dado que en su mayoría existen números absolutos, pero no existen indicadores que permitan hacer un análisis más fino. Así mismo, la información está dispersa en diferentes instancias y agencias de gobierno. Esto habla de la necesidad de pensar en un sistema de información público e integrado que cuente con información e indicadores para el monitoreo y evaluación del NSJP.

¿Qué dicen las cifras sobre la capacitación del personal operativo del NSJP en Michoacán?

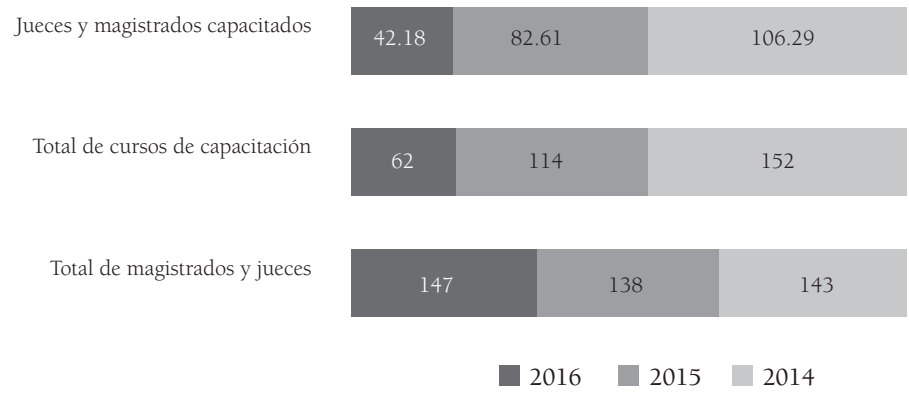
La información sobre capacitaciones que fue posible recabar del dispensario de datos de INEGI es limitada. Al revisar el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE), fue posible encontrar la capacitación recibida por jueces, magistrados y personal de órganos jurisdiccionales (más todos los perfiles que laboran en dicha instancia).[35] Estos datos, por la naturaleza del censo, pertenecen al Poder Judicial. Al hacer el mismo ejercicio y buscar en el CNGSPSPE información sobre las capacitaciones recibidas por parte del personal de seguridad pública, no fue posible encontrar nada. Esto hace un llamado e invita a que INEGI considere dentro del censo a levantarse en 2017, la posibilidad de incluir un apartado que capture dicha información.

34 La información se obtuvo mediante una solicitud hecha por el equipo de *Animal Político* a la CNS: Arturo Ángel, "Gobierno incumple con la creación de una unidad clave para evaluar la peligrosidad de los detenidos", *Animal Político*, 10 de julio de 2017.

35 Secretarios, actuarios, secretarios de estudios o proyectistas, servidores de carrera judicial y personal administrativo.

De acuerdo al CNPJE 2014-2016 se impartió a jueces y magistrados un total de 328 cursos de capacitación.[36] El año 2014 fue el que presentó un mayor número[37] de capacitaciones para jueces y magistrados al registrar un superávit de 6.29; es decir, se capacitó a 106.29 personal bajo esta adscripción.

Gráfica 4. Capacitación a jueces y magistrados de Michoacán 2014-2016



Fuente: INEGI, "Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal".

Existe una marcada tendencia a la baja en el nivel de capacitación recibida entre el año 2014 y los dos años subsecuentes. Una posible explicación a esto es la repetición de los programas de capacitación. Sin embargo, es difícil aseverarlo con seguridad ya que no existe información relativa que dé evidencia de esto.

Por otro lado, las capacitaciones recibidas por parte del personal de los órganos jurisdiccionales presentan los siguientes datos; en el año 2014 no se impartieron cursos de capacitación; en 2015 se impartieron 318 cursos de capacitación lo que equivale 21.13% del personal; en 2016 fueron 223 los cursos impartidos, lo que significa que 15.01% del personal que labora en órganos jurisdiccionales fue capacitado.

Los resultados en la revisión de estos datos muestran una marcada diferencia entre la capacitación que se recibe entre jueces y magistrados con relación al personal que labora en los órganos jurisdiccionales. Si bien es cierto que los jue-

36 Las actividades catalogadas como capacitación son: diplomados, cursos de especialización, cursos de formación, talleres, conferencias y otros. No fue posible conocer que se consideran como "otros".

37 Para hacer el cálculo se dividió el total de las capacitaciones recibidas entre los jueces y magistrados existentes en el estado. La misma fórmula se utilizó para calcular la capacitación a personal de órganos jurisdiccionales.

ces y magistrados son el eslabón más determinante en la procuración de justicia, no podemos dejar a un lado el personal que apoya los procesos administrativos y técnicos que ayudan a consolidar el trabajo hecho en el Poder Judicial. Por lo anterior, resulta importante señalar que este personal también juega un papel estratégico en dentro NSJP, ya que son quienes dan agilidad a los procesos interno. Por ello, es importante que adquieran un mayor nivel de capacitación.

La segunda fuente en la que se buscó información sobre la capacitación recibida por los operadores del NSJP fue en el ahora extinto Consejo de Coordinación para la Implementación, Seguimiento y Evaluación del NSJP en Michoacán.Aquí fue posible encontrar más información relativa al tema ya que existen los documentos que respaldan los proyectos de capacitación de la Setec. Para efectos de este apartado se revisaron los proyectos de capacitación 2016. En total 5 165 personas fueron capacitadas en los diferentes ámbitos del sistema de justicia penal. La distribución y objetivos de las capacitaciones fue la siguiente:

Cuadro 5. Capacitaciones presenciales impartidas a personal operativo del NSJP

Operador	Capacitación	Objetivo capacitación	Región / Estado
Defensores Públicos	150 de 175	Proporcionar a los participantes al curso el conocimiento sobre las estrategias de litigación, técnicas de interrogatorio – contrainterrogatorios e identificar elementos argumentativos para aplicaros en audiencias del procedimiento penal.	Morelia, Uruapan, Zitácuaro, Zamora, Lázaro Cárdenas y Apatzingán
Jueces	100	Proporcionar capacitación especializada en el NSJP para reforzar conocimientos	Morelia, Uruapan y Zitácuaro.
Administrador de salas	150	Proporcionar capacitación especializada en el NSJP	Morelia, Uruapan y Zitácuaro.
Protección civil	120	Proporcionar atreves de talleres y actividades de campo, capacitación especializada sobre el NSJP	Morelia
Abogados litigantes	90	Capacitar en conformidad con el programa de capacitación 2016 para el NSJP	Morelia, Zamora y Uruapan

Operador	Capacitación	Objetivo capacitación	Región / Estado
Asesores jurídicos	60	Capacitar conforme al programa de capacitación básica de SETEC y el programa de capacitación especializada	Morelia
Policía investigadora	120 de 909	Proporcionar capacitación especializada para identificar el modus operandi del imputado y demostrar la existencia del delito	Morelia, Uruapan, Zitácuaro, Zamora, Lázaro Cárdenas, La Piedad y Apatzingán
Peritos	30	Capacitar a peritos en el NSJP.	Morelia, Uruapan, Zitácuaro, Zamora, Lázaro Cárdenas y Apatzingán
Agentes del MP	180 de 414	Proporcionar capacitación especializada para distinguir entre medidas cautelares y elementos de argumentación	Morelia, Uruapan, Zitácuaro, Zamora, Lázaro Cárdenas, La Piedad y Apatzingán
Unidad especializada en secuestro	12 MP 68 policías de investigación 10 peritos	Distinguir las diferentes etapas del sistema penal acusatorio y los DDHH vinculantes	Morelia
MP orientador	55	Capacitar para que el personal adquiera conocimiento sobre la recepción de denuncias o querellas.	Morelia, Uruapan, Zitácuaro, Zamora, Lázaro Cárdenas, La Piedad y Apatzingán
Policía	Estatal 1770 de 2126 Municipal 1770 de 4466	Capacitación sobre primer respondiente en el NSJP	Morelia, Uruapan, Zitácuaro, Zamora, Lázaro Cárdenas y Apatzingán
Sistema penitenciario	300 de 1566	Proporcionar capacitación especializada a través de talleres y actividades de campo conocimiento sobre el NSJP	Morelia, Uruapan, Zitácuaro, Zamora, Lázaro Cárdenas y Apatzingán
Medidas cautelares	5	Proporcionar capacitación sobre procedencia de medidas cautelares.	Michoacán

Operador	Capacitación	Objetivo capacitación	Región / Estado
Mediadores y conciliadores	160	Identificar mecanismos alternativos de solución de controversias y profundizará en la conciliación	Morelia, Uruapan, Zitácuaro, Zamora, Lázaro Cárdenas, La Piedad y Apatzingán
Forense (prácticas)	Policía de investigación 5 de 909	Capacitación para elaborar de manera clara, suficiente y concisa el registro de la actividad policial dentro de la investigación	Michoacán
Forense (prácticas)	Defensoría de oficio - 5	Proporcionar información de buenas prácticas de los estados de baja california	Michoacán
Forense (prácticas)	Administrador de salas - 5	Proporcionar capacitación de procesos informáticos	Michoacán

Fuente: Consejo de Coordinación para la Implementación, Seguimiento y Evaluación del NSJP en Michoacán.

A pesar de que hay más detalles sobre los objetivos de los cursos de capacitación, la estructura y calidad del conocimiento adquirido sigue siendo un tema pendiente. El indicador utilizado en los cursos de capacitación para medir su efectividad es la eficiencia terminal del personal, es decir; del total de personas inscritas cuántas terminaron el curso (sin importar calificación aprobatoria o no). Esto nuevamente nos lleva al señalamiento sobre el diseño de indicadores más precisos y la necesidad de revisar el programa curricular de los cursos de capacitación por parte de cuerpos colegiados que den su visto bueno. Esto también nos obligaría a revisar el perfil de las personas encargadas de impartir los cursos, pero no existe información al respecto disponible de manera pública a través de los sitos en la red de ninguna agencia de gubernamental.

Por otro lado, es importante señalar que los formatos de aprobación de capacitaciones tienen algunas divergencias entre las regiones definidas por el PJEM y las señaladas: formalmente se concibieron 6 regiones y en algunos formatos se señalan 7, siendo La Piedad la región señalada sin carácter oficial.

De manera adicional a las capacitaciones de carácter presencial, durante el año 2016 se impartieron seis cursos básicos en línea con duración de 90 horas a jueces, agentes del Ministerio Público, defensores públicos, peritos, asesores jurídicos de víctimas, especialistas en métodos alternos de solución de controversias y personal del sistema penitenciario. Los resultados fueron los siguientes:

Cuadro 6. Resultados curso en línea 1

Perfil	Acreditado	No acreditado	No presento evaluación final
Agentes MP	3	0	3
Asesor Jurídico de víctimas	12	1	8
Defensores	2	1	4
Especialistas métodos alternos	1	1	0
Jueces	3	0	4
Peritos	3	0	8
Personal sistema penitenciario	2	0	5

Fuente: Consejo de Coordinación para la Implementación, Seguimiento y Evaluación del NSJP en Michoacán.

Cuadro 7. Resultados curso en línea 2

Perfil	Acreditado	No acreditado	No presento evaluación final
Agentes MP	13	3	11
Asesor Jurídico de víctimas	1	0	4
Defensores	20	0	9
Especialistas métodos alternos	2	0	1
Jueces	2	0	1
Peritos	5	1	9
Personal sistema penitenciario	1	1	0

Fuente: Consejo de Coordinación para la Implementación, Seguimiento y Evaluación del NSJP en Michoacán.

Cuadro 8. Resultados curso en línea 3

Perfil	Acreditado	No acreditado	No presento evaluación final
Agentes MP	2	0	0
Asesor Jurídico de víctimas	2	0	0
Defensores	5	0	0
Especialistas métodos alternos	1	0	0
Jueces	6	0	0
Peritos	12	0	0
Personal sistema penitenciario	0	0	0

Fuente: Consejo de Coordinación para la Implementación, Seguimiento y Evaluación del NSJP en Michoacán.

Cuadro 9. Resultados curso en línea 4

Perfil	Acreditado	No acreditado	No presento evaluación final
Agentes MP	37	13	29
Asesor Jurídico de víctimas	1	1	1
Defensores	5	0	7
Especialistas métodos alternos	4	0	4
Jueces	6	0	3
Peritos	19	1	19
Personal sistema penitenciario	0	0	0

Fuente: Consejo de Coordinación para la Implementación, Seguimiento y Evaluación del NSJP en Michoacán.

Cuadro 10. Resultados curso en línea 6

Perfil	Acreditado	No acreditado	No presento evaluación final
Agentes MP	34	30	25
Asesor Jurídico de víctimas	6	0	4
Defensores	4	0	4
Especialistas métodos alternos	15	2	12
Jueces	7	1	0
Peritos	16	1	13
Personal sistema penitenciario	0	0	0

Fuente: Consejo de Coordinación para la Implementación, Seguimiento y Evaluación del NSJP en Michoacán.

Hay información sobre los resultados de 5 de los 6 cursos virtuales que se impartieron. Para el análisis que se presenta y, como protección de datos personales, se utilizó únicamente la información referente a la acreditación del curso o no, dejando fuera los nombres de las personas que tomaron el curso. En total, 497 elementos del personal operativo del NSJP en Michoacán tomó el curso en línea, de estos 217 acreditaron de manera satisfactoria el curso, 43 no lo aprobó, 188 no presentaron la evaluación final y no existe información de 49 personas. Al sumar el número de personal que no aprobó y no presentó la evaluación final tenemos que el número es superior al total de acreditados con 231.

Por otro lado, si revisamos los promedios de aprobación por perfil de operador del NSJP los resultados arrojan los siguientes números:

Cuadro 11. Promedio de acreditación del curso por perfil de operador

Agentes MP	56.64%
Asesores jurídicos	54.10%
Defensores	48.20%
Especialistas en métodos alternos	63.68%
Peritos	52.53%
Personal sistema penitenciario	39.29%
Jueces	72.74%

Fuente: Elaboración propia con información del Consejo de Coordinación para la Implementación, Seguimiento y Evaluación del NSJP en Michoacán.

Como se puede observar, salvo el caso de los jueces y los especialistas en métodos alternos de solución de controversias, los demás perfiles operadores en promedio presentan números entre 39.29% y el 56.64%, esto quiere decir que el porcentaje de aprobación de dichos cursos es deficiente. Es importante señalar que el curso 2 presenta un comportamiento atípico con el 100% de aprobación de todos los perfiles inscritos, por lo que probablemente los resultados pudieran tener un comportamiento ligeramente a la baja en todos los perfiles.

Consideraciones finales

El NSJP sigue actualmente en un proceso de consolidación. Los ocho años que se establecieron como horizonte para la implementación no han sido suficiente. Los principales motivos que se vislumbran, desde un enfoque de política pública, se exponen a continuación.

En primer lugar, la brecha de implementación: la naturaleza del entramado institucional del NSJP hace que su implementación sea compleja. Los retos intrínsecos de la armonización de los marcos jurídicos en todos los niveles (federal, estatal y municipal) así como el aprendizaje organizacional que implica, están en gran medida condicionados a las capacidades institucionales. En este sentido, tal y como se revisó a lo largo del texto, el binomio corrupción y (des)confianza en las instituciones configuran una arena pública para la implementación del NSJP compleja. Aunado a esto, si asumimos que los implementadores del NSJP (cuerpos de seguridad e impartición de justicia) son una pieza fundamental y estos están recibiendo la capacitación suficiente pero no adecuada, el aprendizaje para el cambio organizacional entrará en una dinámica sintomática donde el problema de fondo no es la falta de capacitaciones, si no la calidad de éstas. Por otro lado, también es importante señalar que, como parte de las capacidades institucionales a desarrollar, la falta de planeación ha derivado en la ausencia de instancias estratégicas como la Unidad de Medidas Cautelares. Como consecuencia, tenemos que la brecha de implementación sea pronunciada.

La implementación del NSJP se debe asumir desde una postura técnica y no política. A pesar de que existen aspectos de mejora en el diseño institucional del sistema de justicia penal, estas no deben adquirir un tinte político, ya que podrían potencializar el conflicto entre actores sobre la complejidad intrínse-

ca del mismo sistema. El resultado de elevar el conflicto (lo político) sobre lo técnico (la complejidad de implementación), sería distorsionar los valores y objetivos del NSJP con los que en un inicio fue concebido. Actualmente, con la infraestructura institucional existente y que se sigue desarrollando, se pueden reducir las brechas de implementación si se cimientan mecanismos de monitoreo y evaluación más sólidos. Esto a corto y mediano plazo, resulta más viable (en lo que se consolida la implementación) que hacer reformas de gran calado aun cuando el NSJP es institucionalmente muy joven.

Recomendaciones de política pública

Para el adecuado monitoreo y eventual evaluación del NSJP es necesario contar con una batería de indicadores más robusta e integrada en un sistema nacional (plataforma). A pesar de existir ya indicadores definidos a nivel nacional y estatal, es necesario, en primer lugar, clasificar dichos indicadores según su naturaleza, es decir; desempeño, resultado, gestión o impacto. Adicional a estos indicadores ya definidos, es importante incorporar indicadores de carácter complementario para tener más información sobre los rasgos particulares de la administración e impartición de justicia en todo el territorio nacional, así como de los atributos de calidad de los mismos.

Con la intención de que no se encuentre dispersa la información generada por los indicadores entre las diferentes instancias públicas, se recomienda desarrollar e instalar un sistema nacional de monitoreo de indicadores del NSJP. Dicho sistema implica un ejercicio de coordinación interinstitucional y de gobernanza para definir tanto los criterios técnicos como institucionales.

Por otro lado, atendiendo el tema de capacitaciones, se recomienda convocar a una consulta de colegiada de carácter vinculante, para revisar los contendidos de los programas y establecer metodologías de aprendizaje. Esto con el objetivo de personalizar los programas por tipo de operador del NSJP y elevar la calidad de las capacitaciones con esquemas tanto de evaluación como de incentivos. En este mismo orden de ideas, también resulta importante contar con el personal docente indicado para impartir los cursos. Lo anterior se puede constituir ya sea a nivel nacional o estatal como un programa de capacitación integral para la implementación del NSJP.

Prevención del delito en el Estado de Michoacán

Objetivos y acciones en materia de delitos a nivel estatal

Durante los últimos años, el estado de Michoacán se ha caracterizado a nivel nacional por sus elevados niveles de violencia, y tasas delictivas. Un ejemplo de esto podemos encontrarlo en el *Reporte sobre delitos de alto impacto* desarrollado por el Observatorio Nacional Ciudadano Seguridad, Justicia y Legalidad,[38] donde la entidad ocupó el séptimo lugar en carpetas de investigación de homicidios dolosos en el periodo comprendido entre marzo de 2016 y febrero del 2017; así como el séptimo lugar en carpetas de investigación por secuestro para el mismo periodo.

Sin embargo, la presencia de la violencia en la entidad no es el algo exclusivo del crimen organizado, sino también de las políticas federales de mano dura contra las drogas (recuérdese, por ejemplo, el caso Tanhuato). A la vez, ha servido como campo de experimentación en el ámbito de las políticas públicas en lo que a seguridad, justicia y paz se refiere, por ejemplo, con las intervenciones militares para combatir al crimen organizado. No todas las acciones que se llevan a cabo en esta materia de seguridad y justicia provienen del Gobierno federal; ya que también el gobierno estatal debe desarrollar, al inicio de cada periodo, un plan de trabajo con temas prioritarios para la entidad.

El *Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2015-2021*[39] es un documento en el que se describen los objetivos del gobierno de Silvano Aureoles Conejo. Para lo anterior, se establecen líneas estratégicas y acciones mediante las cuales se pretenden abordar problemas públicos. En el documento se establecen 9 Prioridades Transversales para el Desarrollo Sostenible de Michoacán que son:

- Desarrollo Humano; Educación con Calidad y Acceso a la Salud.
- Tranquilidad, Justicia y Paz.

38 Observatorio Nacional Ciudadano Seguridad Justicia y Legalidad, *Reporte Sobre Delitos de Alto Impacto. Marzo 2017.*

39 Gobierno del Estado de Michoacán, *Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2015-2021.*

- Prevención del Delito.
- Desarrollo Económico, Inversión y Empleo Digno.
- Cubrir las Necesidades Básicas y Promover a Inclusión y Acceso de los más necesitados.
- Innovación, Productividad y Competitividad.
- Sustentabilidad Ambiental, Resiliencia y Prosperidad Urbana.
- Cohesión Social e Igualdad Sustantiva.
- Rendición de Cuentas, Transparencia y Gobierno Digital.

Dentro de estas 9 prioridades, se encuentran dos que son de interés en materia delictiva: 1) el eje de Tranquilidad, Justicia y Paz, que aborda delitos de alto impacto como son los homicidios, los secuestros, la extorsión y el robo; 2) el eje de Prevención del Delito que busca incidir en las tasas de delincuencia y victimización, a través de un enfoque más ciudadano.

En el eje de Tranquilidad, Justicia y Paz se plantean los siguientes objetivos, así como sus respectivas líneas estratégicas.

1. Generar una cultura de legalidad con mecanismos transparentes y profesionales del sistema de seguridad pública y procuración de justicia.
    a. Mejorar el servicio de seguridad pública y de procuración de justicia con profesionalismo y ética.
2. Fortalecer el estado de derecho en el sistema de justicia y seguridad para lograr respeto y confianza en las instituciones.
    a. Garantizar la tranquilidad y paz para lograr el bienestar de los ciudadanos.
    b. Consolidar acciones afirmativas para grupos específicos.
    c. Abatir la violencia y la delincuencia.
    d. Garantizar la transversalidad de las acciones de seguridad y justicia.
    e. Transformar el sistema de seguridad y procuración de justicia.

Por otro lado, en el eje de la Prevención del delito establece como objetivos y líneas de estrategia las siguientes:

1. Involucrar a la comunidad a través de la participación ciudadana para promover el bienestar social.

    a. Proximidad y participación ciudadana.

    b. Erradicar la violencia.

    c. Integrar a los jóvenes en programas y acciones que les den identidad, integridad y les abran nuevos intereses genuinos.

4. Promover la participación ciudadana, fortaleciendo la confianza en las instituciones mediante la legalidad y la corresponsabilidad.

    a. Reconstruir el tejido social con responsabilidad.

    b. Denotar oportunidades económicas.

1. Desarrollar programas de arte, cultura, deporte y sano esparcimiento en los espacios públicos de las comunidades.

    a. Activar mente y cuerpo.

Un documento que nos permite conocer ciertos avances de las estrategias que el gobierno implementó tanto en el eje de Tranquilidad, Justicia y Paz, como en el de Prevención del Delito es el *Primer Informe de Gobierno Michoacán*.[40] Este informe funciona como un mecanismo de rendición de cuentas del gobierno estatal, y describe los acciones y programas que éste lleva a cabo durante su gobierno de acuerdo al *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Michoacán 2015-2021*.

Entre las acciones que se llevaron a cabo en materia de tranquilidad, justicia y paz, se encontró la implementación del Modelo Único Policial, el cual homologa los cuerpos policiales municipales y estatal; lo anterior en coordinación con el gobierno federal. Este modelo determina que los encargados de la seguridad pública serán tanto la federación como las entidades federativas, circunscribiendo la participación de los municipios al desarrollo de políticas de prevención no policiales. El Acuerdo del Convenio de Mando Único Policial fue firmado por 110 de los 113 municipios del estado de Michoacán y comenzaron a funcionar a partir del año 2015.

40 Gobierno del Estado de Michoacán, *Primer Informe de Gobierno Michoacán*, 18 de septiembre de 2016 (en adelante *Primer informe*).

Aunado a eso, y en el marco de implementación del NSJP, se realizaron capacitaciones a servidores públicos, así como una inversión de $5 377 000 pesos en infraestructura en los municipios de Zamora, La Piedad, Apatzingán y Lázaro Cárdenas. Finalmente, la adquisición de equipo de oficina, y equipo de provisión de seguridad con una inversión total de $1 000 689 pesos. Cabe mencionar que el presupuesto destinado al estado de Michoacán en materia de implementación de la reforma del NSJP para el año 2016 fue de $21 540 460.39 pesos.[41]

De acuerdo al Imco,[42] el presupuesto federal para la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal entre 2012-2016 fue de $110 273 136.84 pesos; mientras que el presupuesto estatal destinado para este rubro no puede determinarse ya que no se encuentra desglosado en el Presupuesto de Egresos Estatal; aunque sí se señala que el nivel de implementación es medio alto. Este presupuesto corresponde únicamente al rubro de *Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal destinada a las Entidades Federativas* del subsidio de Setec.[43]

Por otro lado, Cidac (2017) realiza un análisis de los recursos destinados para la implementación de la reforma al sistema de justicia penal. De acuerdo con este análisis, entre el Fideicomiso de Apoyo para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal (2014-2016) y el Subsidio de Setec (2010-2016) el estado de Michoacán ha recibido $453 664 948.35 pesos.[44]

Aunque en el informe de gobierno se describen varias inversiones en esta materia, para el año 2016 el estado de Michoacán no calificó entre las 16 entidades federativas con mejor desempeño en cuanto al ejercicio del gasto de implementación y desarrollo del sistema de justicia penal y sistemas complementarios; a diferencia del año 2015 en el cual ocupó el lugar 9; y solo logró el 42.34% de avance en la implementación.[45]

Otro hecho relevante fue la instalación de 9 Bases de Operaciones Mixtas, en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional, la Policía Federal y la Procuraduría General de Justicia del Estado; lo cual permitió acciones de prevención y combate de la delincuencia por medio de la colaboración interestatal.

41 Secretaría de Gobernación, Acuerdo por el que se establecen las políticas para la obtención y aplicación de los recursos destinados a la implementación de la reforma del Sistema de Justicia Penal, a favor de las entidades federativas para el ejercicio fiscal 2016, 21 de diciembre de 2015.

42 Imco, "Nuevo Sistema De Justicia Penal. Fichas Por Estado: Michoacán".

43 Imco, "¿Qué es el Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP)?".

44 Cidac, *Hallazgos 2016. Seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México.*

45 Secretaría de Gobernación, *Informe anual de evaluación 2016 del "Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)" a nivel Nacional*, 22 de mayo de 2017.

Por otro lado, en materia de prevención del delito, fueron implementados los Comités de Vigilancia Vecinal (Comvive), los cuales están a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública. Estos esquemas de seguridad tienen como objetivo que los habitantes de una comunidad o colonia puedan organizarse y, de este modo, procurarse seguridad ante la violencia y el crimen; el primer municipio en implementar este esquema fue Zitácuaro, con un número inicial de 400 Comvive.[46] Actualmente existen 1 945 Comités de Vigilancia Vecinal en los municipios de Zitácuaro, Morelia, Uruapan, Zamora, La Piedad, Sahuayo, Los Reyes, Apatzingán y Lázaro Cárdenas, beneficiando a 9 725 personas por medio de capacitación en materia de alerta de género y vigilancia vecinal.[47]

Una estrategia más de programas de intervención comunitaria son los llamados Comunidad Modelo y Tu Comunidad Está en Ti. Ambos son esquemas de participación ciudadana en el cual los habitantes de la comunidad participan activamente en la identificación y resolución de problemas. El primer programa de Comunidad Modelo fue implementado en la comunidad de Cenobio Moreno, perteneciente al municipio de Apatzingán, extendiéndose a 16 comunidades más desde que inició el programa.[48]

Otro evento importante fue la publicación de la Ley para una Cultura de Paz y Prevención de la Violencia y la Delincuencia en Michoacán, la cual entró en vigor a partir del día 1 de Enero del 2017. Su objetivo es:

> Establecer las bases de coordinación entre las autoridades estatales y las autoridades municipales del Estado de Michoacán en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia, para alcanzar y preservar la convivencia solidaria, pacífica y respetuosa entre los miembros de la sociedad, en el marco del Sistema de Seguridad Pública, de conformidad con la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.[49]

Esta última fue publicada en 2012 y su importancia reside en que establece las pautas a seguir en materia de prevención del delito, así como los mecanismos de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal); buscando así que exista coherencia entre las políticas públicas llevadas a cabo para la prevención social de la violencia y la delincuencia.

46 "Zitácuaro, primer municipio de Michoacán en instalar Comvive", *Quadratin,* 15 de diciembre de 2015.
47 Gobierno del Estado de Michoacán, *Primer Informe*.
48 Ireri Piña, "16 'Comunidades Modelo' en Michoacán", *Contramuro*, 4 de mayo de 2017.
49 Ley para una Cultura de Paz y Prevención de la Violencia y la Delincuencia en Michoacán.

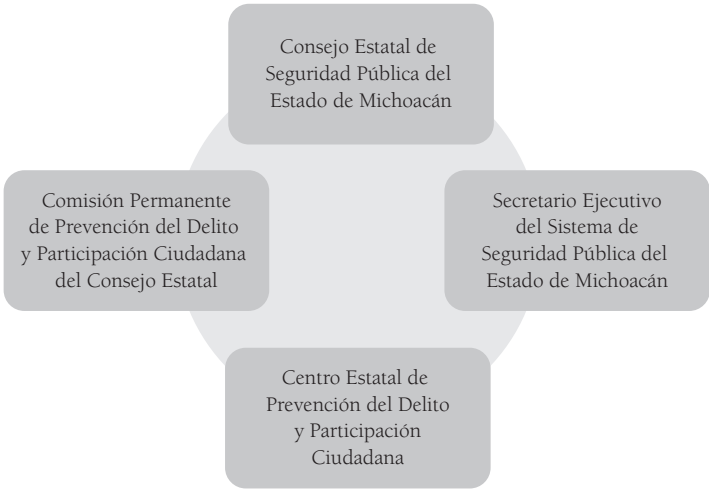
La ley estatal no solo establece los mecanismos de coordinación entre los diferentes organismos encargados de prevenir el crimen, sino que establece los ámbitos de participación de las entidades (social, comunitario, situacional y psicosocial), a través de los cuales se busca implementar programas focalizados para la reducción de crimen y fortalecimiento del entorno.

Estos ámbitos conllevan estrategias diferenciadas en cuanto a la prevención del crimen. Por ejemplo, el ámbito social promociona la inclusión de las personas en todos los ámbitos societales, así como su participación en programas educativos que permitan el desarrollo de una cultura de la legalidad. Por otro lado, el ámbito comunitario busca incentivar a la sociedad civil a participar en actividades de prevención, de modo que estos actores sean capaces de aportar a la seguridad de sus comunidades. El ámbito situacional trabaja a través de mejoras en el entorno; por ejemplo, invirtiendo en áreas recreativas o recuperando espacios públicos, de modo que estos no sean utilizados por los delincuentes. Por último, el ámbito psicosocial incide en los incentivos que las personas tienen para delinquir, este último está dirigido principalmente a aquellos grupos vulnerables ante la delincuencia.

De acuerdo a la Ley para una Cultura de Paz y Prevención de la Violencia y la Delincuencia en Michoacán, el Consejo Estatal de Seguridad Pública es el principal encargado de llevar a cabo la política estatal de prevención social de la violencia y la delincuencia, lo anterior con el apoyo del Centro Estatal de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, y en coordinación con la Comisión Permanente de Prevención del Delito y la Participación Ciudadana. Además de la elaboración de la política estatal de prevención, el Consejo Estatal tiene como atribuciones establecer la coordinación entre las instituciones y recabar la información existente sobre prevención del delito.

Otra institución que participa en el proceso de elaboración de políticas públicas en esta materia es el Secretariado Ejecutivo, cuya principal responsabilidad es coordinarse con todas las instituciones participantes para poder desarrollar las políticas de prevención, así como difundir la información en materia de delincuencia.

Figura 1. Actores responsables de la política estatal de prevención social de la violencia y la delincuencia



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley para una Cultura de Paz y Prevención de la Violencia y la Delincuencia en Michoacán.

Indicadores según tipo de delito para el estado de Michoacán

Para conocer el impacto que estas acciones de prevención del delito, impartición de justicia y establecimiento de la paz están generando en la sociedad michoacana, es necesario realizar un análisis de los delitos en el estado. Para ello, hay diversas fuentes oficiales a través de las cuales podemos obtener una perspectiva. En el caso particular de los homicidios, estas fuentes son el CNGSPSPE, el CNPJE, el CNIJE y las Estadísticas Vitales del INEGI, los datos de Incidencia Delictiva del Fuero Común y los Datos Abiertos de Incidencia Delictiva del SESNSP. Aunque estas cifras no son comparables debido a la metodología de recolección de datos, nos permiten analizar con datos duros el número de homicidios ocurridos, los procesos abiertos en los juzgados y las sentencias referentes a homicidios.

Tabla 3. Homicidios ocurridos en Michoacán, según diversas fuentes[50]

	Presuntos delitos Homicidio CNGSPSPE	Presuntos delitos y delitos Homicidio CNPJE	Procesados e imputados Homicidio CNIJE	Sentencias Homicidio CNIJE	Defunciones con presunción de homicidio EV	Denuncias por homicidio doloso SESNSP	Víctimas de Homicidio Doloso SESNSP
2016	S.D.	S.D.	S.D.	S.D.	1340	1287	1477
2015	2,052	1520	461	3	873	777	943
2014	3	2889	359	183	930	904	1085
2013	0	3053	0	183	919	902	S.D.
2012	S.D.	2873*	241	S.D.	830	755	S.D.
2011	S.D.	3044	S.D.	S.D.	853	773	S.D.

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales", "Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal", "Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal", "Estadísticas Vitales"; SESNSP. "Incidencia delictiva del fuero común", "Datos abiertos de incidencia delictiva".

En este primer apartado nos enfocaremos en las cifras por homicidios. Usaremos las principales fuentes oficiales: el INEGI y el SESNSP. Galindo López, señala que, aunque ambas cifras deberían ser equiparables (defunciones y víctimas), estas discrepan, y recomienda utilizar las cifras del INEGI debido a la metodología de recolección y manejo de datos, de la cual carece el SESNSP.[51]

En el análisis siguiente se utilizarán ambas fuentes, debido a que nos permiten visualizar diferentes variables vinculadas a los homicidios. Por ejemplo, las cifras del SESNSP nos permiten visualizar los homicidios registrados en las averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas de acuerdo a su causa, es decir, diferenciando entre homicidio doloso y culposo; también nos permite diferenciar los delitos de acuerdo al arma utilizada para cometerlo, dividiéndolos en homicidios con arma de fuego, con arma blanca, otros subtipos, así como los homicidios en los que no se determinó el artefacto con los cuales fueron cometidos.

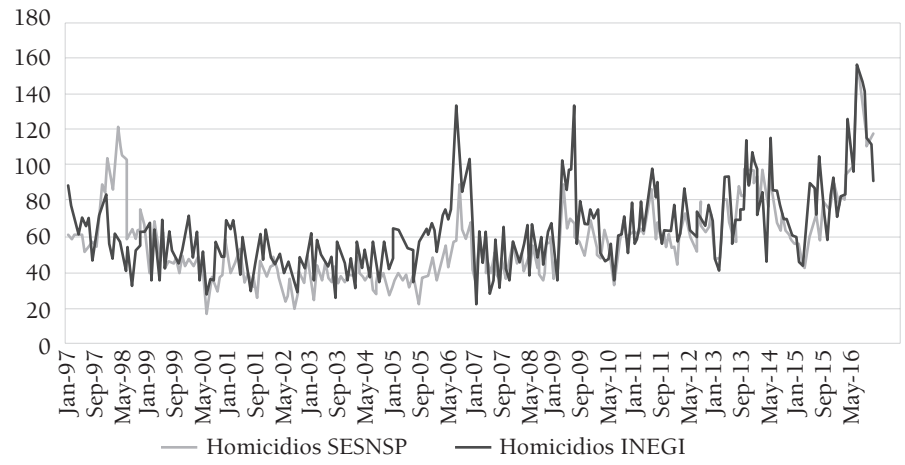
50 Este cuadro se desarrolló con base en el presentado en Carlos Javier Echarri Cánovas, *Propuesta de un índice para medir y analizar la violencia en México en apoyo al trabajo legislativo*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2017.

51 Galindo López, Carlos, *Homicidios: cifras y fuentes oficiales,* octubre de 2014.

Mientras el INEGI cuenta con la opción de diferenciar los delitos según sexo, edad, estado conyugal, nivel de escolaridad, entre otras variables socioeconómicas que pueden ser de interés; ambos datos cuentan con registros por entidad y municipio, así como una variable de tiempo, la cual difiere de acuerdo a las variables seleccionadas y a la fuente, pero nos brinda una buena perspectiva temporal de la ocurrencia o registro de los homicidios.

Realizando un análisis del número de homicidios en el estado de Michoacán, podemos verificar que las cifras del INEGI se encuentran, la mayor parte de los años, por encima de las publicadas por el Secretariado Ejecutivo. Durante el año 2006 se dio un incremento abrupto en el número de homicidios en el estado de Michoacán; seguido de tres puntos en el tiempo en los cuales el incremento de la violencia ocurrió de manera atípica en el año 2009, el 2013 y finalmente, el 2016. En este último año, el número de homicidios en el estado de Michoacán ocupo su punto más alto en un periodo de casi 20 años, con un total de 155 homicidios solo en el mes de julio; mientras que la suma anual de los homicidios fue de 1 334.

Gráfica 5. Número de homicidios cometidos por mes en el estado de Michoacán periodo 1997-2016



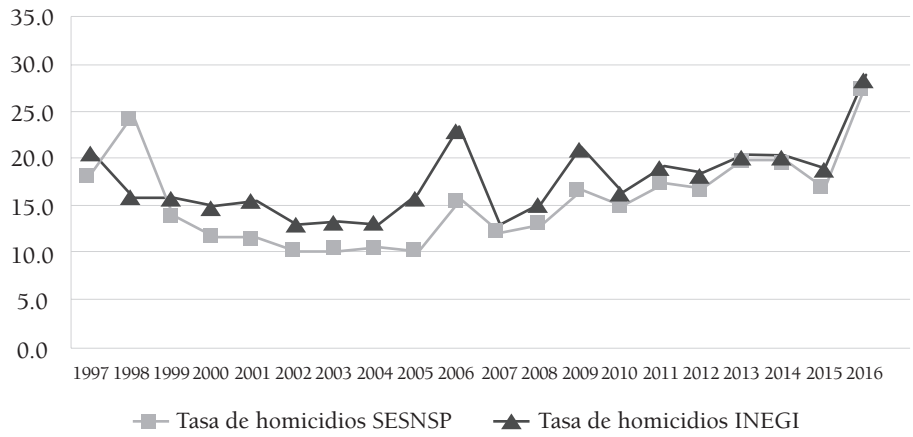
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Estadísticas vitales",[52] SESNSP, "Incidencia delictiva del fuero común".[53]

52 Las defunciones por homicidio se determinan a través de certificado o acta de defunción, así como el cuaderno para defunciones accidentales y violentas del Ministerio Público.

53 La información recopilada sobre homicidios dolosos y víctimas de homicidio doloso se refiere a los presuntos delitos registrados en las averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas, las

Para ese mismo año, el INEGI reportó una tasa de 29 homicidios por cada 100 000 habitantes en la entidad, mientras que el Secretariado reporto una tasa de 27.8 por cada 100 000 habitantes. Estas tasas son las más altas presentadas durante el periodo 1997-2016; y tuvieron un cambio de 10 y 10.9 unidades, entre los años 2015 y 2016, de acuerdo con el INEGI y el Secretariado, respectivamente.

Gráfica 6. Tasa de homicidios[54]



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Estadísticas vitales"; SESNSP, "Incidencia delictiva del fuero común"; Conapo, "Proyecciones de la Población 2010-2050".[55]

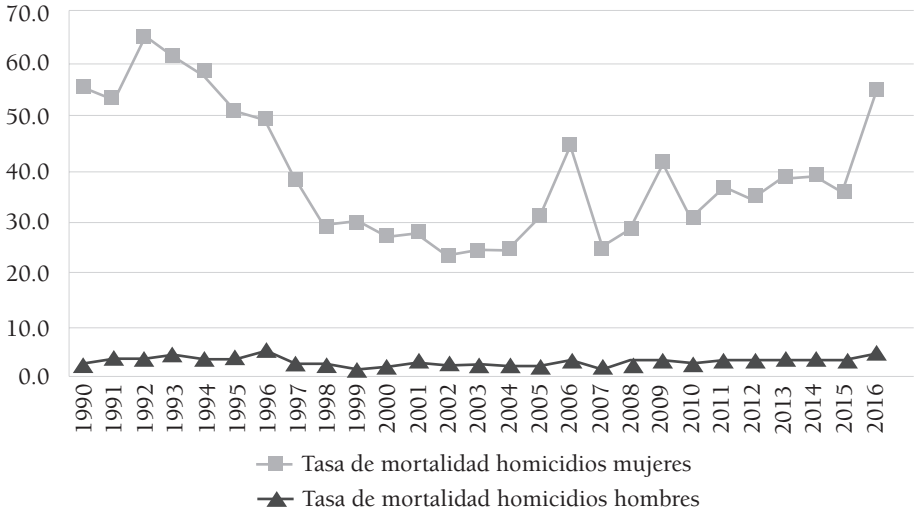
Analizando la tasa de homicidios por sexo podemos observar que ésta también se disparó para el año 2016, de forma más significativa para el caso de los hombres. En el caso de los hombres la tendencia de los homicidios es creciente, con periodos de disminución inestables. Mientras que la de mujeres parece constante, lo que nos permite apreciar la falta de intervención en cuanto a la disminución de los homicidios de mujeres.

cuales se reportan por las procuradurías generales de justicia y fiscalías generales de las entidades federativas.

54 La tasa de homicidios se calcula dividiendo el número total de homicidios para un año específico entre la población total de ese año, esto multiplicado por 100 000 habitantes.

55 Para realizar el cálculo se utilizaron las proyecciones de población a mitad de año.

Gráfica 7. Tasa de mortalidad por presuntos homicidios según sexo[56]



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Estadísticas vitales"; SESNSP, "Incidencia delictiva del fuero común"; Conapo, "Proyecciones de la Población 2010-2050".[57]

En materia de género podemos observar que las fuentes oficiales de información, con excepción de las cifras obtenidas por medio de las estadísticas vitales del INEGI, carecen de la información suficiente para hacer un análisis profundo del número de feminicidios en el estado de Michoacán.

56 La tasa de mortalidad por presuntos homicidios según sexo se calcula dividiendo el número de presuntos homicidios registrados por sexo para un año determinado, dividido entre la población media de cada sexo (mujeres y hombres) para el mismo año, multiplicada por 100 000 habitantes.

57 Para realizar el cálculo se utilizaron las proyecciones de población a mitad de año.

Tabla 4. Feminicidios y número de defunciones por homicidios de mujeres ocurridos en Michoacán, según diversas fuentes

	Presuntos delitos Feminicidio CNGSPSPE	Presuntos delitos y delitos Feminicidio CNPJE	Procesados e imputados Feminicidio CNIJE	Sentencias Feminicidio CNIJE	Defunciones con presunción de homicidio Mujeres
2016	-	-	-	-	124
2015	0	3	1	0	88
2014	0	7	0	1	90
2013	0	0	0	0	89
2012	S.D.	S.D.	S.D.	S.D.	88
2011	S.D.	S.D.	S.D.	S.D.	81

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales", "Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal", "Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal", "Estadísticas Vitales"; SESNSP. "Incidencia delictiva del fuero común", "Datos abiertos de incidencia delictiva".

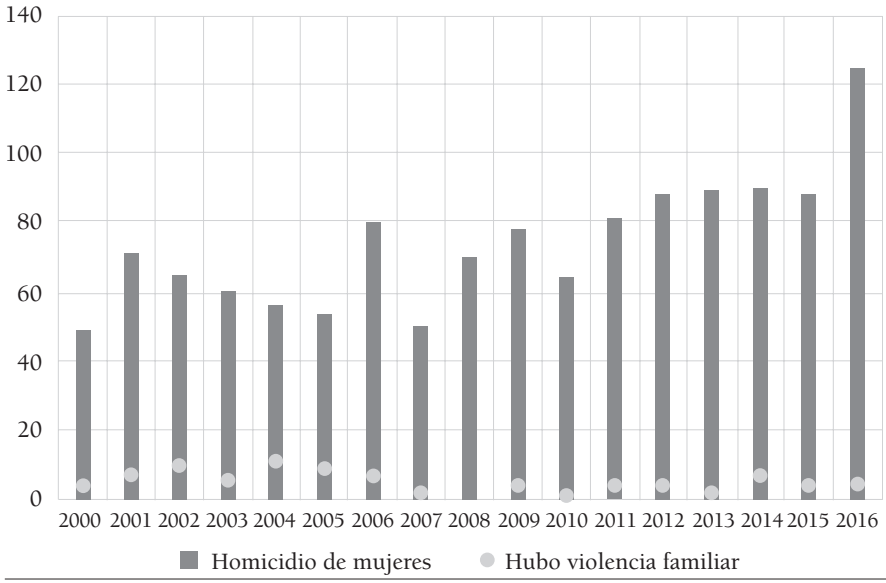
Una de las circunstancias que permiten tipificar el feminicidio son los antecedentes de violencia en el ámbito familiar.[58] Las defunciones por homicidios presentadas por el INEGI, nos permiten analizar una variable clave para determinar el número de feminicidios para el estado de Michoacán. Por ejemplo, para el año 2015, el 4.5% de los homicidios de mujeres presentó violencia familiar, la cual fue ejercida en la mayoría de los casos por parte del concubino o compañero, mientras que el caso restante fue cometido por parte del esposo o cónyuge; cifra relativamente menor a la presentada un año antes, en la cual el 7.8% de los homicidios involucro violencia familiar.[59]

Para el año 2016, el porcentaje de homicidios que involucraron violencia familiar fue de 4.0%. Sin embargo, existen otras circunstancias por las cuales la muerte de una mujer puede tipificarse como feminicidio, como los son la presencia de signos de violencia sexual, lesiones previas a la privación de la vida o actos de necrofilia, una relación entre la víctima y el agresor, amenazas, acoso o lesiones hacia la víctima, que la víctima haya sido incomunicada previa a la

58 Código Penal Federal, art. 325.
59 INEGI, "Estadísticas vitales".

privación de la vida, y finalmente la exhibición de la víctima públicamente, los cuales no pueden analizarse a través de las variables disponibles.

Gráfica 8. Homicidios de mujeres en Michoacán totales y con violencia familiar



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. "Estadísticas vitales":

En esta gráfica podemos observar una tendencia creciente en el número de homicidios de mujeres. Para el año 2016 se registran 124 homicidios de mujeres en el estado de Michoacán, el número más alto registrado en un periodo de 26 años, representando un incremento del 41% con respecto al año anterior.

Por otro lado, el titular de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán, José Martín Godoy Castro, declaró que al mes de marzo de 2017 se habían registrado 35 homicidios de mujeres, 8 de los cuales fueron tipificados como feminicidios; mientras que para 2016, de los 101 homicidios de mujeres 12 fueron feminicidios.[60]

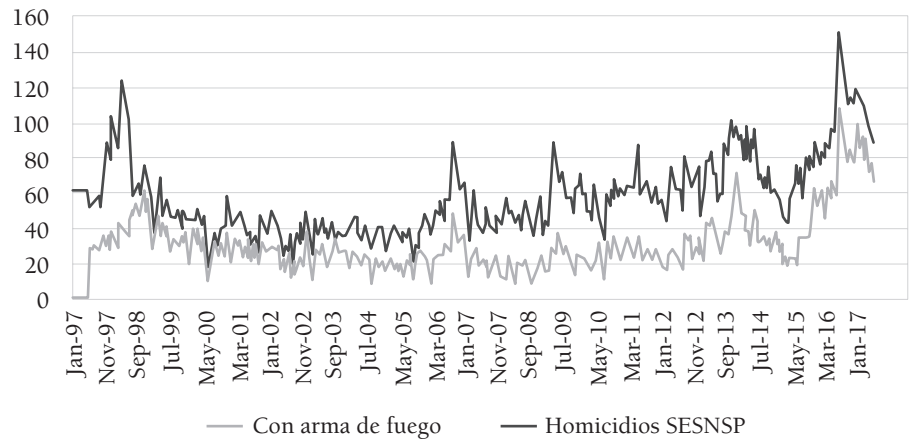
De lo anterior podemos concluir que la cifra en el número de feminicidios se encuentra en aumento; sin embargo, según los datos declarados por el Tribu-

60 Blanca Padilla, "En 2017 han sido asesinadas 35 mujeres en Michoacán", *Mi Morelia*, 6 de marzo de 2017

nal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura en Michoacán entre 2011 y 2016 solo se logró una sentencia en sentido condenatorio por feminicidio. Cabe insistir en el hecho de que, en caso de que no hubiese violencia familiar, ello no implicaría que no se tratara de un feminicidio, ya que existen otras características que permiten tipificar el delito de este modo.

Otra característica importante es el arma con la que comete el delito. La siguiente gráfica nos muestra el número de homicidios cometidos con arma de fuego, así como el número total de homicidios para cada periodo. De acuerdo con la información proporcionada por el Secretariado Ejecutivo, a finales de 2008 el número de homicidios cometidos con arma de fuego estuvo en su punto más bajo desde el año 2000, sin embargo, a partir de ahí el número de homicidios cometidos con arma de fuego ha ido en incremento.

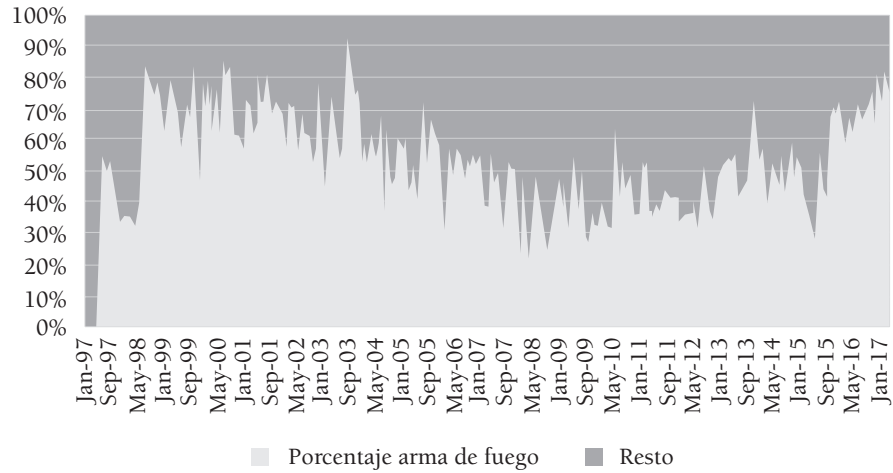
Gráfica 9. Número de presuntos homicidios cometidos con arma de fuego y número total de homicidios en el estado de Michoacán.



Fuente: Elaboración propia con datos de SESNSP, "Incidencia delictiva del fuero común".

También podemos observar que, durante los últimos 20 años, la mayor parte de los homicidios, es decir, más del 50% de los homicidios han sido cometidos con arma de fuego. Aunque también hubo una reducción significativa de su porcentaje con relación al número total de homicidios para algunos meses entre el año 2006 y el 2012.

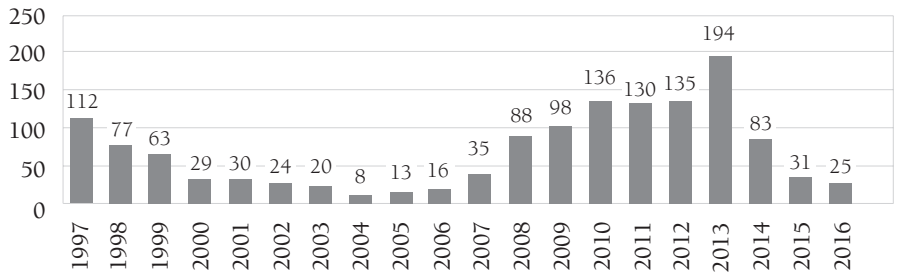
Gráfica 10. Porcentaje de homicidios cometidos con arma de fuego en el estado de Michoacán



Fuente: Elaboración propia con datos de SESNSP, "Incidencia delictiva del fuero común".

Los secuestros alcanzaron cifras extraordinarias para el periodo 2008-2013; reduciéndose significativamente al siguiente año de 194 secuestros a 83, una disminución de 57.22% con respecto al año anterior. Mientras que, para 2015, la reducción con respecto al año anterior fue de 62.65%, cerrando el año con un número de 31 secuestros. Por último, para 2016, el número de secuestros disminuyó a 25, cifras similares a las de 14 años antes.

Gráfica 11. Número de secuestros por año (1997-2016) en Michoacán



Fuente: Elaboración propia con datos de SESNSP, "Incidencia delictiva del fuero común".

Además de los anteriores, existen otros delitos que aquejan a la ciudadanía michoacana: el robo de vehículos, los asaltos a transeúntes o en el transporte público, la extorsión y el fraude se presentan de modo más frecuente y su análisis es indispensable para el desarrollo de políticas públicas que permiten la reestructuración del tejido social, y brinden a los pobladores un ambiente más seguro.

Una herramienta de utilidad para conocer la situación de seguridad en el estado de Michoacán es la Envipe,[61] cuya metodología y diseño se encuentra en línea con los estándares internacionales de buenas prácticas.[62] Mediante diferentes tabulados y microdatos, la Envipe permite conocer los niveles de victimización, características del delincuente, de las víctimas, el número de denuncias, la percepción en materia de seguridad y el desempeño de las instituciones encargadas de la seguridad en el estado.

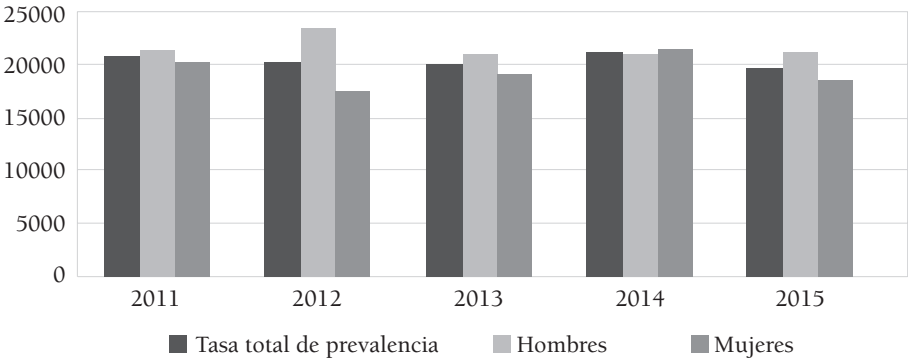
Un primer indicador es la tasa de prevalencia delictiva[63] que nos permite conocer el número de víctimas mayores de 18 años por cada 100 000 habitantes. Para el año 2015, la tasa de prevalencia delictiva fue de 18 482 para las mujeres, mientras que para los hombres fue de 21 331. Entre el año 2012 y el año 2014, la tasa de prevalencia delictiva para las mujeres se encontraba en aumento, mostrando una disminución para el año 2015; mientras que en los hombres se presenta el caso contrario, ya que la tasa de prevalencia delictiva se incrementa.

61 La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) es una serie estadística generada por el Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia (SNIGSPIJ), coordinada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Esta serie incluye información acerca de la incidencia delictiva que afecta a los hogares, así como a sus integrantes, la cifra negra, características del delito, de las víctimas y el contexto de victimización; también brinda información acerca de percepción en materia de seguridad, así como el desempeño de las instituciones encargadas de la seguridad pública y justicia.

62 C. J. Echarri Cánovas, *op. cit*.

63 La tasa de prevalencia delictiva se calcula dividiendo el total de víctimas en la entidad federativa entre la población de 18 años y más residente en ésta, multiplicada por 100 000 habitantes.

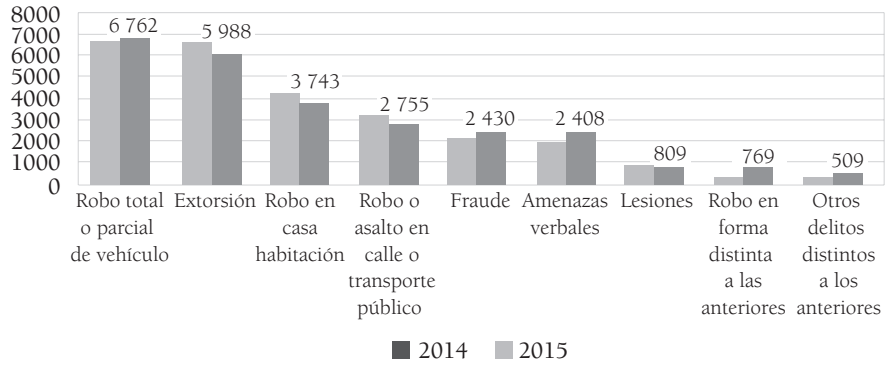
Gráfica 12. Tasa de prevalencia delictiva



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública".

Para los años 2014 y 2015, la encuesta también incluye la tasa de prevalencia delictiva según el tipo de delito. Aunque para la mayoría de los rubros la tasa de prevalencia delictiva tuvo una disminución en el año 2015, también existen otros delitos que se incrementaron como el fraude y las amenazas verbales; mientras que en el caso del robo total o parcial de vehículo la tendencia parece constante.

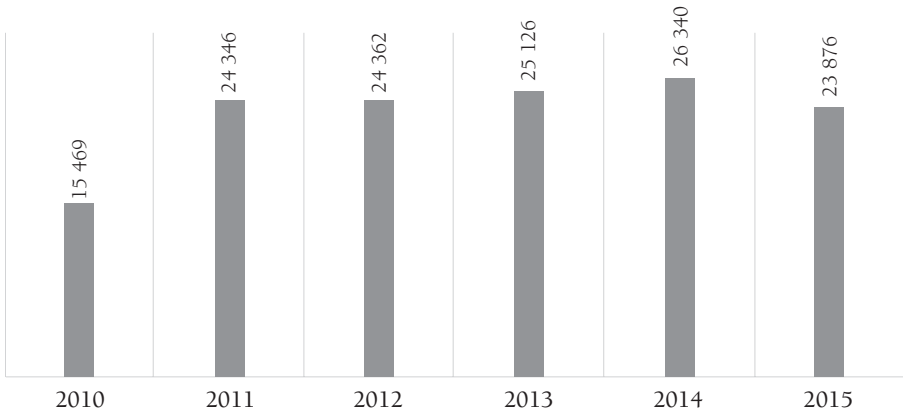
Gráfica 13. Tasa de prevalencia según tipo de delito



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública".

Otra variable que permite analizar el delito en el estado es la tasa de incidencia delictiva,[64] la cual calcula el número de delitos ocurridos en la entidad a personas mayores de 18 años por cada 100 000 habitantes. Es decir, para el año 2015, la tasa de incidencia delictiva fue de 23 876 por cada 100,000 habitantes, mostrando una reducción del 9.35% con respecto al año anterior.

Gráfica 14. Tasa de incidencia delictiva

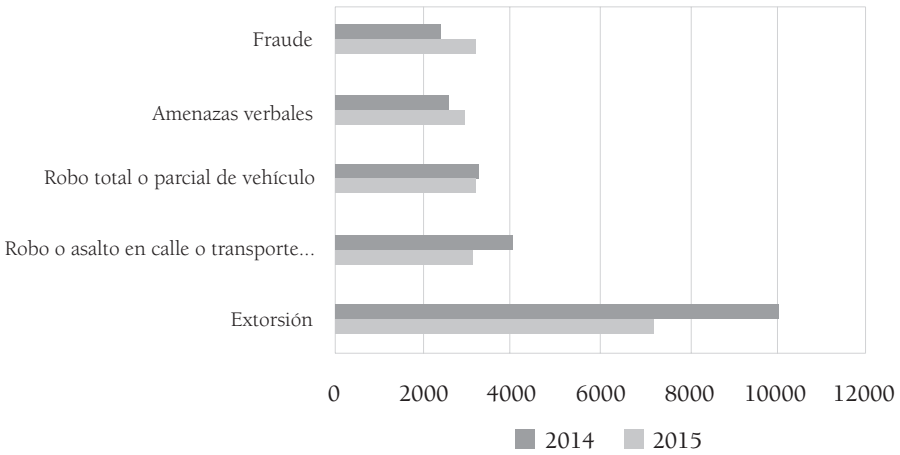


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública".

En el año 2014, los cinco delitos más frecuentes fueron extorsión, robo o asalto en calle o transporte público, robo total o parcial del vehículo, amenazas verbales y fraude, en ese orden; para el año 2015 los delitos más frecuentes se mantuvieron, aunque sus cifras variaron. Por ejemplo, hubo una reducción significativa de los delitos de extorsión entre ambos años; aunque a la par se incrementaron los delitos por fraude y amenazas verbales.

64 La tasa de incidencia delictiva se calcula dividiendo el total de delitos en la entidad federativa de ocurrencia entre la población de 18 años y más multiplicada por 100 000 habitantes.

Gráfica 15. Delitos más frecuentes 2014-2015



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública".

Por último, es importante considerar la cifra negra de delitos, es decir, aquellos delitos que por diversas razones no han sido denunciados ante la autoridad competente. De acuerdo con Jiménez Ornelas:

> Una gran mayoría de los ciudadanos optan por no denunciar los delitos de los que han sido víctimas, entre otras razones: por temor a represalias, desconfianza en que las autoridades den con los responsables, por la pérdida de tiempo que implica la denuncia, por evitar ser sujetos de chantaje y corrupción y considerar que el daño fue irrelevante o bien porque recibieron un mal trato por parte de las autoridades.[65]

Para el año 2015, en el estado de Michoacán la cifra negra representaba el 92.9% de los delitos ocurridos. De acuerdo a la Envipe 2016, los tres delitos reportados con mayor frecuencia para el año 2015 fueron la extorsión (cifra negra 98.26), el fraude (cifra negra 98.12) y el robo parcial de vehículos (cifra negra 96.35); cifras similares a las del año anterior con cifras negras de 98.20, 97.10 y 96.20, respectivamente.

65 René A. Jiménez Ornelas, "La cifra negra de la delincuencia en México: sistema de encuestas sobre victimización", en Sergio García Ramírez y Leticia A. Vargas Casillas (eds.), *Proyectos legislativos y otros temas penales. Segundas jornadas sobre justicia penal*, México, UNAM, 2003, pp. 167-190.

Gráfica 16. Delitos ocurridos según cifra negra

Michoacán de Ocampo	Delitos ocurridos	Cifra negra por delito	
		Absolutos	Relativos
2015	743 017	690 005	92.9
2014	794 353	743 227	93.6
2013	736 005	691 667	94.0
2012	709 036	666 535	94.0
2011	710 102	652 979	92.0

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública".

Siguiendo la propuesta de Ramírez Ducoing,[66] se presentan los siguientes indicadores; los cuales nos permiten medir diferentes aspectos relacionados a la impartición de justicia, así como sobre las capacidades institucionales de los organismos encargados.

66 Karla Ramírez Ducoing, "Pautas para el análisis de los delitos violentos a partir de la información estadística en México", en Carlos Javier Echarri Cánovas (coord.), *Panorama estadístico de la violencia en México*, México, Centro de Investigación y Estudios en Seguridad-El Colegio de México-Secretaría de Seguridad Pública, 2012, pp. 15-48.

Tabla 5. Indicadores generales para el análisis de los delitos[67]

	Hechos violentos[68] HV	Averiguaciones previas AP[69]	Sujetos a proceso SP[70]	Sentencias condenatorias SC[71]	RAH=AP/HV[72]	RPA=SP/AP[73]	RCH=SC/HV[74]	RCA=SC/AP[75]	RCP=SC/SP[76]
2015	743017	20813	12879	1392	0.0280	0.6188	0.0019	0.0669	0.1081
2014	794353	40044	0	2194	0.0504	0.0000	0.0028	0.0548	-
2013	736005	35095	0	2171	0.0477	0.0000	0.0029	0.0619	-

Fuente: Elaboración propia con base en las propuestas de Karla Ramírez Ducoing, "Pautas para el análisis de los delitos violentos a partir de la información estadística en México", en Carlos Javier Echarri Cánovas (coord.), Panorama estadístico de la violencia en México, México, Centro de Investigación y Estudios en Seguridad-El Colegio de México-Secretaría de Seguridad Pública, 2012, pp. 15-48 y Carlos Javier Echarri Cánovas, Propuesta de un índice para medir y analizar la violencia en México en apoyo al trabajo legislativo, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2017.[77]

67 La descripción de los indicadores se obtuvo de C. J. Echarri Cánovas, *op. cit.*

68 HV= Hechos violentos. Son los delitos ocurridos reportados por la ENVIPE.

69 AP= Averiguaciones previas. Son las averiguaciones previas iniciadas en el sistema tradicional reportadas por CNPJE.

70 SP= Sujetos a proceso. Se refiere a los procesados e imputados según el CNIJE.

71 SC= Sentenciados con sentencia condenatoria. Son aquellos sentenciados en sentido condenatorio reportados por el CNIJE.

72 RAH= Razón de las averiguaciones previas sobre los hechos violentos. Nos permite conocer la confianza de la población en el aparato de procuración e impartición de justicia.

73 RPA= Razón de sujetos a proceso sobre las averiguaciones previas. Este indicador nos brinda una aproximación de la efectividad del aparato de procuración de justicia y su capacidad de consignar a un posible responsable del delito por cada averiguación previa.

74 RCH= Razón de los sentenciados con condena sobre los hechos violentos. El indicador pretende media la efectividad del aparato de procuración de justicia con respecto a la cifra negra (acercamiento a un índice de impunidad).

75 RCA= Razón de los sentenciados con condena sobre las averiguaciones previas. Aproximación a la efectividad del aparato de procuración e impartición de justicia con respecto a los delitos denunciado y a raíz de los cuales se abre una averiguación previa.

76 RCP= Razón de los sentenciados con condena sobre los sujetos a proceso. A través de este indicador se busca mediar la efectividad del aparato de impartición de justicia, en cuanto a los procesados que obtienen condena.

77 Los indicadores anteriores deben tomarse con discreción debido a que un delito puede involucrar a varios responsables, y no necesariamente corresponderá a una sentencia.

La razón de averiguaciones previas sobre hechos violentos, que son el número de averiguaciones previas divididas entre el número de delitos ocurridos en la entidad, nos muestra que, para 2015, únicamente el 2.8% de los presuntos delitos iniciaron una averiguación previa, cifra que disminuyó con respecto a su año anterior en el que se ubicó en 5.0%; esto se debe quizás a falta de confianza en sistema de procuración e impartición de justicia; lo que se traduce en un número menor de denuncias por parte de la ciudadanía.

Por otro lado, la razón de sujetos a proceso —procesos abiertos en primera instancia— sobre las averiguaciones previas para el estado de Michoacán, solo tuvo datos para el año 2015, los cuales muestran que el 61.88% de las averiguaciones previas permitieron identificar a un presunto responsable, es decir, en 3 de cada 5 averiguaciones previas. Cabe mencionar que este indicador es el único que demuestra altos niveles de efectividad en el aparato de justicia.

En cuanto a la razón de los sentenciados con condena sobre hechos violentos para el estado de Michoacán, solo el 0.19% de los delitos ocurridos desembocan en una sentencia condenatoria, lo que demuestra un alto grado de impunidad. Mientras que la razón de los sentenciados con condena sobre las averiguaciones previas para la entidad es de 6.69% Puesto de otro modo, solo 1 de cada 15 averiguaciones previas (o carpetas de investigación) terminan con una sentencia condenatoria. Por último, la razón de sentenciados con condena sobre los sujetos a proceso es de 10.81%, lo que quiere decir, que solo en 1 de cada 10 casos habrá una sentencia condenatoria.

De lo anterior podemos obtener algunas conclusiones preliminares, las cuales pueden encontrarse mutuamente relacionadas. Por un lado, el sistema de procuración e impartición justicia en la entidad está demostrando, en apariencia, un proceso efectivo de identificación del presunto responsable; sin embargo, analizando la relación de las personas procesadas e imputadas con el número de sentencias condenatorias podemos observar que solamente el 10.81% termina con una condena. De ahí que surja la pregunta, de si el otro 89.19% de las personas señaladas sometidas a proceso, pero que no consiguieron una sentencia condenatoria, son inocentes. Esto implicaría una deficiencia en el sistema de procuración e impartición de justicia al nivel de las detenciones. En otras palabras, existiría una criminalización de los sujetos detenidos. Otra posibilidad sería que, aunque se esté identificando de modo correcto a los presuntos responsables, el sistema de impartición de justicia no cuenta con las herramientas necesarias que le permitan consignarlos; dejando entrever

nuevamente una deficiencia en el sistema. Si realizamos este mismo análisis con relación al número de averiguaciones previas, las cifras disminuyen significativamente, más aún cuando se mide en relación al número total de delitos.

Pero estos fallos del sistema de procuración e impartición de justicia también se reflejan de forma exógena a través del número de denuncias. No es extraño que cada vez un menor número de delitos inician una averiguación previa, demostrando así falta de confianza en las autoridades por parte de la población; esto debido a que los costos en los que incurren al iniciar una denuncia —pérdida de tiempo, trámites burocráticos complicados, costos económicos, posibles represalias durante o después del proceso— son mayores al beneficio que pueden obtener, ya que se piensa que de todos modos no habrá una sentencia condenatoria.

Análisis de los indicadores según tipo de delito

Para analizar el impacto de las acciones llevadas a cabo en materia de prevención del delito y justicia durante la última administración de gobierno, así como las tendencias que presentan los delitos, es necesario diferenciarlos según su tipo. Lo anterior con el objetivo de que las políticas públicas que se desarrollen a partir de las recomendaciones que surjan del análisis puedan especializarse en los delitos que sean de mayor relevancia para la sociedad michoacana.

En el caso de los homicidios, podemos observar una tendencia creciente, que, si bien parece iniciar en el año 2000, muestra un incremento significativo a partir del año 2006; con periodos relativamente inestables de disminución de los homicidios, y con incrementos abruptos para los años 2009, 2013 y 2016. Durante este último año, se presentó el número de homicidios más alto en un periodo de casi 20 años, registrando 1 213 homicidios de hombres y 124 de mujeres; presentando una variación porcentual de 53.49% con respecto al año anterior. Otra tendencia importante es el porcentaje de homicidios con arma de fuego, ya que a partir del 2009 ha mostrado una tendencia al alza, manteniéndose la mayor parte de los años por encima del 50% de los homicidios.

Por otro lado, en el caso de los feminicidios podemos observar una fuerte deficiencia en la tipificación del delito. De acuerdo al CNIJE, entre 2011 y 2015 únicamente hubo una sentencia por feminicidio, mientras que durante ese mismo periodo se reportaron 436 homicidios de mujeres. Otros datos nos muestran

que, en promedio, entre el 2000 y el 2016, el 7.5% de los homicidios de mujeres involucró violencia familiar, es decir, de los 1 257 homicidios de mujeres, 94 de ellos pudieron tipificarse como presuntos feminicidios.

Aunque no existen datos oficiales para el año 2016 en lo referente al número de procesados e imputados, ni al número de sentencias; una declaración del procurador de Justicia del Estado deja entrever dos hechos importantes: el primero es que el número de homicidios de mujeres se mantiene elevado y el segundo, que la tipificación de las muertes de mujeres como feminicidio sigue siendo baja.

De acuerdo con el INEGI,[78] la tercera causa de muerte de mujeres de entre 15 y 24 años de edad y entre 25 y 34 años son las agresiones; aunado a esto la Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que el 38% de los asesinatos de mujeres son cometidos por sus respectivas parejas, además de mencionar a la violencia como una de las causas principales de muerte de mujeres entre los 15 y los 59 años de edad.[79] Por tales motivos, resulta contradictorio que, durante el año 2015, la Procuraduría General de Justicia del Estado, por medio del CNPJE, solo declare 3 presuntos feminicidios; mientras que el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Michoacán, por medio del CNIJE, identifique un solo caso de feminicidio en proceso. Lo anterior sugiere que durante el proceso que sigue la víctima de feminicidio pueden existir deficiencias jurídicas y de peritaje que limiten o invaliden la correcta tipificación del caso.

Los delitos de robo de vehículos, robo a casa habitación, fraude, amenazas, entre otros no presentaron cambios significativos entre los años 2014 y 2015; excepto por el número de extorsiones, en las cuales hubo una reducción. Sin embargo, este sigue siendo el más frecuente en el estado de Michoacán.

LA mayor parte de los delitos ocurridos en el estado se encuentran sin denunciar. Se puede observar que, entre 2011 y 2015, la cifra negra se ha mantenido por encima del 92%; mientras que para este último año se situó en 92.9%, es decir, se estima que un total de 690 005 delitos no fueron denunciados.

Por su parte, los indicadores para el análisis del delito nos dicen que, aunque existe un supuesto de eficiencia en el aparato de procuración e impartición de justicia en lo referente a la identificación del responsable, esto no siempre desemboca en una sentencia condenatoria. Esto puede vincularse a otras deficien-

78 INEGI, "Estadísticas vitales".
79 OMS, "Salud de la Mujer", 30 de septiembre de 2013.

cias dentro de aparato de procuración e impartición de justicia, pero, a su vez, podría contribuir a incrementar la desconfianza de las personas en las instituciones de justicia, así como su eventual falta de disposición para denunciar.

Recomendaciones de política pública

Por medio de este análisis se ha identificado que las fallas en el sistema de procuración e impartición de justicia son un problema recurrente. Esto se puede observar en las deficiencias al tipificar los feminicidios, en la baja efectividad identificada mediante los indicadores generales para el análisis del delito, que muestran altos índices de impunidad y bajas tasas de sentencias condenatorias, así como de las altas cifras negras en la entidad.

A pesar de las fuertes inversiones en este tema, principalmente para la implementación del nsjp, el estado no ha mostrado un buen avance en el ejercicio del presupuesto del sistema de justicia penal y sistemas complementarios, así como en el nivel de implementación del mismo. De ahí la importancia de que mantener las instancias externas que vigilen y evalúen el comportamiento del sistema de procuración e impartición de justicia.

Por otro lado, la coordinación interinstitucional y la mejora de los procesos de justicia deben volverse más eficientes. Esto puede lograrse mediante de redes de gobernanza entre instituciones de diferentes organismos, gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales, a través de las cuales puedan compartir experiencias y recursos.

En cuanto a las recomendaciones para cada tipo de delito, es necesario un análisis más profundo que permita identificar las causas del incremento en los homicidios para este último año y no solo eso, sino realizar una diferenciación entre tipos de homicidios, ya que, como lo señalan las tasas de homicidios por sexo, las tendencias entre homicidios de hombres y mujeres muestran diferentes comportamientos. Al respecto, Pizarro señala la importancia de diferenciar entre tipos de homicidios, ya que estos difieren en temporalidad, eventos, características de la víctima y del ofensor;[80] lo anterior podría ayudarnos a definir políticas públicas más concretas, ya que no es lo mismo una política que se encuentre enfocada a los homicidios por violencia familiar, que otra

80 Jessenia M. Pizarro, "Reassessing the Situational Covariates of Homicides: Is There a Need to Disaggregate?", *Homicide Studies,* 12 (2008), pp. 323 – 349.

enfocada a los homicidios vinculados al crimen organizado. Esto favorecería a su vez la mejor tipificación del feminicidio.

Otro de los delitos más graves por abordar es la extorsión, para la cual pueden desarrollarse programas públicos con información sobre las medidas preventivas ante un caso de extorsión, así como programas que favorezcan la comunicación familiar. En cuanto a los delitos restantes, es necesario que se planten metas concretas, por ejemplo, disminuir la tasa de incidencia delictiva en 1 000 unidades, de modo que las acciones que se están aplicando en esta materia sean medibles, y determinar cuáles acciones sí y cuales no están funcionando en cuanto a la prevención del delito.

Política de seguridad ¿Quién tiene el mando? Entre los grupos armados no estatales y las policías locales.[81] *El caso de la Fuerza Rural Estatal de Tepalcatepec (2014-2016)*

Antecedentes

Entre las acciones en materia de Tranquilidad, Justicia y Paz del gobierno estatal se encuentra el establecimiento del Modelo Único Policial, el cual homologa los cuerpos policiales municipales y estatal en coordinación con el gobierno federal. El Acuerdo del Convenio de Mando Único Policial fue firmado por 110 de los 113 municipios del estado de Michoacán, y comenzaron a funcionar a partir del año 2015. Este modelo determina que los encargados de la seguridad pública serán tanto la federación como las entidades federativas, circunscribiendo la participación de los municipios al desarrollo de políticas de prevención no policiales. Sin embargo, surge la pregunta: ¿cómo se ha ido implementando este modelo en todos y cada uno de los municipios que lo aceptaron?

La pregunta resulta por demás interesante si recordamos que, en febrero de 2013, la región de Tierra Caliente, Michoacán, presenció el nacimiento del

81 Parte de esta sección aparecerá como capítulo del volumen colectivo *La seguridad en el estado de Michoacán. Situación actual y sus desafíos* de Salvador Maldonado Aranda, editado por El Colegio de Michoacán.

movimiento de autodefensas. De acuerdo con las declaraciones públicas de los alzados, el propósito de la lucha de esos hombres y mujeres alzados en armas era: 1) recobrar las propiedades —casas, terrenos, ranchos— que, mediante extorsiones, les habían sido expropiadas por los Caballeros Templarios; 2) lograr justicia para sí mismos y sus familiares frente a las arbitrariedades cometidas por los criminales (violaciones, secuestros, asesinatos) y, sobre todo, 3) recuperar la tranquilidad perdida.

Como sabemos, el movimiento de autodefensas —organizado en torno al Consejo General de Autodefensas y Comunitarios de Michoacán— generó una enorme crisis política y social que llamó la atención de la opinión pública nacional e internacional. Opiniones divididas se manifestaron al respecto; por un lado, se insistía en la legitimidad de la organización civil para garantizar la seguridad de la ciudadanía en regiones donde el Estado era incapaz de hacerlo. Por otro lado, se advertía sobre los riesgos de que la población reemplazara las funciones del Estado, especialmente en cuanto a las labores de seguridad pública y el uso de la fuerza.[82]

De esta forma, el 15 de enero de 2014, por decreto presidencial, se instituyó la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral de Michoacán, encabezada por Alfredo Castillo Cervantes, personaje político cercano al presidente Enrique Peña Nieto.[83] El objetivo de la Comisión sería coordinar las acciones emprendidas en distintos niveles y entidades de gobierno para impulsar el desarrollo en la región y, sobre todo, coordinar a las fuerzas federales para garantizar la seguridad en el estado. Al mismo tiempo, la Comisión se encargaría de negociar la desmovilización y desarme de las autodefensas.[84]

En este contexto, el 14 de abril se llevó a cabo una reunión entre voceros de las autodefensas y Alfredo Castillo. En ella se llegó a un acuerdo que contempló varios ejes, entre ellos: 1) la incorporación de las autodefensas a la vida insti-

82 Brian J. Phillips, "Autodefensas en el mundo", Nexos, 12 de febrero de 2014; Vanda Felbab-Brown, *Changing the Game or Dropping the Ball? Mexico's Security and Anti-Crime Strategy under President Enrique Peña Nieto*, noviembre de 2014; Salvador Maldonado Aranda, Salvador, "El futuro de las autodefensas michoacanas", Nexos, 3 de abril de 2014 y "Michoacán y las autodefensas: ¿Cómo llegamos aquí?", *Nexos*, 14 de enero de 2015.

83 En todos los cargos públicos que había ocupado, el recién nombrado comisionado Castillo había sido objeto de múltiples críticas y señalamientos. Véase, por ejemplo, David Vicenteño, "Retrato hablado: Alfredo Castillo Cervantes, escudo del consumidor", *Excélsior*, 15 de enero de 2014.

84 Decreto por el que se crea la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán, 15 de enero de 2014.

tucional mediante la formación de la Fuerza Rural Estatal la cual estaría bajo el control de la Secretaría de Seguridad Pública de Michoacán.[85]

Durante los siguientes meses la Fuerza Rural Estatal (en adelante, FRE) —a la que, en Tepalcatepec, se le conoció como Policía Estatal Fuerza Rural— continuó extendiéndose hacia otros municipios. Inició sus operaciones con 445 efectivos en las localidades de Buenavista Tomatlán y Tepalcatepec. Un año más tarde, en mayo de 2015, llegó a tener presencia en 22 municipios y a contar con 814 elementos.[86] Sin embargo, su actividad estuvo marcada por diversos conflictos. Entre ellos el enfrentamiento entre facciones opuestas, con saldo de varios muertos. A la par de esto, la policía también se vio envuelta en acusaciones de infiltración por parte de la delincuencia organizada e incluso ocurrió la detención de varios de los jefes y mandos medios acusados de corrupción.

Con la llegada del gobernador Silvano Aureoles, se anunció la implementación del Plan Federal de Mando Único Policial. Frente a este acuerdo, las Fuerzas Rurales debían disolverse y los miembros que desearan pertenecer a la Policía Michoacán serían capacitados y debían presentar las evaluaciones de control de confianza.

De esta forma, la extinción definitiva de la Fuerza Rural en abril de 2016, dio paso a la formalización, como Policía Michoacán, de 561 elementos que aprobaron exámenes de control de confianza. En este proceso de depuración y reorganización de lo que fue la Fuerza Rural se expulsó a 311 personas que no aprobaron los exámenes previstos por la ley. Según el secretario de Seguridad Pública de la entidad, José Antonio Bernal Bustamante, fueron 872 los rurales examinados.[87] En otras palabras, entre mayo de 2014 y abril de 2016, el 36% de los elementos de la Fuerza Rural se encontraban por debajo de los estándares mínimos de control de confianza para desempeñar tareas de seguridad pública. Aun así, se les permitió ejercer el encargo. ¿Por qué sucedió esto?

85 Los detalles se encuentran en: Arturo Cano, "Los acuerdos entre autodefensas y gobierno", *La Jornada*, 15 de abril de 2014.

86 La información se encuentra en: Marcos Muedano, "Crece Fuerza Rural en Michoacán", *El Universal,* 9 de mayo de 2015.

87 Así lo declaró el secretario de Seguridad Pública de la entidad: "Uno de los grandes retos para conformar la nueva Policía Michoacán fue lograr la extinción de la entonces Fuerza Rural. El proceso de transición del que fuimos testigos se desarrolló del 11 de marzo al 8 de abril del presente año, mismo que consistió en evaluar a 872 elementos mediante la aplicación de exámenes de control y confianza y una capacitación de habilidades y destrezas del que resultó la aprobación de 561 elementos y la desincorporación de 311". Miguel García Tinoco, "Extinguen la Fuerza Rural de Michoacán; certificación oficial", *Excélsior*, 13 de abril de 2016.

¿Cómo fue posible que un cuerpo policial operara con tantas irregularidades? La respuesta hay que buscarla en los pormenores del proceso de incorporación de las autodefensas a las instituciones del Estado mexicano.

Objetivo y pregunta de investigación

Entregar un permiso para portar armas, uniformes y equipo oficial no es suficiente para convertir a grupos armados no estatales en fuerzas policiales del Estado y al servicio de la sociedad. En tal proceso de institucionalización, numerosos aspectos culturales y organizacionales, vicios y prácticas se heredan y se aprenden, lo que redunda en procedimientos y prácticas policiales mal diseñados, ineficacia e infiltración. A pesar que las autodefensas transitaron por exámenes de control de confianza, cabe preguntarse en qué medida estas mujeres y hombres podrían, con esas herramientas, hacer frente a la delincuencia organizada. Más aun, en qué medida se les podía blindar para evitar la infiltración de los integrantes de la delincuencia y en qué medida se les podría capacitar para no cometer violaciones a los derechos humanos.[88]

Por tanto, en este informe presento los resultados de una investigación etnográfica para conocer en qué medida la Fuerza Rural Estatal incorporó parte del esquema organizativo y del know how del grupo armado. La pregunta de investigación que guió este trabajo fue ¿cómo se estructuró el proceso de institucionalización de las autodefensas michoacanas?

88 De acuerdo a la literatura sobre movimientos armados no estatales, los grupos de vigilantes —del tipo de autodefensas— muy raras veces renuncian a buscar poder político o a hacerse de riquezas. De hecho, una de las tendencias de los grupos de vigilantes es evolucionar en milicias o en bandas criminales (*turn bad*). Más aún, los vigilantes pueden constituir pequeños "paraestados", es decir, constituirse en grupos paramilitares que establecen su propio feudo y en el que operan como equivalentes funcionales del Estado. Ver David Pratten y Atreyee Sen (eds.), *Global vigilantes,* Londres, Hurst, 2007.

Metodología

Si bien teóricamente sabemos mucho sobre cómo operan —internamente—los grupos de autodefensas[89] y las policías de base comunitaria,[90] aun no es mucho lo que conocemos de esto en el caso de las autodefensas michoacanas, y tampoco sobre cómo ocurrió —en la práctica— su proceso de institucionalización.

En el momento en que el Gobierno federal decidió formalizar a las autodefensas e incorporarlas al Estado mexicano[91] creó una serie de mecanismos de control cuya función debió ser seleccionar solo a los autodefensas más confiables y competentes para ingresar a la nueva corporación policial. Suponiendo, sin conceder, que el procedimiento fue sumamente eficaz, aun así, es posible que parte del *know how* sobre la función policial que las autodefensas desplegaron

89 A las autodefensas podemos clasificarlas dentro del tipo de grupos armados no estatales (NSAG por sus siglas en inglés). Sobre el tema, pueden consultarse: Ulrich Schneckener, "Armed Non-State Actors and the Monopoly of Force", en Alyson Bailes, Ulrich Schneckener y Herbert Wulf, *Revisiting the State Monopoly on the Legitimate Use of Force*, Ginebra, DCAF, 2007, pp. 10-18 y "Fragile Statehood, Armed Non-State Actors and Security Governance", en Alan Bryden y Marina Caparini (eds.), *Private Actors and Security Governance,* Münster. Lit Verlag, 2007, pp. 23-40; Keith Krause y Jennifer Milliken, "Introduction: The Challenge of Non-State Armed Groups", *Contemporary Security Policy*, 30 (2009), pp. 202-220; Klejda Mulaj, "Introduction: Violent Non-State Actors: Exploring their State Relations, Legitimation, and Operationality" en Klejda Mulaj (ed.), *Violent Non-State Actors in World Politics,* Nueva York, Columbia University Press, pp. 1-25 y Moritz Schuberth, "The Challenge of Community-Based Armed Groups. Towards a Conceptualization of Militias, Gangs, and Vigilantes", *Contemporary Security Policy,* 36 (2015), pp. 296-320. Sobre el tema de vigilantismo, muy cercano al análisis de las autodefensas, véase: Les Johnston, "What is Vigilantism?", *The British Journal of Criminology,* 36 (1996), pp. 220-236.

90 Dentro del marco teórico general sobre los community policing existen dos líneas analíticas. Por un lado, los estudios que observan cómo el Estado estructura, organiza y dota de equipo y entrenamiento a las comunidades con el fin de que algunos de sus grupos puedan institucionalizarse como policías y auxilien a las fuerzas de seguridad pública en sus tareas. Por otro lado, están los estudios que enfatizan los procesos en que la comunidad misma se autoorganiza, colecta sus propios recursos y diseña sus actividades y estrategias para salvaguardar el interés de sus poblaciones y recursos. Sobre el tema, consúltese: Dominique Wisler y Ihekwoaba D. Onwudiwe (eds.), *Community Policing: International Patterns and Comparative Perspectives,* New York, CRC Press, 2009.

91 Como sabemos, desde una perspectiva weberiana el monopolio de la violencia legítima lo detenta el Estado. De ahí que los grupos armados no estatales se coloquen allende la legalidad y, muchas veces, operen contra el Estado. Sin embargo, existe una amplia literatura que critica la definición de Estado nacional (un concepto vacío, sin base histórica, con un fuerte sesgo cultural que evoca al Estado liberal de las democracias modernas) y, por tanto, los límites siempre porosos entre la ilegalidad y el orden jurídico. Véase K. Krause y J. Milliken, art. cit.; Diane E. Davis. "Non-State Armed Actors, New Imagined Communities, and Shifting Patterns of Sovereignty and Insecurity in the Modern World", *Contemporary Security Policy,* 30 (2009), pp. 221-245 y Alejandro Agudo Sanchíz y Marco Estrada Saavedra (eds.), *(Trans)Formaciones del Estado en los márgenes de Latinoamérica. Imaginarios alternativos, aparatos inacabados y espacios transnacionales,* México, El Colegio de México-Universidad Iberoamericana, 2011.

en el campo se incorporara a la nueva corporación policial, pues los individuos, finalmente, tienen a su disposición todo un acervo de conocimiento sobre cómo realizar su función.

Para esta investigación, el trabajo de campo se diseñó con el objetivo de reconstruir el proceso de institucionalización de la Fuerza Estatal Rural en Tepalcatepec. Desde el punto de vista metodológico, se tres componentes de la estructura interna de las autodefensas que resultan imprescindibles para entender su proceso de institucionalización, a saber: los recursos de movilización; el programa y cultura organizacional:[92] y 3) la estructura de posiciones.[93]

La hipótesis de trabajo es que las autodefensas poseían una partícula manera (*saberes y normas*) de entender la forma de proveer seguridad en sus regiones. Sin embargo, dado que no hubo un proceso de institucionalización con controles de confianza sólidos y dado que la incorporación de las autodefensas a la vida institucional obedeció a criterios políticos, más que técnicos, mucho de este *know how* sobre el manejo de recursos financieros y de movilización, sobre la toma de decisiones, y las premisas de decisión siguieron vigentes una vez que se convirtieron en Fuerza Rural Estatal.

Con el fin de estudiar este proceso se hicieron entrevistas con integrantes de todos los grupos involucrados. Cabe destacar que el trabajo de campo se hizo en la región de Tierra Caliente para conocer el proceso de institucionalización de las autodefensas,específicamente en la localidad de Tepalcatepec, aunque esto implicó conducir entrevistas en Apatzingán y La Ruana. Con respecto al proceso de inserción en las comunidades, este transcurrió a través de dos vías y siempre con el objetivo de construir "entornos de seguridad". La primera consistió en lograr un acercamiento a la comandancia de la Policía Estatal Fuerza Rural de Tepalcatepec, donde se expuso el motivo de la visita, el objetivo de la investigación y plan de trabajo (a través de observación y entrevistas). La segunda consistió en recorrer las calles y caminos de la localidad, presentarse y solicitar entrevistas de forma aleatoria ante sus habitantes.

La recolección de datos se realizó en tres periodos de trabajo de campo durante 2015, otro más en 2016 y finalmente en julio de 2017. Esta fase consistió,

92 Niklas Luhman, *Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie,* Fráncfort, Suhrkamp, 1987; Cristina Besio y Andrea Pronzini, "Inside Organizations and Out. Methodological Tenets for Empirical Research Inspired by Systems Theory", *Forum. Qualitative Social Research*, 11 (2010).

93 Niklas Luhmann, *Organisation und Entscheidung, Wiesbaden,* Westdeutscher Verlag, 2000.

principalmente, de trabajo etnográfico[94] y de la conducción de entrevistas semiestructuradas.[95]

En siguiente sección presenta los resultados de cómo este *know how* de las autodefensas (normas y saberes) se filtró a la policía Fuerza Rural Estatal:

Análisis

Es difícil imaginar que las autodefensas no opusieran resistencias a la propuesta gubernamental de institucionalización. Esta exigía entregar las armas y, hasta cierto punto, regresar el control de la seguridad pública regional a aquel actor político —el Estado— que había fallado en proveer la seguridad local. Más aún, desde el punto de vista de los comunitarios, fueron los gobiernos municipales y estatales los que habían entregado el poder político e incluso a comunidades enteras a la organización criminal de los Caballeros Templarios. Además, durante los años del dominio criminal, las autoridades federales habían estado ausentes o se habían mostrado renuentes a intervenir en la región. Peor aún, en los meses posteriores al levantamiento, la postura federal frente a las autodefensas había sido sumamente ambigua, ya que en declaraciones públicas sobre el tema o denostaba al movimiento etiquetándolo de ilegítimo o mostraba su preocupación acerca de las infiltraciones del crimen organizado y las verdaderas intenciones de los alzados.

De ahí el recelo que muchos comunitarios mostraban frente al proceso de institucionalización. Por tanto, los acuerdos no solo tenían que tejerse pragmáticamente con los líderes del movimiento para atender sus intereses, sino que también debían generar certezas y apelar a ciertas demandas de los habitantes, sobre todo, preservar el objetivo principal de la lucha por la seguridad, así como refrendar el compromiso moral con el movimiento y el sentido de su lucha. Como afirma un autodefensa, los negociadores requerían "un voto de confianza de que el gobierno cumpliría lo que estaba ofreciendo; por eso, iban a crear foros para analizar las avanzadas hacia otros municipios; etc. Al final de cuentas una mayoría estuvo de acuerdo".[96] Sin embargo, estas nego-

94 Daniel Lee, "Observing Communication: Niklas Luhmann and the Problem of Ethnography", *Soziale Systeme*, 13 (2007), pp. 454-465.

95 Se trata de 30 entrevistas a profundidad en distintos ejes temáticos sobre las autodefensas: los recursos, los objetivos y metas, los conflictos internos, la vida cotidiana, el proceso de institucionalización, sus tareas como policías, etc.

96 Sin embargo, no todos los integrantes de las autodefensas se integraron a la vida institucional para desempeñar actividades de seguridad pública. Muchos de los comunitarios regresaron a sus activi-

ciaciones con los líderes, las concesiones que se hicieron a la población y la presión política y mediática redundaron en acuerdos y compromisos que no necesariamente se tradujeron en arreglos institucionales. El resultado fue que distintos intereses, valores y concepciones sobre la seguridad pública y el papel del policía se filtraran en la estructura de la Fuerza Rural Estatal.

a) Financiamiento

El proceso de institucionalización inicia, a los ojos de las autodefensas, como un camino que no cancela su misión de continuar con la lucha armada para "liberar" a sus comunidades del dominio templario.

Hasta entonces, las autodefensas habían sido financiadas, en parte, por grupos de poder locales y regionales que no siempre se encontraban dentro de los márgenes legales. De tal suerte no solo ganaderos, aguacateros y gente adinerada de la localidad había aportado recursos al movimiento, también es muy probable que los comunitarios hayan recibido dineros de las redes transnacionales que se habían estructurado en la localidad desde finales de los años noventa, en especial por los familiares y amigos que migraron hacia Estados Unidos. Otra fuente de financiamiento clave fueron los grupos locales de la delincuencia organizada quienes, desde años atrás, habían sido desplazados por la Familia Michoacana y por los Caballeros Templarios.

Ahora bien, no es que todo el movimiento hubiese estado financiado de forma (i)legal. También hubo contribuciones en especie. Trabajadores de la ciudad, rancheros, mujeres, párrocos, todos habían aportado recursos para un movimiento que veían como suyo. Además, muchos de los recursos provenían de los mismos integrantes de la delincuencia organizada, quienes los perdían durante los enfrentamientos o lo abandonaban en su huida.

Lo cierto es que en el horizonte del movimiento existía la certeza de que, al no contar con financiamiento propio, crecía la posibilidad de que grupos delincuenciales aumentaran su influencia a través de dineros y armas.

dades cotidianas. Esto, porque hasta cierto punto el movimiento armado había tenido cierto éxito en la disminución de la violencia armada. "Lo que pasa es que cuando nosotros nos replegamos aquí en nuestro municipio, ya no era necesaria tanta gente, o sea cada quien retomó sus actividades; yo me puse a trabajar y los demás, por ejemplo, que tenían sus negocios o parcelas, su ganado, también; y cada quien a trabajar y nada más se quedaron las personas que vivían por el día; fue como una fuente de trabajo, donde si nada más había el Consejo dirigiendo esas cosas, que estuvieran vigilando el buen funcionamiento". Entrevista a autodefensa, abril de 2015, Tepalcatepec.

Sin embargo, el dinero del Estado mexicano tardaría en llegar. Todavía en abril de 2015 (un año después) a varios elementos de la FRE de Tepalcatepec se les debía varios meses de sueldo. Además, muchos de ellos seguían usando sus armas personales porque contaban con poco equipo.

b) Ingreso, entrenamiento y equipo

Además de la negociación política con líderes y comunidad y de lo laxo de las pruebas de control de confianza, la institucionalización de las autodefensas tampoco fue un proceso diseñado *ex profeso*, sino que fue adquiriendo forma y contenido sobre el curso mismo de los acontecimientos. De esta manera, procedimientos que debían ser implementados bajo diseño y con suficientes recursos, se hicieron de forma improvisada, singularmente deficiente y carente de recursos.

Así, con el fin de evaluar la idoneidad de las autodefensas para ocupar el puesto de Fuerza Rural, el primer procedimiento de importancia consistió de una serie de exámenes y pruebas de control de confianza. Con esto se trataba de verificar, fundamentalmente, que no hubiese delincuentes infiltrados en la institución policial, que los miembros seleccionados no tuviesen problemas de tipo psicológico, que no estuviesen en una situación económica vulnerable e incluso que tuviesen estabilidad emocional en sus casas.

Una vez que se certificaba la idoneidad del candidato, había que brindarle un entrenamiento adecuado en múltiples temas. En manejo de armas, en procesos judiciales, en derechos humanos, en estrategias policiales, en trato con los delincuentes y proximidad con la ciudadanía.

Además de las improvisaciones del proceso, al entrenamiento deficiente se agregó un armamento también exiguo y poco consistente con los objetivos de enfrentar a una organización criminal de las características de los Templarios. En un inicio el armamento fue racionado:

> a nosotros limitadamente nos armaron, nos dieron un rifle, nos dieron una corta y una larga, treinta municiones para la cuota, aunque si aquí había un enfrentamiento había que tirar trescientas, cuatrocientas balas cada persona[97]

97 Entrevista a autodefensa, julio de 2015, Tepalcatepec.

Además, este armamento y equipo no era suficiente para la cantidad de efectivos que ingresó a la Fuerza Estatal, pues apenas cubría las necesidades de un pequeño número de rurales.

> Nos uniformaron como a unos ochenta, ochenta y algo, cuarenta para cuidar todo el municipio; sentíamos que no éramos nada; pero había que arriesgarnos, cuando antes [cuando eran autodefensas] éramos trescientos o cuatrocientos por cada lado; para recibir al enemigo y bueno, de lo que nos prometieron; nos cumplieron un diez por ciento nada más, de lo que nos dijeron de patrullas sofisticadas, nos llegaron cuatro nissancitos, de cuatro puertas y dos sencillos[98]

Hasta este momento se observa que, tanto en los recursos de movilización y armamento, como en los recursos, la estrategia de institucionalización fue insuficiente y débil, lo que dejó abiertos numerosos canales de infiltración. Desde la estructura de las autodefensas, se introdujo en la nueva fuerza policial dinero para cubrir sueldos, además de armamento, equipo y hasta gasolina. También hubo incorporación de elementos con deficiencias de entrenamiento y poca confianza para ejercer la labor policial. Con este trasfondo, cabe preguntarse, ¿cómo se organizaron las lealtades internas? ¿Obedecían los elementos de la nueva corporación a la Constitución y sus leyes? ¿O a sí mismos y a la comunidad que protegían? La respuesta la encontramos en análisis de dos componentes que daban unidad y operatividad a la corporación policial: la cadena de mando y la incipiente cultura policial.

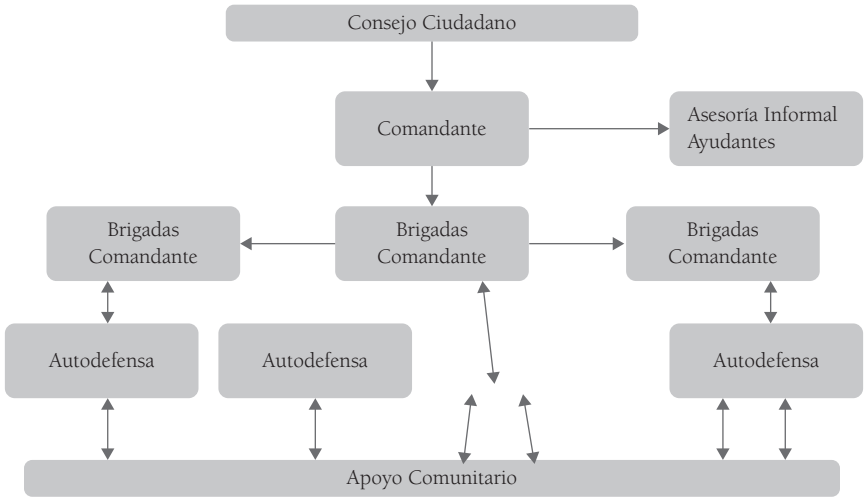
c) Cadena de mando

El proceso de institucionalización también muestra algunas debilidades en la configuración interna de la cadena de mando de la FRE. A pesar de que el modelo que se buscaba imponer se basaba en los diseños policiales que trajo el gobierno federal, la cadena de mando se configuró de acuerdo a la estructura interna de las autodefensas. En la práctica, no se trató de un esquema propio de los negociadores del gobierno federal, sino que en la cadena de mando de la FRE se respetaron las jerarquías, liderazgos, actividades y objetivos de los

98 De igual forma ocurrió con prestaciones con derechos como la seguridad social y demás prestaciones: "De hecho eso sí luego, luego lo hubo [seguro social]; pero el seguro de vida no; hace quince días nada más nos dijeron que todavía andaban con [el tema de] los seguros de vida que, porque no estaban activados, que no estaban, que nunca los dieron de alta, puras chingaderas de ese tipo". Entrevista a autodefensa, abril de 2015, Tepalcatepec.

grupos de autodefensa. Se trataba del mismo esquema jerárquico y operativo, solo que ahora contaba con el respaldo del orden jurídico. Si bien es cierto que se trataba de formar una policía con base en los marcos institucionales, lo cierto es que el resultado fue muy distinto. De acuerdo con los testimonios, las cosas se hicieron como los miembros de los grupos de autodefensas dijeron.

Organigrama 1. Estructura organizativa de las autodefensas

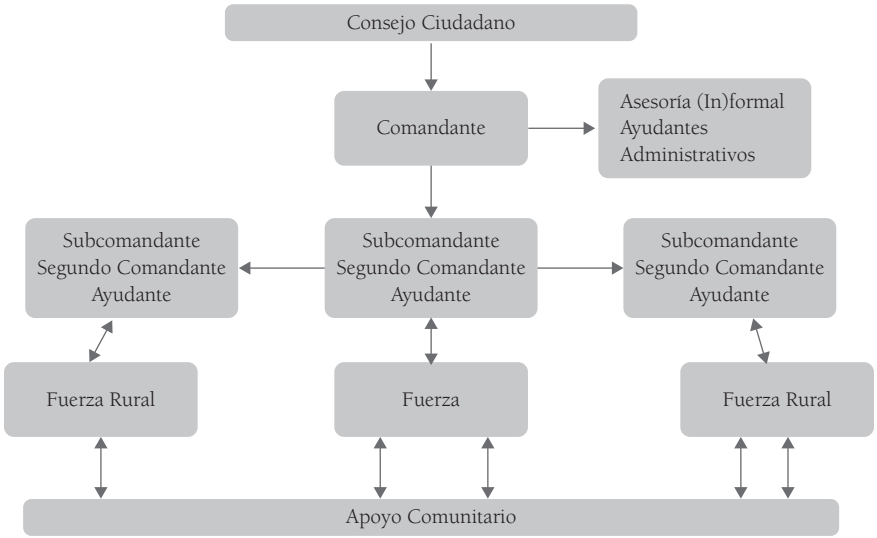


Fuente: Elaboración propia con base en trabajo etnográfico y entrevistas semiestructuradas.

En otras palabras, así como los comunitarios de Tepalcatepec se organizaron como autodefensas, así también se reorganizaron dentro de la estructura policial. De tal suerte, el esquema quedó así: al frente de la corporación se contaba con el liderazgo del comandante Juventino Cisneros Andrade, el Tilín. Debajo de él, cuatro subcomandantes con sus respectivos elementos que se dividían entre ellos, con fines de patrullaje, las distintas secciones de la ciudad.[99] Cada grupo a cargo de un subcomandante contaba con 20 o 21 elementos, lo que hacía que en Tepalcatepec hubiese 82 elementos para la comunidad.

99 Para el momento en que se realizó esta entrevista, en Tepalcatepec solo había tres comandantes, tres grupos y el jefe.

Organigrama 2. Estructura organizativa de la FRE



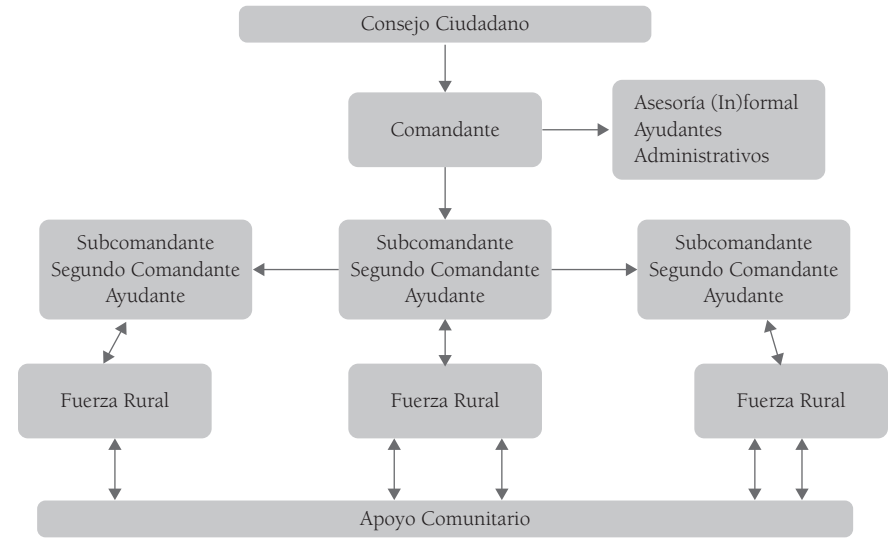
Fuente: Elaboración propia con base en trabajo etnográfico y entrevistas semiestructuradas.

En Tepalcatepec, el personaje que se ganó el respeto de los grupos y, sobre todo, de los elementos de las autodefensas fue el comandante Tilín. Este había sido un reacio y férreo combatiente durante el alzamiento armado, líder consolidado ante las autodefensas. Se habla también, y él sonríe cuando se le pregunta al respecto, que él y otros más habían formado el primer grupo de Mata Zetas de la región.[100] Este dato, casi anecdótico, no tendría mayor trascendencia si no ofrecemos una información más. A través de un estudio sobre la formación de grupos criminales que uno de nosotros emprendió en la misma localidad,[101] se pudo reconstruir la organización interna del grupo criminal hegemónico en la región, los Caballeros Templarios, y, en especial, en Tepalcatepec, entre 2011 y 2013. Como se observa en el esquema, la estructura jerárquica de los Caballeros Templarios sería casi idéntica a la de las autodefensas y, más adelante, a la de la FRE.

100 Los mata-Zetas fueron un grupo paramilitar que surgió para detener el avance hacia Michoacán de la organización criminal conocida como los Zetas. Se cree que estaba constituido por integrantes de las bandas delincuenciales oriundas de Tierra Caliente.

101 Édgar Guerra, "Organización armada. La dinámica operativa de los grupos de autodefensa tepalcatepenses", *Estudios Sociológicos,* 36 (2018), pp. 99-214.

Organigrama 3. Estructura interna de los Caballeros Templarios en Tepalcatepec, Tierra Caliente



Fuente: Elaboración propia con base en trabajo etnográfico y entrevistas semiestructuradas.

En todo caso, se le otorgó al comandante Tilín, su figura de autoridad, la autoridad y legitimidad para fungir como comandante de la Fuerza Estatal, más allá de los reglamentos internos y el orden institucional. Este respeto que le otorgan los elementos de la FRE se debía a que:

> es una persona hecha y derecha que haga lo que haga, grite quien grite, sea su primo, su amigo, su hermano; él no es que gane un millón o medio millón de pesos o hasta en dólares no se deja corromper, él es incorruptible y aparte la trayectoria que ha tenido es muy buena persona, muy buen amigo, lo respetamos mucho, para que todos lo recordemos como jefe y de aquí para adelante[102]

Con un esquema de liderazgo y obediencia fincado más en las personalidades que en los reglamentos la fre y con una fuerte influencia de los grupos armados no estatales de la región, las autodefensas y los Caballeros Templarios, la policía rural estaba condenada a alejarse, cada vez más, de la institucionalidad.

102 Entrevista a autodefensa, julio de 2015, Tepalcatepec.

d) Cultura policial

Las autodefensas no solo importaron su estructura organizativa a la FRE, también sus propios imaginarios sobre la función policial y la comunidad. Para los representantes del Gobierno federal, los policías debían ser funcionarios cuyos vínculos con sus comunidades no interferirían en la función policial. Esta debía sujetarse a protocolos, procedimientos y prácticas que se regían por criterios de eficiencia y eficacia, por el respeto a las garantías individuales de los detenidos, así como a los derechos humanos de las víctimas. Además, los policías debían mostrar su lealtad y fidelidad al Estado mexicano, a través de su desempeño en una institución al servicio de la ciudadanía, y no a través de su contacto directo con la población, ni con la concesión de favores a los pobladores y a los grupos locales de poder.

Desde el punto de vista de los comunitarios, las cosas no eran tan sencillas. Por un lado, cuestionaban la eficacia del sistema de seguridad pública, dado los múltiples vicios que presentaba. Por otro lado, concebían al policía como un integrante del pueblo, que servía al pueblo. Ante todo, ellos estaban ahí gracias al apoyo que recibieron de la ciudadanía desde los primeros días del alzamiento. Desde meses atrás, la población local había generado un fuerte compromiso con los comunitarios que se traducía no sólo en dinero y especie, sino también en respaldo moral y en acompañamiento y participación en las juntas regulares para decidir estrategias, campañas, etc.

La contraposición entre el papel que debían de cumplir los nuevos policías dentro de un sistema corrupto y las profundas diferencias en las concepciones sobre el vínculo entre policía y comunidad, tuvo un impacto en la deficiente coordinación que la FRE tendría con las autoridades estatales durante los siguientes meses. De ahí que incluso hubo controversias sobre las estrategias de vigilancia. Tal como lo expresa un comunitario:

> Nos han estado dando cursos de cómo llevar a cabo el trabajo y nos quisieron dar cursos de entrenamiento, pero son puras tonterías, esos cursos de entrenamiento que nos dan, o sea yo no sé en qué piensan ellos, como que nunca han estado ellos en un enfrentamiento porque son puras cosas que no tienen que ver; por ejemplo, 'grupo operativo, ¡avancen! espalda con espalda', (te dicen eso) en una parte donde no hay nada para cubrirse, en un enfrentamiento, ellos lo manejaban 'emboscada a las doce', que es enfrente, que según era atacar enfrente, que

> nada más nos están atacando de enfrente y en lo limpio era acomodarse espalda con espalda y atacar lo que está enfrente, adelante y los que están volteados atacar lo que está atrás y que de emboscada a las tres de este lado, entonces acomodarse para atacar, pero parados donde eso es una mentira, quédese parado y no la cuenta. Ahora una emboscada jamás lo van atacar de un solo blanco de tiro, una emboscada lo rompen por todos lados, mínimo son dos o tres flancos de tiro, que es enfrente y a los costados y a veces nos encierran, la emboscada, pero a la redonda y ellos lo manejaban quedarse parado espalda con espalda y atacar cada quien lo que tenía en frente, eso es una mentira, jamás va librar una emboscada, quedándose parado[103]

En síntesis. Más allá de los problemas de recursos y entrenamiento, en el fondo del proceso de institucionalización subyacía una manera distinta de entender la seguridad pública, el papel del policía, del comunitario y del Estado. En realidad, este proceso expuso las distintas posiciones acerca de la relación de las autodefensas con su comunidad, como "hijos del pueblo". Los comunitarios tenían una cultura propia sobre el ejercicio policial, que habían improvisado abrevando de su cultura ranchera. Como hombres de campo, la mayoría estaban acostumbrados al manejo de armas, a la cacería y al cuidado de sus propiedades. Varios de ellos también habían sido policías en un tiempo anterior.

Todos estos elementos culturales se contraponían a los cursos y formas de entrenamiento de los capacitadores del Estado. Finalmente, a estos problemas de fondo se sumó una improvisada estrategia de capacitación y entrenamiento, lo que terminó por descomponer el proceso. "Los instructores eran de Morelia, pero eran cursos rápidos, nada más por requisito"[104] (entrevista a autodefensa de Tepalcatepec).

Las autodefensas estaban cada vez más convencidos de que incorporarse a las instituciones del Estado mexicano había sido un error. Para ellos, la alternativa era abandonar la FRE y continuar con su tarea de autodefensa con el respaldo del pueblo. Lo que resultaba un claro desafío a las autoridades políticas y de gobierno. ¿Pero por qué estaban las autodefensas tan seguros del poder que tenían frente a las instituciones del Estado mexicano y sus representantes?

103 Entrevista a autodefensa, julio de 2015, Tepalcatepec.
104 Entrevista a autodefensa, julio de 2015, Tepalcatepec.

e) Respaldo social

En una de mis estancias en Tepalcatepec me tocó presenciar a la Fuerza Rural en acción. Al estar con grabadora en mano y conducir una entrevista en la comandancia con una de las dos mujeres policías incorporadas a la institución, se recibió una notificación denunciando un "levantón". Inmediatamente la oficial dio por concluida la entrevista y regresó a su puesto de trabajo. Por mi parte, comencé a curiosear alrededor de la oficina para hacerme de más información sobre el caso. Entre tanto, en el radio policial se oía a los oficiales rurales dar instrucciones y organizarse. En ese momento, un asunto llamó mi atención. Muchos de los informantes que alcanzaba a escuchar en el radio eran ciudadanos de Tepalcatepec que auxiliaban a los rurales al informarles, con bastante precisión, sobre los distintos puntos en que se encontraba el vehículo con los secuestradores y su víctima. Finalmente, la operación de rescate fue un éxito y los presuntos criminales fueron aprehendidos y remitidos a las autoridades, mientras la víctima era rescatada y, ya en la comandancia tepalcatepense, brindaba unas cuantas palabras de agradecimiento.

De acuerdo con uno de los comandantes de Tepalcatepec (y con base en mi propia observación), cuando este tipo de eventos ocurre, todo el pueblo se pone en "alerta máxima". En otras palabras, aquí en Tepalcatepec la coordinación entre los pobladores y su policía es sumamente eficiente. Tal y como lo narra un autodefensa:

> En el pueblo todos, la mayoría, tiene radios de dos líneas, entonces cualquier cosa que surja nos avisan; y nosotros en cada salida, siempre que pasa algo, nadie entra y nadie sale y alguien entra [para] avisarnos por si alguien tuviera una necesidad grande. La ciudadanía, gente civil sabe que nosotros pensamos en el trabajo, ellos tienen todo el poder, [nosotros] estamos porque el pueblo nos eligió y si el pueblo [no] nos quiere nos vamos como sacaron al presidente, como sacaron a ciertos funcionarios, la gente de aquí está muy agresiva por todo eso que se ha venido[105]

El poder para elegir a los policías, e incluso para elegir al comandante local es, sin duda, un mecanismo que apuntala la relación entre la policía y la ciudadanía. Este poder de decisión recae, hasta cierto punto, en el Consejo Ciudadano. Si bien es cierto que este Consejo ha sido duramente criticado porque, en gran parte, está compuesto por personajes con poder económico y político,

105 Entrevista a autodefensa, julio de 2015, Tepalcatepec.

así como líderes con enorme influencia social, también es necesario reconocer que sesiona de forma pública, en juntas a las que se convoca a todo el pueblo de Tepalcatepec. Es este mismo pueblo el que logró expulsar a las autoridades municipales después del alzamiento en 2013, concretamente al presidente municipal y a todo su equipo.[106]

Lo importante, en todo caso, es que a partir del levantamiento de las autodefensas en febrero de 2013, se ha dado un mayor involucramiento de la población, no solo en la defensa de la ciudad y en la expulsión de los Caballeros Templarios, sino, en general, en todo el proceso de toma de decisiones colectivas. A partir del alzamiento, la gente comenzó a informarse, a discutir, a realizar tareas y a participar en las decisiones colectivas. Más aún, comenzaron a surgir líderes espontáneos, ciudadanos que se percataron de sus capacidades para desempeñar distintas tareas, ya sea organizando grupos, aportando ideas, haciendo las veces de oradores o voceros frente a los medios de comunicación. Para algunos se trató de una especie de "despertar" de los pobladores, en que los propios habitantes comenzaron a dejar atrás sus temores, y convertirse, poco a poco, en "otras personas, como lo describe uno de los informantes entrevistados.

Finalmente, y sin ser un tema menor, con el "despertar" de la gente en Tepalcatepec también se replanteó el problema de su capacidad y derecho para incidir en su policía. Hasta abril de 2016, no pocos ciudadanos eran sumamente críticos con el actuar policial y cuestionaban muchas de las campañas de la FRE. A pesar de todas las irregularidades, en Tepalcatepec, en abril de 2016, es decir, dos años después de que la FRE entró en funcionamiento, los tepalcatepenses respaldaban, sin dejar de cuestionar y criticar, a su policía.

> Aquí el pueblo es el patrón de nosotros; aquí si un elemento la está regando, inmediatamente llega la queja, a ver cabrón ven para acá y si aquí el pueblo nos dice 'hemos dicho, ya no nos sirve para nada cabrón, andan haciendo puras chingaderas', no hay ningún problema se acaba la institución; el pueblo aquí es el que manda no el comandante Tilín, no yo, no fulano, no mengano, aquí nada más seguimos igual, él es nuestro jefe, el coordinador de nosotros, nos da las órdenes, qué vamos hacer y ya yo tomo mis responsabilidades, cosas que yo puedo resolver, adelante yo las resuelvo, ya si son tan importantes, ya yo lo consulto con él y él lo

106 Una de las consecuencias del levantamiento de las autodefensas en Tepalcatepec fue la expulsión de Guillermo Valencia, presidente municipal acusado, por los autodefensas, de complicidad con los Caballeros Templarios.

> consulta con el Consejo, que son ya detalles, y si no se puede aventar el paquete solo, vamos convocando al Consejo.[107]

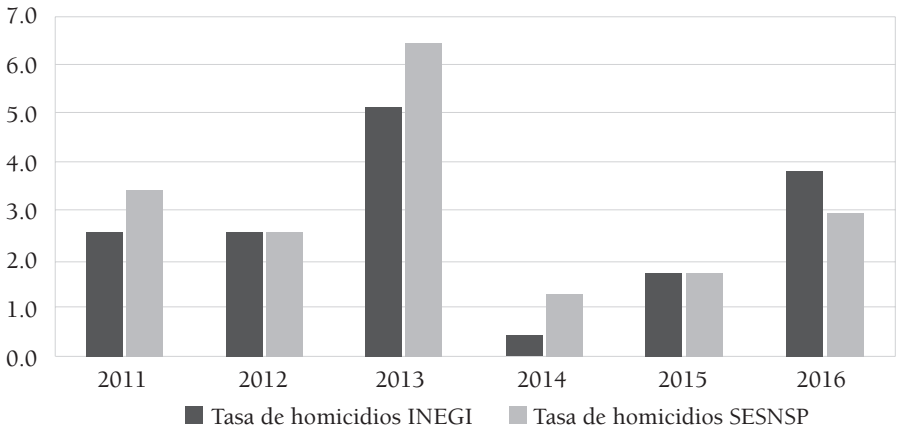
Sin embargo, qué tan viable es el Consejo Ciudadano en términos de control y vigilancia de la FRE. ¿Podría evitar la infiltración criminal al cuerpo policial? ¿Contaría con el poder suficiente para pedir la remoción de elementos que no se adecuaran a los estándares? Estas son preguntas que jamás serán respondidas, ya que en abril de 2016 el gobierno estatal disolvió la FRE y la sustituyó por la Policía Michoacán. Al mismo tiempo firmaba el acuerdo con el municipio de Tepalcatepec para introducir el esquema de Mando Único.

En todo caso, dos hechos ilustran, de forma contundente, el fracaso o al menos los límites en el desempeño de ese esquema policial. Por un lado, durante mi trabajo de campo descubrí una estructura policial ilegal paralela. Se trataba de un grupo de autodefensas que no habían logrado incorporarse a la FRE al fracasar en los exámenes de control de confianza. Este grupo tenía influencia y reconocimiento entre sus excompañeros, que ahora eran policías. Más aún, la FRE los reconocía como un contingente de vigilantes que, en caso de ser necesario, auxiliarían a la institución en una emergencia. De esta manera estos individuos estaban en posesión de una licencia para portar armas y podían circular libremente por la localidad sin ser detenidos. Si bien en nuestras conversaciones me comentaron que su única pretensión era apoyar en las tareas de seguridad, al final del día se trataba de un grupo parapolicial, que no solo se encontraba en la ilegalidad, sino que también suponía riesgos.

La siguiente gráfica muestra la tasa de homicidios del municipio de Tepalcatepec del periodo comprendido entre 2011 y 2016, comparando dos diferentes fuentes, el INEGI y el SESNSP. Para el año 2016, el INEGI reporta una tasa de homicidios de 3.8 por cada 10 000 habitantes; mientras que el SESNSP reporta una tasa de 3.0 homicidios por cada 10 000 habitantes. Lo interesante es que la tasa de homicidios en Tepalcatepec se encuentra al alza. Si bien el movimiento de autodefensas redundó en una notable disminución de homicidios en 2014, para 2015 la tasa de homicidios vuelve a incrementarse, tendencia que se mantiene de forma más notable para 2016. Esto ilustra, nuevamente, el desgaste del modelo policial de la Fuerza Rural Estatal.

107 Entrevista a autodefensa, julio de 2015, Tepalcatepec.

Gráfica 17. Tasa de homicidios para el municipio de Tepalcatepec



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Estadísticas vitales"; SESNSP, "Incidencia delictiva del fuero común"; Conapo, "Proyecciones de la Población 2010-2050".[108]

A pesar del fuerte respaldo social que tuvo, y a pesar de que, en efecto, la situación de inseguridad no se comparaba con la que predominó cuando los grupos delincuenciales dominaron la región, el esquema policial en Tepalcatepec pronto comenzó a mostrar sus fallas, tanto en la constitución de grupos parapoliciales como el repunte de la tasa de homicidios. Pareciera ser que las condiciones se estaban dando para una nueva una situación de inseguridad. Fue en este contexto que vendría la disolución de la FRE en abril de 2016 y la constitución de un nuevo esquema policial: la Policía Michoacán.

Conclusiones

La institucionalización del movimiento armado de los grupos de autodefensa fue un proceso sumamente accidentado. Lo que debió ser un procedimiento apegado a distintos protocolos y reglamentaciones, desde su inicio se vio contaminado por intereses políticos, económicos y criminales. En el campo político, los intereses se expresaban en la premura del Gobierno federal por terminar con el conflicto armado o por las pretensiones de algunos de los líderes de las autodefensas por hacer de las demandas de seguridad y justicia

108 Para realizar el cálculo se utilizaron las proyecciones de población a mitad de año.

una lucha política y partidista. En el ámbito económico, el tema de la institucionalización también se contaminó por la indefinición sobre cómo iban a distribuir y quién iba a manejar los enormes recursos que el gobierno federal iba a canalizar en la región a través de distintas instancias. Por otro lado, los ganaderos, agricultores y distintos hombres de poder local habían invertido enormes recursos para apoyar la lucha armada, por lo que también se interesaron en influir en el proceso de toma de decisiones local, sobre todo, en la construcción de la nueva fuerza policial. Finalmente, tanto en el campo político como en el económico, un actor armado no estatal jugó un papel clave, ya ejerciendo una influencia directa a través de ciertos personajes, o ya como un objetivo directo de la nueva fuerza policial: la delincuencia organizada. En efecto, en la institucionalización de la policía la delincuencia organizada tuvo un papel en tres aspectos: 1) a través de infiltraciones; 2) al estructurar reglas informales dentro de la policía (no atacar a ciertos grupos); 3) con recursos económicos y en especie.

La institucionalización del movimiento armado de los grupos de autodefensa fue un proceso sumamente accidentado. Lo que debió ser un procedimiento apegado a distintos protocolos y reglamentaciones, desde su inicio se vio contaminado por intereses políticos, económicos y criminales. En el campo político, los intereses se expresaban en la premura del gobierno federal por terminar con el conflicto armado o por las pretensiones de algunos de los líderes de las autodefensas por hacer de las demandas de seguridad y justicia una lucha política y partidista. En este sentido, es necesario un proceso de planeación de largo aliento que no responda a las crisis políticas y de seguridad del momento. Dada la deficiente capacitación y falta de apoyo, a la institución policial ingresaron tanto los recursos y las armas de grupos de interés locales, como rancheros, ganaderos y limoneros, como los intereses de los grupos criminales. Toda política policial que no cumpla con los mínimos de recursos y capacitación está sin duda condenada al fracaso.

Referencias

Agudo Sanchíz, Alejandro y Marco Estrada Saavedra (eds.), *(Trans)Formaciones del Estado en los márgenes de Latinoamérica. Imaginarios alternativos, aparatos inacabados y espacios transnacionales,* México, El Colegio de México-Universidad Iberoamericana, 2011.

Anaya Muñoz, Alejandro, *Violaciones a derechos humanos en el marco de la estrategia militar de la lucha contra del narcotráfico en México 2007-2012*, Aguascalientes, cide, 2014.

Anderson, Benedict, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres, Verso Books, 2006.

Ángel, Arturo, "Gobierno incumple con unidad clave para evaluar peligrosidad de detenidos", *Animal Político,* 10 de julio de 2017, <https://goo.gl/91gwWL>, consultado el 2 de julio de 2018.

Ángel, Arturo, "¿Por qué hay impunidad en México? Cada año un juez recibe 500 casos nuevos", *Animal Político*, 21 de abril de 2015, <https://goo.gl/UNjtJQ>, consultado el 2 de julio de 2018.

"Aristóteles urge a reformar sistema de justicia penal", *El Informador*, 6 de junio de 2017, <https://goo.gl/tBzCUK>, consultado el 2 de julio de 2018.

Atuesta, Laura, "Las cuentas de la militarización", *Nexos*, 1 de marzo de 2017, <https://goo.gl/9hKFKd>, consultado el 2 de junio de 2018.

Barreto Rozo, Antonio y Alejandro Madrazo Lajous, "Los costos constitucionales de la Guerra contra las drogas. Dos casos de estudios de las transformaciones de las comunidades políticas de las Américas", *Isonomía*, 2015, núm. 43, pp. 151-193.

Bohnsack, Ralf, *Rekonstruktive Sozialforschung. Einführung in qualitative Methoden*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 5ª ed., 2003.

Código Penal Federal.

Cano, Arturo, "Los acuerdos entre autodefensas y gobierno", *El Universal*, 14 de abril de 2014, <https://goo.gl/u3rNEP>, consultado el 2 de julio de 2018.

Cidac, *Hallazgos* 2016. *Seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México*, <https://goo.gl/PW48fX>, consultado el 2 de julio de 2018.

Cidac, *Hallazgos* 2015. *Seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México,* < https://goo.gl/vYLQcg>, consultado el 2 de julio de 2018.

CIDE y PPD, *Base de Datos sobre agresiones, enfrentamientos y ejecuciones 2006-2011.*

CNDH, "Informe anual de actividades 2016", <https://goo.gl/72Wwzz>, consultado el 2 de julio de 2018.

Conapo, "Proyecciones de la Población 2010-2050", <https://goo.gl/BGUBQq>, consultado el 2 de julio de 2018.

Consejo de Coordinación para la Implementación del NSJP, "Diferencias entre el sistema penal inquisitivo y el Nuevo Sistema de Justicia Penal", 1 de agosto de 2016, <https://goo.gl/GBoHcn>, consultado el 22 de junio de 2018.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Davis, Diane E., "Non-State Armed Actors, New Imagined Communities, and Shifting Patterns of Sovereignty and Insecurity in the Modern World", *Contemporary Security Policy*, 30 (2009), pp. 221-245.

Decreto por el que se crea la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán, 15 de enero de 2014, <https://goo.gl/iDMMLZ>, consultado el 2 de julio de 2018.

Echarri Cánovas, Carlos Javier (coord.), *Panorama estadístico de la violencia en México*, México, Centro de Investigación y Estudios en Seguridad-El Colegio de México-Secretaría de Seguridad Pública, 2012.

Echarri Cánovas, Carlos Javier, *Propuesta de un índice para medir y analizar la violencia en México en apoyo al trabajo legislativo*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2017.

Felbab-Brown, Vanda, *Changing the Game or Dropping the Ball? Mexico's Security and Anti-Crime Strategy under President Enrique Peña Nieto*, noviembre de 2014, <https://goo.gl/8VcQVU>, consultado el 2 de julio de 2018.

Flyvbjerg, Bent, "Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso", Reis. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas,* 106 (2004), pp. 33–62.

Galindo López, Carlos, *Homicidios: cifras y fuentes oficiales*, octubre de 2014, <https://goo.gl/WYZACX>, consultado el 2 de julio de 2018.

García Tinoco, Miguel, "Extinguen la Fuerza Rural de Michoacán; certificación oficial", *Excélsior*, 13 de abril de 2016, <https://goo.gl/mSpDQC>, consultado el 2 de julio de 2018.

Gobierno del Estado de Michoacán, *Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2015-2021*.

Gobierno del Estado de Michoacán, *Primer Informe de Gobierno Michoacán,* 18 de septiembre de 2016, <https://goo.gl/ESyN3A>, consultado el 2 de julio de 2018.

Grindle, Merilee S., "La brecha de la implementación", en Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú (eds.), *Política Pública y Democracia en América Latina. Del análisis a la implementación,* México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 33-52.

Guerra, Édgar, "Organización armada. La dinámica operativa de los grupos de autodefensa tepalcatepenses", *Estudios Sociológicos*, 36 (2018), pp. 99-214.

Guerrero Gutiérrez, Eduardo, "La raíz de la violencia", *Nexos*, 1 de junio de 2011, <https://goo.gl/uM7fqK>, consultado el 2 de julio de 2018.

Guerrero Gutiérrez, Eduardo, "La estrategia fallida," Nexos, 1 de diciembre de 2012, <https://goo.gl/brETU6>, consultado el 2 de julio de 2018.

Hausendorf, Heiko y Alfons Bora (eds.), *Analysing Citizenship Talk. Social Positioning in Political and Legal Decision-Making Processes*, Amsterdam, 2006.

Hill, Heather C., "Understanding Implementation: Street-Level Bureaucrats Resources for Reform", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (2003), pp. 265-282.

Imco, "¿Qué es el Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP)?", <https://goo.gl/eF4zmE>, consultado el 2 de julio de 2018.

____, "Nueve años de ocurrencias en justicia penal: evidencia para entender la crisis de impunidad", abril de 2017,<https://goo.gl/CFTjnP>, consultado el 18 de junio de 2018.

____, "Nuevo Sistema De Justicia Penal. Fichas Por Estado: Michoacán", <https://goo.gl/7q5vCD>, consultado el 2 de julio de 2018.

INEGI, "Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales", <https://goo.gl/qrF9Pj>, consultado el 2 de julio de 2018.

_____, "Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal", <https://goo.gl/vMnWz1>, consultado el 2 de julio de 2018.

_____, "Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal", <https://goo.gl/9B7j4N>, consultado el 2 de julio de 2018.

_____, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública",<https://goo.gl/PQpGWh>, consultado el 2 de julio de 2018.

_____, *Estadísticas judiciales en el marco del nuevo sistema justicia penal en México*, 2017, <https://goo.gl/ZNF3c1>, consultado el 2 de julio de 2018.

_____, "Estadísticas vitales", <https://goo.gl/BVDWBj>, consultado el 2 de julio de 2018.

Jiménez-Ocampo, Sandro, "Etnografía y crisis: algunos debates y una práctica de investigación en contextos de violencia", *Nómadas*, 2008, núm. 29, pp. 34-49.

Jiménez Ornelas, René A., "La cifra negra de la delincuencia en México: sistema de encuestas sobre victimización", en Sergio García Ramírez y Leticia A. Vargas Casillas (eds.), *Proyectos legislativos y otros temas penales. Segundas jornadas sobre justicia penal*, México, UNAM, 2003, pp. 167-190.

Johnston, Les, "What is Vigilantism?", *The British Journal of Criminology*, 36 (1996), pp. 220-236.

Krause, Keith y Jennifer Milliken, "Introduction: The Challenge of Non-State Armed Groups", *w* 30 (2009), pp. 202-220.

Le Clerq, Juan Antonio y Gerardo Rodríguez Sánchez (eds.), *Índice Global de Impunidad en México 2016*, Cholula, Fundación Universidad de las Américas Puebla, 2016, <https://goo.gl/urYS2j>, consultado el 2 de julio de 2018.

Lee, Daniel, "Observing Communication: Niklas Luhmann and the Problem of Ethnography", *Soziale Systeme*, 13 (2007), pp. 454-465.

Ley General para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia.

Ley para una cultura de paz y prevención de la violencia y la delincuencia en Michoacán de Ocampo.

López, Lorena, "Solo 7 estados, con tasas de policías como pide la ONU", *Milenio*, 8 de marzo de 2015, <https://goo.gl/LGCtgL>, consultado el 2 de julio de 2018.

Luhmann, Niklas, *Organisation und Entscheidung, Wiesbaden*, Westdeutscher Verlag, 2000.

_____, Soziale Systeme. *Grundriss einer allgemeinen Theorie*, Fráncfort, Suhrkamp, 1987.

Maldonado Aranda, Salvador, "Desafíos etnográficos en el estudio de la violencia. Experiencias de una investigación", *Avá. Revista de Antropología*, 2013, núm 22, pp. 123–144.

_____, "El futuro de las autodefensas michoacanas", *Nexos*, 3 de abril de 2014, <https://goo.gl/g28VXC>, consultado el 2 de julio de 2018.

_____, "Michoacán y las autodefensas: ¿Cómo llegamos aquí?", *Nexos*, 14 de enero de 2015, <https://goo.gl/A6suoA>, consultado el 2 de julio de 2018.

Mota López, Dinorath, "Incremento delictivo, por Nuevo Sistema de Justicia: Renato Sales", *El Universal*, 22 de junio de 2017, <https://goo.gl/J3uoSF>, consultado el 2 de julio de 2018.

Muedano, Marcos, "Crece Fuerza Rural en Michoacán", *El Universal*, 9 de mayo de 2015, <https://goo.gl/mtQia7>, consultado el 2 de julio de 2018.

Moynihand, Donald P., "Policy Feedback and the Politics of Administration", *Public Administration Review*, 74 (2014), pp. 320-332.

Mulaj, Klejda, "Introduction: Violent Non-State Actors: Exploring their State Relations, Legitimation, and Operationality" en Klejda Mulaj (ed.), *Violent Non-State Actors in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press, pp. 1-25.

Nadin, Peter, Patrick Cammaert y Vesselin Popovski, "Armed Groups in Modern Warfare", *Adelphi Series*, 54 (2014), pp. 17-36.

Observatorio Nacional Ciudadano Seguridad Justicia y Legalidad, *Reporte Sobre Delitos de Alto Impacto*. Marzo 2017, <https://goo.gl/Yv4qbr>, cosultado el 2 de julio de 2018.

OMS, "Salud de la Mujer", 30 de septiembre de 2013, <https://goo.gl/FhV9tj>, consultado el 2 de julio de 2018.

"Osorio Chong pide consolidar sistema de justicia penal", *El Universal*, 11 de mayo de 2017, <https://goo.gl/TXiH4p>, consultado el 2 de julio de 2018.

Padilla, Blanca, "En 2017 han sido asesinadas 35 mujeres en Michoacán", *Mi Morelia*, 6 de marzo de 2017, <https://goo.gl/xyDHyA>, consultado el 2 de julio 2018.

Phillips, Brian J., "Autodefensas en el mundo", *Nexos*, 12 de febrero de 2014, <https://goo.gl/7YVpPD>, consultado el 2 de julio de 2018.

Piña, Ireri, "16 'Comunidades Modelo' en Michoacán", *Contramuro*, 4 de mayo de 2017, <https://goo.gl/naVZtz>, consultado el 2 de julio de 2018.

Pizarro, Jessenia M., "Reassessing the Situational Covariates of Homicides: Is There a Need to Disaggregate?", *Homicide Studies*, 12 (2008), pp. 323 – 349.

Poder Judicial del Estado de Michoacán, *Informe de actividades 2015*, <https://goo.gl/81rE8i>, consultado el 2 de julio de 2018.

Pratten, David y Atreyee Sen (eds.), *Global vigilantes*, Londres, Hurst, 2007.

Ramírez Ducoing, Karla, "Pautas para el análisis de los delitos violentos a partir de la información estadística en México", en Carlos Javier Echarri Cánovas (coord.), *Panorama estadístico de la violencia en México*, México, Centro de Investigación y Estudios en Seguridad-El Colegio de México-Secretaría de Seguridad Pública, 2012, pp. 15-48.

Ríos, Viridiana, "Why did Mexico Become so Violent? A Self-Reinforcing Violent Equilibrium Caused by Competition and Enforcement" *Trends in Organized Crime*, 16 (2013), pp. 138-155.

Ruiz, Joel, "Más delitos, culpa del nuevo sistema penal: Mancera", *El Universal*, 7 de junio de 2017, <https://goo.gl/oYHLFT>, consultado el 2 de junio de 2018.

Schneckener, Ulrich, "Armed Non-State Actors and the Monopoly of Force", en Alyson Bailes, Ulrich Schneckener y Herbert Wulf, *Revisiting the State Monopoly on the Legitimate Use of Force*, Ginebra, dcaf, 2007, pp. 10-18.

_____, "Fragile Statehood, Armed Non-State Actors and Security Governance", en Alan Bryden y Marina Caparini (eds.), *Private Actors and Security Governance*, Münster. Lit Verlag, 2007, pp. 23-40.

Schuberth, Moritz, "The Challenge of Community-Based Armed Groups. Towards a Conceptualization of Militias, Gangs, and Vigilantes", *Contemporary Security Policy,* 36 (2015), pp. 296-320.

Secretaría de Gobernación, Acuerdo por el que se establecen las políticas para la obtención y aplicación de los recursos destinados a la implementación de la reforma del Sistema de Justicia Penal, a favor de las entidades federativas para el ejercicio fiscal 2016, 21 de diciembre de 2015, <https://goo.gl/6hgVh5>, consultado el 2 de julio de 2018.

_____, *Informe anual de evaluación 2016 del "Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)"* a nivel Nacional, 22 de mayo de 2017, <https://goo.gl/CBWgCB>, consultado el 2 de julio de 2018.

SESNSP, "Datos abiertos de incidencia delictiva", <https://goo.gl/vV3Vwb>, consultado el 2 de julio de 2018.

_____. "Incidencia delictiva del fuero común", <https://goo.gl/LSS87m>, consultado el 2 de julio de 2018.

Setec, "Gradualidad", <https://goo.gl/hPdpHL>, consultado el 2 de julio de 2018.

Shofield, Jill, "A Model of Learned Implementation", *Public Administration Journal,* 82 (2004), pp. 283-308.

Vicenteño, David, "Retrato hablado: Alfredo Castillo Cervantes, escudo del consumidor", *Excélsior*, 15 de enero de 2014, <https://goo.gl/UQEwJh>, consultado el 2 de julio de 2018.

Weber, Max, *Economía y sociedad*. Esbozo de sociología comprensiva, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.

Wisler, Dominique y Ihekwoaba D. Onwudiwe (eds.), *Community Policing: International Patterns and Comparative Perspectives*, New York, CRC Press, 2009.

Zepeda Gil, Raúl, "Violencia en Tierra Caliente: Desigualdad, desarrollo y escolaridad en la guerra contra el narcotráfico", *Estudios Sociológicos*, 36 (2018), pp. 129-164.

"Zitácuaro, primer municipio de Michoacán en instalar Comvive", *Quadratin*, 15 de diciembre de 2015, <https://goo.gl/cri5aA>, consultado el 2 de julio de 2018.

Guerrero y las trampas del prohibicionismo

Juan Camilo Pantoja

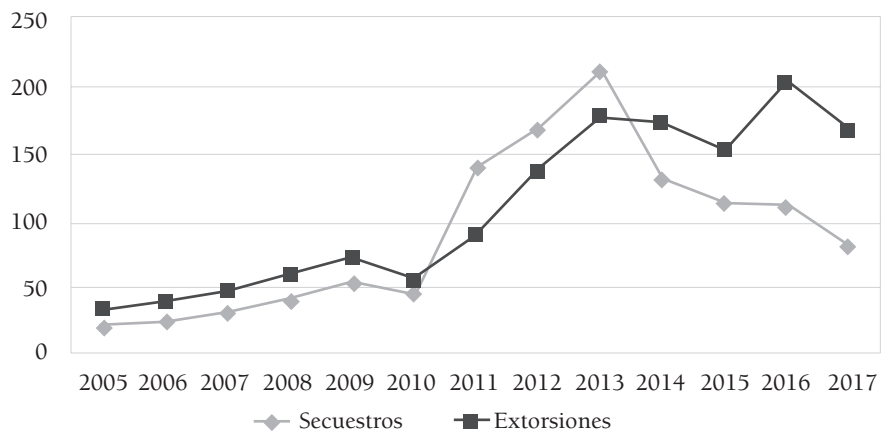
La situación de violencia e inseguridad en Guerrero sigue siendo dramática, lo cual prueba, una vez más, que la política prohibicionista de drogas es ineficaz y contraproducente. En 2006, el presidente Felipe Calderón lanzó la llamada Guerra contra las drogas con el objetivo de resolver problemas que, como el narcotráfico, la violencia y el crimen organizado, no han hecho sino empeorar año tras año. El objetivo de este texto es presentar una crítica a la política de drogas prohibicionista tal como ha sido ejecutada en Guerrero. Para ello, el texto está organizado en cuatro partes. En la primera parte, presento un diagnóstico de la violencia y la inseguridad en Guerrero a partir de un análisis del comportamiento de los delitos de alto impacto. En la segunda parte, analizo algunas de las respuestas que han dado las autoridades federales y estatales para enfrentar los problemas de violencia y delincuencia y concluyo presentando algunas recomendaciones. En la tercera parte evalúo los resultados de la política prohibicionista sobre la producción de amapola en el estado y su incapacidad para resolver los problemas asociados a las actividades de las organizaciones criminales. En la cuarta parte, presento la iniciativa de regularizar los cultivos de amapola en Guerrero, así como las maneras en que los campesinos-productores han logrado establecer algunas iniciativas unilaterales que pueden resultar útiles en caso de ser desarrollarse esta iniciativa.

Diagnóstico de la inseguridad y la violencia reciente en Guerrero

Secuestros y extorsiones

La situación de violencia e inseguridad en Guerrero presenta un panorama ambiguo. Por un lado, los secuestros y las extorsiones parecen estar disminuyendo, mientras los homicidios dolosos muestran un aumento considerable. Las denuncias por secuestro presentan el panorama más alentador, ya que no solo vienen mostrando una tendencia constante a la baja desde 2013 —año en que llegó a su punto máximo —, sino que además se está acercando a los niveles que presentaba a los años previos a 2010 (*Gráfica 1*). Lo anterior queda más claro si se tiene en cuenta que las denuncias por secuestro muestran una reducción del 48 por ciento entre 2013 (n=207) y 2016 (n=107). De mantenerse la tendencia a la baja en las denuncias por secuestro en lo que va corrido de 2017, al final del año habrá una reducción del 63 por ciento en comparación con 2013 (n=207). Sin embargo, como puede observarse en el *Cuadro 1*, el promedio anual de denuncias en el periodo 2014-2016 (n=115), es aún muy superior al promedio de denuncias de este delito en el periodo 2005-2010 (n=33).

Gráfica 1. Secuestros y extorsiones en Guerrero 2005-2017*
(anualizado a junio de 2017)



Fuente: Elaboración propia con información de SESNSP, "Datos abiertos de incidencia delictiva".

Cuadro 1. Promedio anual de denuncias por secuestro en Guerrero por periodos

Periodo	Denuncias por secuestro
2005-2010	33
2011-2013	170
2014-2016	115

Fuente: Elaboración propia con información de SESNSP, "Datos abiertos de incidencia delictiva".

A diferencia de lo que ocurre con los casos de secuestro, las extorsiones presentan un comportamiento más variable. Como puede observarse en la *Gráfica 1*, las denuncias por extorsiones aumentaron un 288% entre 2010 (n=53) y 2013 (n=174). Para 2014 y 2015, las extorsiones empezaron a bajar levemente, pero repuntaron en 2016, año en el que alcanzaron la cifra más alta en las estadísticas históricas del estado con 199 denuncias por este delito. Si se mantiene la tendencia que hasta junio de 2017 han mostrado las denuncias por extorsiones, el año terminará con una reducción del 21% respecto a 2016. Es importante tener presente que estas cifras no reflejan el total de los delitos ocurridos, tema que profundizaré más adelante, pero por el momento baste anotar que según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2016, en 2015 la cifra negra[1] para los delitos de extorsión fue del 99.6% en Guerrero.

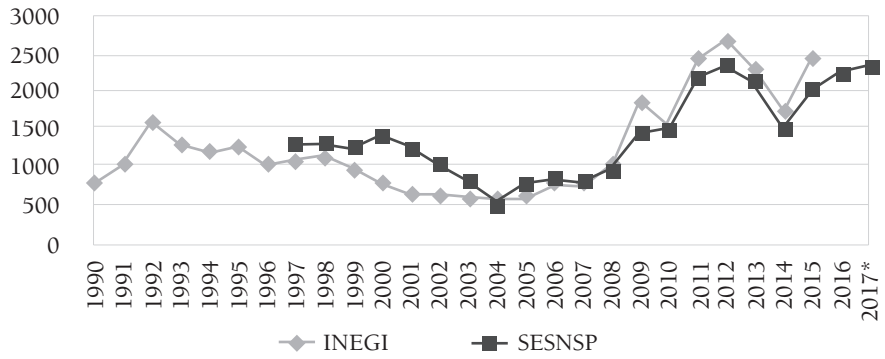
Homicidios dolosos

En el caso de los homicidios dolosos el panorama es desalentador. Según las cifras del INEGI, que reflejan todos los homicidios cometidos en el estado, dolosos y culposo, hubo una tendencia a la baja desde 1998 y hasta 2005 (*Gráfica 2*). Por su parte, con algunas diferencias, las cifras de homicidios dolosos registrada por el SESNSP corroboran la tendencia mostrada por los datos del INEGI. De acuerdo al SESNSP, los homicidios dolosos mostraron una tendencia a la baja entre 1998 y 2004, año a partir del cual empezó a aumentar de manera

1 Se calcula como la razón de los delitos no denunciados más los delitos denunciados sin averiguación previa más aquellos en los cuales no fue especificado si se denunció o si se inició averiguación previa, entre el total de delitos por cien.

constante hasta 2012, cuando alcanzó la que ha sido, hasta ahora, la cifra más alta en este delito con 2 310 casos registrados (*Gráfica 2*).

Gráfica 2. Homicidios (INEGI) y homicidios dolosos (SESNSP) en Guerrero 1990-2017* (*anualizado a junio de 2017).



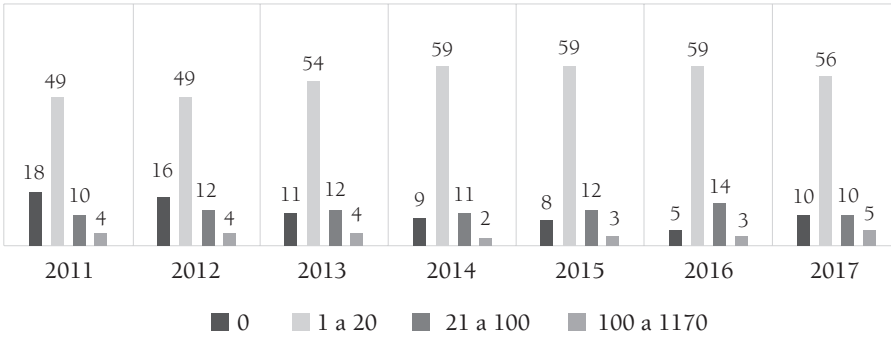
Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública" y SESNSP, "Datos abiertos de incidencia delictiva".

Entre 2012 y 2014 los homicidios dolosos registrados por el SESNSP se redujeron un 34%, al pasar de 2 310 en el primer año a 1 514 en el segundo. Sin embargo, a partir de 2015, los homicidios dolosos repuntaron de manera dramática y, de seguir la tendencia que presenta este delito en lo que va corrido de 2017, este año terminará con alrededor de 2 322 homicidios dolosos, superando así 2012 y convirtiéndose en el año más violento en la historia de Guerrero medido por la cifra de homicidios intencionales. Un indicio de la gravedad de esta situación es que junio de 2017 ha sido el mes más violento en México, medido por la cifra de homicidios dolosos, al menos desde 1997 que es desde cuando están disponibles las cifras mensuales para este delito.[2]

Para tener una idea más detallada de la situación de violencia en Guerrero a partir de los homicidios dolosos, es preciso reducir la unidad de análisis y presentar uno a nivel municipal, para lo cual resultan útiles las cifras que desde 2011 presenta el SESNSP a este nivel de desagregación. En términos generales, un análisis municipal de los homicidios dolosos deja entrever que la violencia se ha dispersado. En 2011, 18 municipios no registraron homicidios dolosos, esta cifra se redujo a 5 municipios en 2016 (*Gráfica 3*).

2 David Vicenteño, "Junio, el mes más violento en 20 años", *Excelsior*, 22 de julio de 2017.

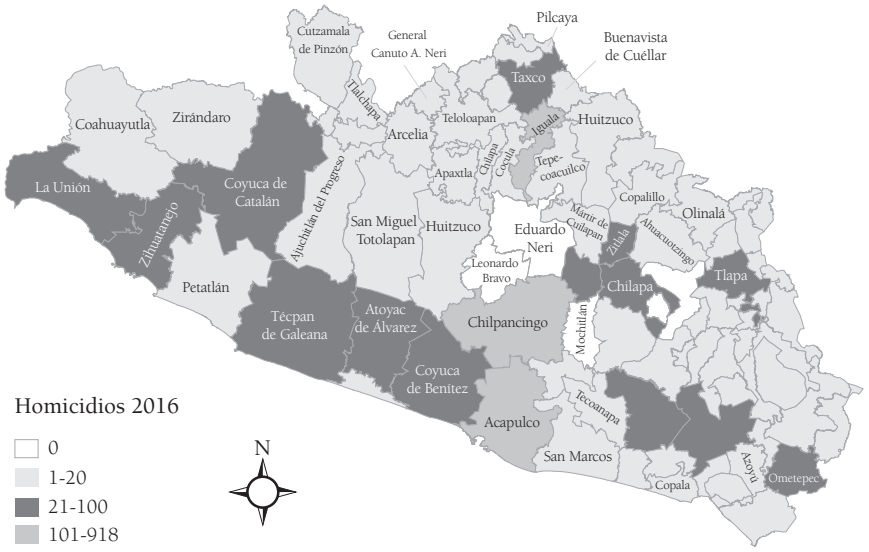
Gráfica 3. Dispersión de los homicidios dolosos en Guerrero 2011-2017



Fuente: Elaboración propia con información de SESNSP, "Datos abiertos de incidencia delictiva".

Por su parte, los municipios que registraron entre 1 y 20 homicidios dolosos pasaron de 49 en 2011 a 59 en 2016. Los municipios que presentaron entre 21 y 100 homicidios pasaron de 10 en 2011 a 14 en 2016. Por último, los municipios que registraron más de 101 homicidios pasaron de 4 en 2011 a 3 en 2016. Al respecto, habría que añadir que los municipios con más de 100 homicidios dolosos han sido históricamente los más poblados, es decir, Acapulco, Chilpancingo, Iguala y Zihuatanejo, que fueron precisamente los que presentaron una cifra mayor a 101 homicidios en 2011. En 2016 ya Zihuatanejo salió de la lista de los municipios con más de 101 homicidios dejando allí solo a Acapulco, Chilpancingo e Iguala. El *Mapa 1* muestra la distribución geográfica de los homicidios dolosos que tuvieron lugar en los distintos municipios de Guerrero durante 2016.

Mapa 1. Homicidios dolosos en Guerrero 2016



Fuente: Elaboración propia con información de SESNSP, "Datos abiertos de incidencia delictiva".

Las respuestas del Estado: diagnóstico y recomendaciones

El problema de la violencia y la inseguridad es multicausal y complejo, razón por la cual es imposible elaborar un diagnóstico exhaustivo de las acciones que las autoridades en los tres niveles de gobierno han adelantado o están adelantado para hacer frente a este. Por ello, en este texto me limitaré a presentar un diagnóstico y unas recomendaciones puntuales en cinco dominios que resultan cruciales para el momento actual que atraviesa Guerrero en materia de seguridad: (i) estrategia de seguridad, (ii) justicia y combate a la impunidad, (iii) certificación y profesionalización policial y (v) confiabilidad de las cifras oficiales de seguridad.

Estrategia de seguridad

En septiembre de 2016 inició formalmente una nueva estrategia de seguridad que, a nivel federal, buscaba dar atención prioritaria a los 50 municipios

más violentos del país. En Guerrero, esta estrategia se tradujo en la atención prioritaria de Acapulco, Chilpancingo, Chilapa, Coyuca de Benítez e Iguala. Antes de evaluar los resultados, es necesario mencionar algunas críticas que ha recibido esta estrategia en el plano nacional. Primero, la no estableció criterios claros para evaluar los resultado,[3] ni hay información sobre "…objetivos específicos, capital humano, presupuesto e implementación en campo de esta estrategia".[4] Segundo, como lo anotó Marcela Figueroa, de México Evalúa, la estrategia tiene un problema de diseño fundamental ya que selecciona los municipios con base en la cifra total de homicidios dolosos y no en las tasas por cien mil habitantes.[5] Esto supone que entran los municipios con un mayor número de población y no aquellos donde se concentra más la violencia.[6]

En el caso de Guerrero, las autoridades han dado pocos detalles sobre la ejecución de esta estrategia. Por declaraciones del vocero del Grupo Coordinación Guerrero (GCG), Roberto Álvarez, sabemos que la unidad operativa son cinco bases de operación mixtas que operan en cada uno de estos municipios.[7] Por su parte, el gobernador de Guerrero, Héctor Astudillo, informó que la implementación de esta estrategia incluyó la llegada al estado de 300 elementos adicionales del Ejército. En términos generales, el balance a junio de 2017 es negativo.

Para evaluar los resultados de la estrategia de seguridad comparo el número absoluto de homicidios dolosos (*Gráfica 4*) y las tasas de homicidios dolosos por cada 100 000 habitantes (*Gráfica 5*) en los cinco municipios priorizados durante los diez meses anteriores a su implementación (septiembre de 2015 a junio de 2016) y los diez meses posteriores (septiembre de 2016 a junio de 2017). Como puede observarse en la *Gráfica 4*, en los municipios priorizados se han presentado más homicidios dolosos en los diez meses posteriores a la implementación de la estrategia en comparación con los diez meses previos. Si bien hay municipios que sugieren que la estrategia funcionó, como en los casos de Acapulco e Iguala, donde se redujeron los homicidios entre los dos

3 Arturo Ángel, "Fracasa el plan del gobierno para bajar homicidios en 50 municipios; en 37 la violencia subió", *Animal Político*, 27 de marzo de 2017.

4 Mónica Ayala y Jonathan Furszyfer "¿Cómo van los 50 municipios más letales del país?", *Animal Político*, 10 de junio de 2017.

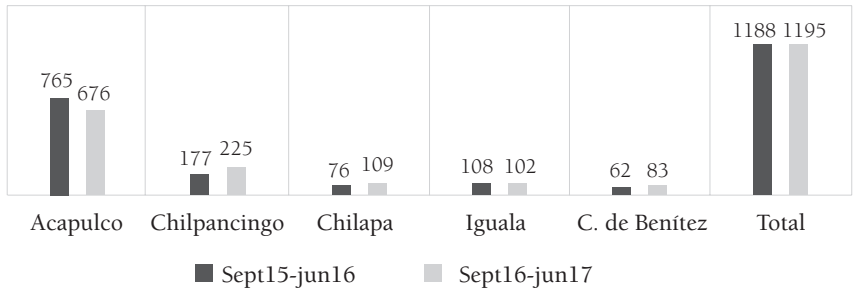
5 A. Ángel, art. cit.

6 Tanto en 2015 como en 2016, Zihuatanejo presentó una cifra de homicidios dolosos más alta que Coyuca de Benítez, sin embargo, por razones no especificadas, las autoridades federales y estatales optaron por excluir del grupo de los cinco municipios priorizados a Zihuatanejo e incluir a Coyuca de Benítez. Anarsis Pacheco, "Arranca la estrategia para los 5 municipios con mayor violencia, anuncia el gobierno", *El Sur,* 4 de septiembre de 2016 (en adelante: "Arranca la estrategia").

7 *Ibid*.

periodos, los otros presentan un panorama preocupante. En el caso de Chilpancingo, los homicidios dolosos aumentaron un 27% entre los dos periodos, en Coyuca de Benítez un 34% y Chilapa, donde se presenta la situación más grave, el aumento fue del 43%.

Gráfica 4. Homicidios dolosos en Acapulco, Chilpancingo, Chilapa, Iguala y Coyuca de Benítez, Guerrero. Comparación entre los diez meses anteriores y posteriores a la implementación de la estrategia de seguridad. Guerrero, 2015-2017



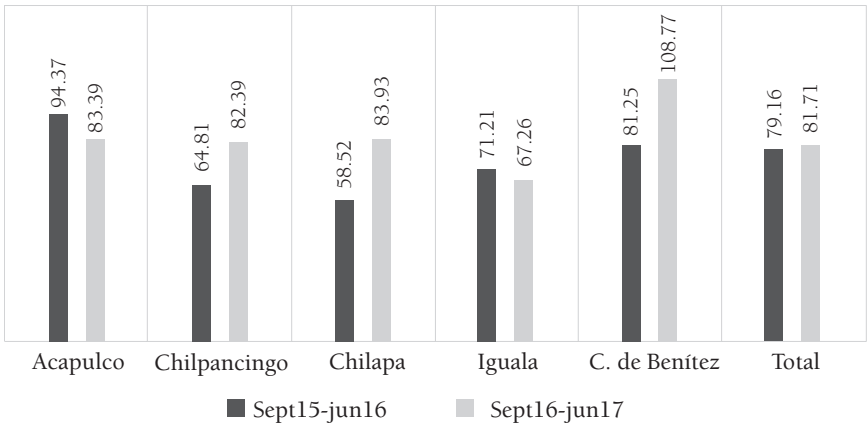
Fuente: Elaboración propia con información de SESNSP, "Datos abiertos de incidencia delictiva".

El mismo ejercicio comparativo, pero tomando como base la tasa de homicidio por cada cien mil habitantes, presenta un panorama aún más preocupante (*Gráfica 5*). En términos generales, la tasa de homicidio conjunta en estos cinco municipios pasó de 79.2 a 81.7, lo cual resulta preocupante no solo porque en lugar de disminuir aumentó, sino además porque es una cifra casi cinco veces superior a la tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes que registró México durante 2016, la cual se situó en 15.5. de acuerdo a los datos aportados por el SESNSP. Como mencioné líneas arriba, el caso más preocupante es el de Chilapa, municipio donde la tasa de homicidios pasó de 58.5 a 83.9 por cada 100 000 habitantes. Es necesario aclarar que Coyuca de Benítez, cuya tasa de homicidios pasó de 81.3 a 108.7 por cada 100 000 habitantes, es el único entre los cinco municipios priorizados que tiene una población inferior a cien mil habitantes (n=76,306 habitantes), razón por la cual hay que tomar con precaución la tasa de homicidios dolosos.

El fracaso de la estrategia es evidente y no hay razones para creer que las cosas vayan a cambiar en un futuro cercano. En el corto plazo, pensando en la estrategia de seguridad actualmente en curso, la primera recomendación sería cambiar

los criterios de selección de los municipios priorizados. Es decir, que en lugar de que se tome en consideración la cifra total de homicidios dolosos, el criterio esté basado en las tasas de homicidios por cada 100 000 habitantes, para que se prioricen los municipios que concentran la violencia y no aquellos que, por su población, tienen un mayor número absoluto de homicidios. Segundo, es necesario que los gobiernos federal y estatal definan claramente los criterios de evaluación de la estrategia de seguridad, lo cual supone, por un lado, conocer los objetivos de la misma y los plazos de tiempo en los que se esperan obtener esos resultados y, por el otro, avanzar en el tema del registro delictivo, en el que ahondaré en el apartado sobre confiabilidad de las cifras oficiales. Por lo pronto, avanzaré en la presentación de dos recomendaciones específicas relacionadas con la estrategia de seguridad. Estas recomendaciones se enmarcan en el debate sobre los efectos negativos quela estrategia de seguridad del Estado ha tenido sobre la violencia debido a los procesos de fragmentación que genera.[8]

Gráfica 5. Tasa de homicidios dolosos por cada 100 000 habitantes en Acapulco, Chilpancingo, Chilapa, Iguala y Coyuca de Benítez, Guerrero. Comparación entre los diez meses anteriores y posteriores a la implementación de la estrategia de seguridad



Fuente: Elaboración propia con información de SESNSP, "Datos abiertos de incidencia delictiva".

8 Para un resumen sobre este debate y un análisis de las dinámicas de cooperación y fragmentación del crimen organizado en México ver: Sandra Pérez Dávila y Laura H. Atuesta Becerra, *Fragmentación y cooperación: la evolución del crimen organizado en México*, 2016

La primera recomendación es afectar la operatividad del crimen organizado mediante la neutralización de sus mandos medios operativos. Esta estrategia es compatible con aquella que busca que los esfuerzos de las autoridades se enfoquen en atacar a las organizaciones más violentas, lo cual en teoría permite alterar el comportamiento de las organizaciones criminales al aumentar los costos asociados a un comportamiento excesivamente violento. La diferencia es que, en lugar de atacar a estas organizaciones mediante la neutralización de sus principales líderes —decapitación—, los esfuerzos deberían enfocarse en atacar a los mandos medios operativos. De acuerdo con Parakilas, cuando se neutraliza un mando medio operativo el grupo delictivo tiene dificultades tanto para continuar con sus actividades ilegales, cuanto para responder al ataque con actos de retaliación. Ello supone que se genera un espacio de relativa tranquilidad que las autoridades deben aprovechar para llevar a cabo reformas, fortalecer las instituciones de seguridad y justicia, y aumentar la presencia estatal.[9] Por su parte, Felbab-Brown plantea que, a mediano y largo plazo, esta táctica puede resultar útil para desmantelar las organizaciones criminales, ello en la medida que las autoridades logren acuerdos de colaboración con los mandos medios neutralizados para que, a cambio de beneficios, provean información de inteligencia que permita llevar a cabo procesos de judicialización efectivos en contra de los líderes y el conjunto de la organización.[10]

Una segunda recomendación relacionada con la estrategia de seguridad, es que la táctica de ataques selectivos no sólo se dirija en contra de las organizaciones más violentas, sino que también se enfoque en atacar a las organizaciones menos poderosas en un territorio. En contextos en los que, por distintas razones, se dificulte establecer cuál organización es la más violenta, una alternativa es enfocarse en neutralizar la organización menos poderosa en un territorio, para permitir que la más poderosa consolide su dominio.[11] Aunque a primera vista lo anterior parezca contraproducente, la evidencia sugiere que los niveles de violencia en los territorios donde un grupo criminal tiene el monopolio de las actividades criminales son menores en comparación con aquellos donde operan varias organizaciones criminales.[12] Para Felbab-Brown, las autoridades deben aprovechar los menores niveles violencia que generan los contextos de

9 Jacob C. Parakilas, *The Mexican Drug 'War': An Examination into the nature of narcotics-linked violence in Mexico, 2006-2012*, tesis, Londres, London School of Economics, 2013, p. 223.

10 Vanda Felbab-Brown, *Focused Deterrence, Selective Targeting, Drug Trafficking and Organized Crime: Concepts and Practicalities*, 28 de febrero de 2013, p 13.

11 *Ibid*., p. 14.

12 Edgar Guerra, *Voces silenciadas. Las formas de morir de los periodistas en México en el contexto del crimen organizado*, 2016, pp. 34.

monopolio de las actividades criminales para fortalecer las instituciones y aumentar la presencia estatal con el objetivo de combatir de manera más efectiva al crimen organizado, todo lo cual es mucho más difícil en el marco de una profunda crisis de seguridad.[13]

Justicia y combate a la impunidad

Distintos especialistas han planteado que la reducción de la violencia y la criminalidad pasa por combatir la impunidad. Esto supone fortalecer las instituciones de procuración de seguridad y justicia con recursos, capacitación y mejorando su funcionalidad. El planteamiento anterior no es novedoso, por el contrario, ha sido repetido una y otra vez en el debate público por políticos, académicos y organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, es necesario insistir en ello en la medida que, como lo han demostrado diversos estudios, la impunidad sigue siendo uno de los principales obstáculos para avanzar en materia de seguridad en general y reducir los homicidios dolosos en particular.

Cuadro 2. Cifra negra en México y Guerrero 2011-2016

Año Envipe	Guerrero	Nacional	Lugar Guerrero
2011	96.2	92	Primero
2012	96.2	91.6	Primero
2013	95.5	92	Primero
2014	96.7	93.8	Primero
2015	95.8	92.8	Segundo
2016	97.5	93.7	Primero

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública".

La impunidad en Guerrero es un tema particularmente grave. Como lo ilustra el *Cuadro 2*, este estado no solo ha presentado la cifra negra más alta entre todas las entidades (a excepción de 2015, cuando fue superado por San Luis Potosí), sino que, en la última Envipe, publicada en 2016, esta cifra alcanzó un máximo histórico con un 97.5 por ciento. En una investigación titulada *Impunidad frente al homicidio doloso en México*, Guillermo Zepeda y Paola Jimé-

13 V. Felbab-Brown, art. cit., p. 14.

nez encontraron que la impunidad directa[14] en México en 2014 fue del 78.6 por ciento. Es decir, de cada cinco homicidios ocurridos en el país en 2014, solo se sancionó uno. En el caso de Guerrero, la impunidad directa en el caso de homicidios dolosos fue del 94.1 por ciento, por lo cual ocupó el segundo lugar con el peor desempeño en esta materia solo superado por Durango.[15] Probablemente el dato más revelador que presenta esta investigación es que:

> A pesar de que entre 2006 y 2012 se duplicó el número de homicidios, la capacidad instalada para el esclarecimiento y sanción del homicidio en el sistema de justicia penal del país se ha mantenido estable entre 2003 y 2012, en alrededor de 4 300 casos resueltos y concluidos con una sentencia condenatoria. Es decir, independientemente de si en el país se registraron 10 253 homicidios (2007) o 22 852 (2011), el número de condenas por homicidio doloso se mantuvo en un rango entre 4 357 (2012) y 4 803 (2005).

Los autores de este estudio elaboraron cuatro categorías en las que agrupan a las entidades según la relación entre el comportamiento de los homicidios dolosos y la capacidad instalada para investigar, procesar y sancionar estos delitos. Guerrero se ubicó en la categoría denominada como *capacidad instalada copada,* ya que la impunidad crece a la par de los homicidios dolosos debido a que, como lo sugiere el nombre de la categoría, la capacidad para investigar, procesar y sancionar estos delitos está copada y no permite atender la creciente demanda por estos servicios.[16]

Una primera recomendación que emerge del estudio antes citado es la necesidad de aumentar la capacidad instalada en Guerrero con el objetivo de atender el aumento en el número de homicidios dolosos. Esta recomendación es reforzada por los resultados de otra investigación también publicada por *Impunidad Cero,* en la que se analiza la disponibilidad presupuestal para el combate a la impunidad. El principal hallazgo de esta investigación es que "…los recursos destinados a combatir la impunidad a nivel estatal son insuficientes, dispersos y poco transparentes".[17]

14 Se refiere al número de delitos ocurridos sobre el número de sentencias condenatorias. Ver Guillermo Raúl Zepeda y Paola G. Jiménez, *Impunidad frente al homicidio doloso en México,* p. 5

15 *Ibid*. p. 16.

16 *Ibid*. p. 21.

17 María Estela Álvarez Maynez, *et al*. *Estudio sobre disponibilidad presupuestal para el combate a la impunidad*, octubre de 2016, p. 2.

Sin embargo, abatir la impunidad no necesariamente se reduce a un problema de falta de recursos o personal. Al respecto, Ernesto López Portillo, retomando un estudio del Instituto Belisario Domínguez sobre el aumento del gasto federal en seguridad —donde se incluye también el gasto en justicia—, demuestra que a pesar del considerable aumento de los recursos federales en esta materia, las autoridades encargadas siguen esgrimiendo el argumento, como lo hacían hace 20 años, de que no pueden cumplir sus funciones por falta de recursos.[18]

El Índice Global de Impunidad México 2016 ubica a Guerrero, con un índice de 73.19, en el grupo de las entidades con impunidad muy alta y destaca que los principales problemas se encuentran en las categorías que ellos denominan funcional-seguridad y estructural-justicia. "Es decir, en materia de seguridad y justicia el estado está por encima del promedio nacional en personal —agentes del ministerio público y policías judiciales—, pero las fallas en el proceso de enjuiciamiento permiten que varios delincuentes no encuentren castigos". En conclusión, "en el estado se cuenta con mucho personal dedicado a la estructura judicial y de seguridad, pero (…) al final el sistema se ve sofocado por la falta de funcionalidad, lo que ocasiona que la mayor parte de los inculpados no sean llevados a proceso y los que lo inician no encuentren resolución a sus juicios".[19]

Teniendo presente lo anterior, retomaré algunas recomendaciones que presentan las investigaciones antes citadas para reducir la impunidad en general y la relacionada con los homicidios dolosos en particular. Primero, como lo plantean Zepeda y Jiménez, las experiencias internacionales sugieren que para abatir la impunidad se requiere fortalecer la triada de la investigación Ministerio Público-Policía investigadora-peritos, mediante tres acciones: modelos de gestión y desarrollo organizacional, crear protocolos y estrategias de investigación, y desarrollar competencias en los ministerios públicos, policías y peritos. Al respecto, una medida que se podría tomar en Guerrero es la creación de unidades especializadas para atender los homicidios dolosos conformadas por las distintas instituciones encargadas de investigar y procesas estos delitos.[20]

Un paso importante en materia de combate a la impunidad fue la entrada plena en funcionamiento del nuevo sistema de justicia penal en junio de 2016. Sin embargo, aún es mucho lo que falta por hacer en esta materia. Según la

18 Ernesto López Portillo, "Seguridad pública, vacunada vs rendición de cuentas", *Animal Político*, 26 de julio de 2017.

19 Juan Antonio Le Clerq y Gerardo Rodríguez Sánchez (eds.), *Índice Global de Impunidad en México 2016*, Cholula, Fundación Universidad de las Américas Puebla, 2016, p. 99.

20 G. R. Zepeda y P. G. Jiménez, *op. cit.* p. 32.

evaluación de la implementación de esta reforma que elaboró el Cidac, en donde tomaron en cuenta los resultados, los condicionantes y los habilitantes de la implementación, Guerrero es el estado con el peor desempeño en el avance de la entrada en ejecución del Nuevo Sistema de Justicia Penal.[21] En el caso de Guerrero, los autores destacaron dos temas particularmente preocupantes. Por un lado, aunque destacan que en la entidad ya operó el tránsito de un esquema de procuraduría hacia uno de fiscalía autónoma en la procuración de justicia, en el estado el servicio profesional de carrera funciona para las policías y jueces, pero no para las procuradurías y defensorías.[22] Por otro lado, Guerrero tiene uno de los niveles más bajos de control de legalidad, que fluctúa entre el 15 y el 20%.[23]

A partir del estudio de Cidac, se recomienda para Guerrero: atender los vacíos y brechas del proceso de implementación y aprobar las reformas legislativas pendientes, en particular lo relacionado con la ley de amparo, "…para resolver las tensiones entre este control de constitucionalidad y los principios del sistema penal acusatorio". Los autores destacan también aplicar en la práctica el servicio profesional de carrera de los operadores del sistema con el objetivo de aprovechar los recursos invertidos en capacitación y evitar que lo avanzado se vea afectado por los ciclos políticos asociados a los cambios de gobierno.[24]

Profesionalización y certificación policial

Uno de los elementos característicos de la guerra contra las drogas emprendida por el entonces presidente Felipe Calderón en 2006 fue la militarización de la seguridad pública. Esta medida se justificó con el argumento según el cual las policías en México no estaban preparadas para hacer frente al reto del crimen organizado. Por ello, la militarización de la seguridad pública sería temporal y terminaría cuando, luego de un proceso de fortalecimiento, las policías estuvieran en capacidad de asumir nuevamente las labores de seguridad pública. Aunque el gobierno de Peña Nieto retomó el discurso de su antecesor en relación que la militarización terminaría tan pronto las policías estuvieran listas para asumir estas funciones, la iniciativa de ley sobre seguridad interior parecería indicar que

21 Cidac, *Hallazgos 2016. Seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México*, p. 101.
22 *Ibid*. p. 54.
23 *Ibid*. p. 52.
24 *Ibid*. p. 142.

se contempla la posibilidad de normalizar esta situación.[25]

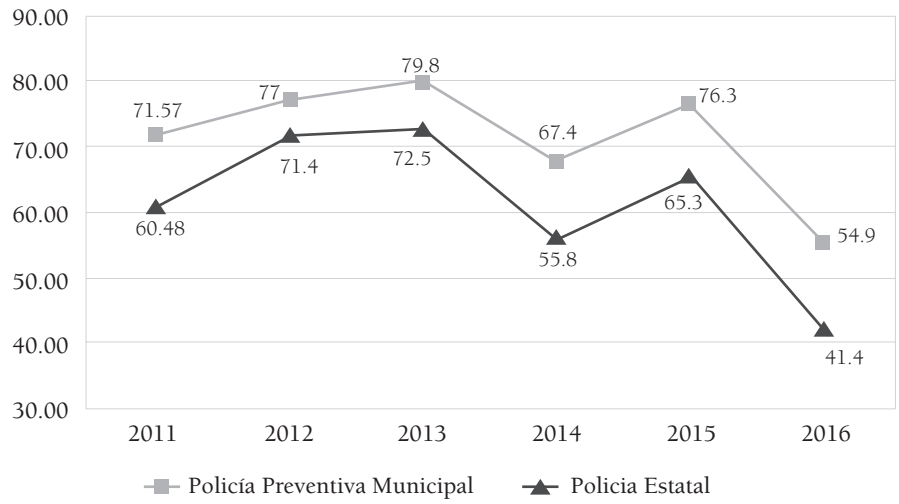
La experiencia reciente con la militarización de la seguridad pública demuestra que la normalización de esta situación no es una solución viable para resolver los problemas de inseguridad que afectan al país en general y a Guerrero en particular. Por ello, es importante insistir en la necesidad de seguir avanzando en los procesos institucionales mediante los cuales se pretende mejorar las policías y adecuarlas para que puedan asumir plenamente las labores de seguridad pública tal como lo establece la ley. Estos procesos están relacionados con el sistema de control y confianza policial, la profesionalización de las policías y fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuenta de las instituciones de policía.

En Guerrero se ha avanzado en estos tres procesos, pero los resultados sugieren que aún falta mucho por hacer. Primero, aunque la desconfianza en las policías estatal y preventiva municipal muestra una tendencia a la baja, el porcentaje de la población en el estado que manifiesta tener poca o nada de confianza en estas instituciones sigue siendo alto (*Gráfica 6*). Segundo, los casos de cooptación de policías municipales por parte de organizaciones criminales siguen siendo recurrentes.

A mediados de mayo de 2017, fueron detenidos por el Ejército 62 policías municipales en Zihuatanejo. De ellos, 3 realizaban actividades operativas dentro de la corporación sin pertenecer a ella, 42 portaban uniformes, armas botas y placas sin ser policías y otros 15 habían reprobado los exámenes de control y confianza.[26] De acuerdo al vocero del GCG "…derivado de la infiltración y usurpación de funciones de individuos vinculados a la delincuencia en el cuerpo de policía de Zihuatanejo, el gabinete de seguridad federal del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto tomó la determinación de efectuar el desarme de los elementos de dicha corporación".[27]

25 Galindo, Carlos *et al*. "Seguridad interior: elementos para el debate", enero de 2017.
26 Brenda Escobar,"Irrumpe el Ejército y se lleva 60 policías de Zihuatanejo", *El Sur*, 17 de mayo de 2017.
27 *Ibid*.

Gráfica 6. Porcentaje de la población en Guerrero que confía poco o nada en las policías estatal y preventiva municipal



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública".

En una evaluación realizada en 2015 por la organización Causa en Común sobre el avance de desarrollo policial en Guerrero en el marco del *Programa de acompañamiento ciudadano al desarrollo policial*, se encontró que, en una escala de 1 a 10, el estado presentaba un puntaje de 4 puntos en carrera policial, 8.3 en profesionalización y formación inicial, de cero en certificación integral y de 7.1 en régimen disciplinario. Respecto al proceso de carrera policial el informe señala que, si bien la legislación estatal contempla la carrera policial y la profesionalización, no se cuenta con un catálogo de puestos, un manual de organización ni un manual de procedimientos. Además, aunque se establece el procedimiento de promociones, desde 2008 no se ha ejecutado un proceso de ascensos y promociones.[28]

En materia de certificación integral el informe de Causa en Común presenta un panorama desolador. El Consejo Estatal de Seguridad es el encargado de llevar a cabo las evaluaciones de habilidad y destrezas, sin participación del órgano interno de control, pero no se están llevando a cabo, en parte debido a los constantes cambios de titular que ha experimentado esta dependencia.

28 Causa en Común, *Semáforo del Desarrollo Policial en México 2015. Guerrero.*

Además, en materia de las evaluaciones de control y confianza no encontraron mecanismos de seguimiento a restricciones. El informe plantea que si una entidad presenta una cifra superior al 10 por ciento de su personal pendiente de evaluación se considera que está en una situación crítica.[29] Bajo ese parámetro, las instituciones de seguridad pública municipal en Guerrero se encuentran en una situación crítica, ya que, a junio de 2017, el 12% del personal adscrito a estas estaba pendiente de evaluación y el 30% había reprobado la evaluación de control y confianza.[30]

En el caso del personal adscrito a las instituciones de seguridad pública estatal, el 8% estaba pendiente de evaluación y el 23% reprobó la evaluación. Para tener una idea más clara de la gravedad del problema habría que tener en cuenta que, el porcentaje del personal activo en estas dependencias con aprobación vigente, es del 26% en el caso de las instituciones de seguridad pública estatal y del 39% en el caso de las instituciones de seguridad pública municipal.[31]

En términos de recomendaciones, vale la pena retomar la propuesta de crear un Sistema Integral de Desarrollo Policial, presentada por Causa en Común con el objetivo de crear un verdadero sistema profesional de carrera que garantice una formación adecuada de los policías, con claros mecanismos de promoción y ascensos, con ingresos adecuados a sus funciones y con una red de protección que tenga en cuenta los riesgos que entraña su labor.[32] También, en el mediano plazo, es pertinente retomar la discusión sobre los mecanismos de reclutamiento y evaluación de policías, sobre todo tomando en cuenta el ejemplo de Estados Unidos, donde han surgido propuestas respecto a la necesidad de pasar de un modelo de selección basado en excluir a los peores a uno donde se seleccione a los más aptos.[33] Por otra parte, también es necesario que la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) adelante un estudio científico para determinar la utilidad y pertinencia del actual modelo de control y confianza establecido por el (SESNSP), el cual está compuesto por cinco indicadores: toxicológico, médico, poligráfico, psicológico y de entorno socioeconómico.[34]

29 *Ibid*.

30 SESNSP, *Evaluación de control de confianza al personal del servicio profesional de carrera de las Instituciones de Seguridad Pública. Informe al 30 de junio de 2017*.

31 *Ibid*.

32 María Elena Morera Mitre y Juan Pablo Arango Orozco, "Apuntes sobre Mando Único y desarrollo policial", Índice de Paz México 2015.

33 COPS, *Hiring for the 21st Century Law Enforcement Officer: Challenges, Opportunities, and Strategies for Success*.

34 PropuestaMx, "Diez propuestas para mejorar la seguridad pública en México", *Nexos*, 10 de noviembre de 2014.

En materia de transparencia y rendición de cuentas, las dos propuestas más relevantes a mediano plazo son la necesidad de establecer mecanismo de certificación institucional y no solamente individual, para lo cual bien podría servir como ejemplo los casos de Chihuahua, que obtuvo una certificación internacional, o el caso de Querétaro, donde se implementó un mecanismo de certificación ciudadana.[35] La segunda recomendación es avanzar en la implementación de mecanismos de control interno y externo más rigurosos, por un lado, otorgando recursos, autonomía y herramientas legales a las unidades de asuntos internos para que cumplan el objetivo de controlar las prácticas de corrupción dentro de las policías y evitar que se vuelvan un mecanismo de corrupción institucionalizada que termina usándose en contra de los policías que denuncian a sus colegas.[36] Ahora bien, teniendo en cuenta que los mecanismos internos de control no son suficientes, Meyer propone retomar la propuesta de Insyde relacionada con fortalecer los mecanismos externos de control policial, mediante la creación de la figura de un auditor policial independiente que verifique que las investigaciones de asuntos internos sean justas y efectivas.[37]

En el corto plazo, lo más urgente es superar el principal problema que presenta el Sistema de Control y Confianza, relacionado con la dificultad de remover aquellos elementos policiales que reprueban la evaluación. Al respecto, Causa en Común recomienda fortalecer los canales de comunicación entre los centros de evaluación y las instituciones de seguridad pública "…que permita conocer de manera precisa las causas de no aprobación del personal y se le pueda dar de baja con expedientes correctamente integrados, que respeten los derechos laborales y que castigue a quienes se vinculen con la delincuencia, sea quien sea".[38] Por otra parte, recomiendan establecer un protocolo claro respecto a los pasos a seguir para remover al personal que reprueba la evaluación y genera un mecanismo de colaboración entre los municipios, entidades y la federación con el objetivo de superar los dos principales obstáculos que impiden la depuración de las policías: la falta de recursos para liquidar al personal que debe ser separado de su cargo y la falta de un mecanismo para suplir las vacantes que dejan los policías que reprueban la evaluación.[39]

35 Maureen Meyer, *Mexico's Police. Many Reforms, Little Progress*, mayo de 2014, pp. 26 y 28.
36 *Ibid*. p. 27.
37 *Ibid*. p. 28.
38 Causa en Común, "Foro Internacional de Seguridad Pública: Por un modelo de policía digno ¿Cómo evaluar la confianza de los policías y establecer contrapesos?", 10 de febrero 2015, p. 2.
39 *Ibid*.

Confiabilidad de las cifras oficiales

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (Enaid) 2016, el 45.5% de los ciudadanos desconfían de las cifras sobre seguridad pública, narcotráfico y/o delincuencia. Esto es un tema importante por dos razones.[40] Primero, porque una mayor confianza de la ciudadanía en la labor de sus autoridades —lo que incluye el registro de las cifras que presenta— repercute positivamente en la capacidad de estas últimas para llevar a cabo sus labores de manera eficaz. Una ciudadanía que confía en sus autoridades colabora con las autoridades compartiendo información o denunciando delitos. Segundo, estas cifras son la base sobre la cual se construyen políticas públicas de prevención y seguridad pública, razón por la cual su calidad y veracidad condicionan su validez "…es necesario que se mida imparcial y correctamente la prevalencia delictiva para que los diagnósticos y la financiación de las políticas públicas de prevención y de seguridad sean adecuados".[41]

La organización México Evalúa publicó una investigación sobre la posible manipulación —por subregistro o reclasificación— de las cifras oficiales sobre homicidios dolosos a nivel estatal. Sus resultados indican que 23 de los 136 gobiernos estatales que analizaron dejaron rastros de manipulación de datos por subregistro, mientras que, en 31 de los 96 gobiernos estatales que analizaron, encontraron posibles casos de reclasificación delictiva (registrar como culposos homicidios dolosos, por ejemplo).

Aunque en Guerrero no identificaron ningún gobierno estatal entre aquellos con posibles casos de manipulación de datos, lo cierto es que hay otros indicios que sugieren posibles problemas de registro delictivo. Por un lado, en el Índice Global de Impunidad México 2016, los investigadores encontraron que, en Guerrero, la cifra de averiguaciones previas es el mismo que el de determinadas, lo que sugiere que o todas las averiguaciones previas ameritaron una determinación o que se reportó la misma información, lo cual constituye una irregularidad en la medida que, como sucede en otros estados, este rubro varía y es muy poco probable que todas las averiguaciones previas ameriten

40 INEGI, "Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales".

41 Jimena David, Jonathan Furszyfer, y Jesús Gallegos, *Cada víctima cuenta: hacia un sistema de información delictiva confiable*, 2017, p. 2

una determinación.[42] Por último, en una nota de prensa del *El Sur*, la autora anotaba que, mientras el SESNSP registró 551 homicidios en Acapulco entre enero y el 31 de julio de 2016, el recuento hecho por el periódico daba una cifra de 711 homicidios para ese mismo periodo.[43]

Otras investigaciones han dejado entrever problemas adicionales con la cifra de homicidios dolosos del SESNSP. Por ejemplo, el hecho de que, desde 2014, presenta dos cifras distintas, homicidios dolosos y víctimas de homicidios dolosos. La ausencia de información metodológica sobre la elaboración de estas cifras no sólo imposibilita evaluar su confiabilidad, sino que ni siquiera permite tener certeza de si se trata del número de delitos, de averiguaciones previas o carpetas de investigación.[44]

También se ha anotado la discrepancia entre los datos del INEGI con los del SESNSP, discrepancias que en algunos casos llegan a ser abismales. José Merino encontró que en 2014 el INEGI contabilizó 19 669 víctimas de homicidio, mientras que el SESNSP contabilizó 15 653 averiguaciones y 17 324 víctimas de homicidio.[45] Es un problema que no está distribuido uniformemente en todas las entidades, sino que el 77% de esos 2 345 cuerpos sin averiguación previa los aportaban solo 5, entre ellas Guerrero, con 205 casos.[46] Esta situación ha sido corroborada en otros estudios como el de Jesús Gallegos, quien encontró que, en Ciudad Juárez, Chihuahua, la discrepancia entre los datos del INEGI y el SESNSP para 2016 fue del 48%. Por último, el Índice de Paz México 2017 del Instituto para la Economía y la Paz encontró que, si bien hay avances en la recopilación y registro de datos oficiales, como lo sugiere que la discrepancia entre los datos del INEGI y el SESNSP pasó del 15 al 10% entre 2014 y 2015, aún persisten deficiencias, tales como que las cifras de homicidios dolosos en México "…actualmente (…) contemplan [solo] ocho de los 37 elementos de información del Protocolo de Bogotá para los estándares internacionales de calidad de datos".[47]

"La información delictiva es un recurso público empleado para la toma de decisiones en términos presupuestales y para el diseño de políticas de seguridad

42 Juan Antonio Le Clerq y Gerardo Rodríguez Sánchez (eds.), *Índice Global de Impunidad en México 2016*, Cholula, Fundación Universidad de las Américas Puebla, 2016, p. 99.

43 A. Pacheco, "Arranca la estrategia".

44 Carlos Galindo López, *Homicidios: cifras y fuentes oficiales,* octubre de 2014.

45 José Merino, "Un país que cubre sus espejos", *Nexos*, 27 de julio de 2015.

46 Jesús A. Gallegos Segura, "Calidad de la información y combate al crimen", *Animal Político*, 17 de noviembre de 2016.

47 IEP, Índice de Paz en México 2017, p. 2.

pública. Por ende, debe estar sujeta al escrutinio público, la transparencia y rendición de cuentas, como lo son las finanzas públicas, el presupuesto y el gasto".[48] Por ello, estos especialistas plantean, primero, la necesidad de mejorar el registro y clasificación de los delitos mediante la profesionalización de los agentes del Ministerio Público y ahondar en las reglas de clasificación y homologación, lo cual supone cerrar las brechas de personal, infraestructura, tecnología y desempeño entre las entidades, lo cual podría lograrse, por ejemplo, mediante el uso de un mismo software en todo el país.[49]

Segundo, para hacer frente a los incentivos que tienen los gobiernos locales y las autoridades encargadas de la seguridad para manipular estas cifras, una posibilidad es crear un comité auditor de información delictiva que vigile los controles internos de las procuradurías/fiscalías estatales, valide la transparencia de sus registros delictivos, revise el proceso de divulgación de sus resultados y monitoree posibles casos de manipulación.[50] En términos de incentivos, se propone un modelo basado en la reputación de las autoridades y la divulgación de información confiable y veraz para que la ciudadanía castigue o premie el desempeño de los funcionarios o autoridades. Esto sería posible si se diseña un esquema de certificación de las dependencias encargadas de registrar las cifras delictivas bajo criterios de estandarización, regulación y calidad de los procesos. La propuesta es que las certificaciones tengan una vigencia de dos o tres años y que aquellas dependencias que obtengan la certificación no queden exentas de revisión por parte del comité auditor, sino que estas pueden ser menos exhaustivas que las de aquellas dependencias no certificadas.[51]

48 J. David, J. Furszyfer y J. Gallegos, *op. cit.*, p. 45.
49 *Ibid*.
50 *Ibid*.
51 *Ibid*.

El fracaso de la política prohibicionista: evaluaciones y críticas

El fracaso de la política prohibicionista en México y Guerrero

El dramático aumento de la violencia y la delincuencia que experimentó Guerrero a partir de 2007 fue una consecuencia no prevista de la llamada Guerra contra las drogas que, desde finales de 2006, emprendió el entonces presidente Felipe Calderón con el objetivo de enfrentar la inseguridad, el crimen organizado y el narcotráfico. Esta política significó, sobre todo, un endurecimiento de la aplicación de la política prohibicionista cuyos orígenes en Guerrero se remontan, al menos, hasta finales de la década del sesenta, cuando se llevaron a cabo las primeras campañas de erradicación de cultivos ilícitos. Es decir, la Guerra contra las drogas de Felipe Calderón debe entenderse como una versión renovada y reforzada de la política prohibicionista, en particular, de aquella faceta que busca resolver el problema de la disponibilidad de drogas atacando la oferta. Esto ha significado que sus peores efectos los han padecido los países productores, como Colombia o México, y dentro de ellos, aquellas regiones, donde por diversas condiciones, se concentran los cultivos de enervantes.

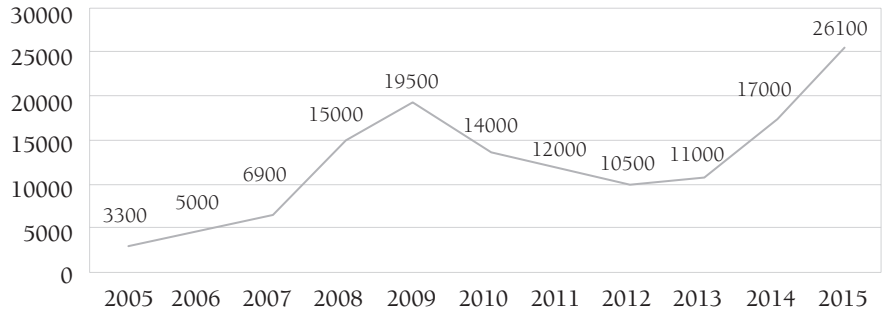
En Guerrero la violencia aumentó en cantidad e intensidad, como lo evidencia el aumento de la aparición pública de cadáveres desmembrados o con otros signos de tortura y acompañados de narcomensajes.[52] Pero no solamente se trató de una violencia que afectaba a los criminales o las autoridades. Como lo expuse en un texto anterior,[53] los efectos negativos de la Guerra contra las drogas han sido, entre otros, agudizar o crear problemas que, en algunos casos, alcanzaron dimensiones trágicas. Ello ocurrió con los desaparecidos, los desplazamientos forzados por la violencia, el aumento de las violaciones a los derechos humanos,

52 De acuerdo a los registros de la base de datos Violencia Criminal en Guerrero (VCG), en el periodo 2005-2007 el periódico *El Sur* registró la aparición de 21 cuerpos decapitados, 2 desmembrados, 11 incinerados y 18 narcomensajes. Para el periodo 2008-2009, este mismo medio registró 46 cadáveres decapitados, 28 desmembrados, 25 incinerados y 70 narcomensajes. Para el periodo 2010-2012, 218 cadáveres decapitados, 137 desmembrados, 92 restos incinerados, 16 desollados y 345 narcomensajes. Juan Camilo Pantoja, "La permanente crisis de Guerrero", en Raúl Benítez Manaut y Sergio Ahuayo Quezada (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2016*, México, Casede-Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2017, pp. 214-215 (en adelante "La permanente crisis").

53 Juan Camilo Pantoja, "Guerrero: o cómo la violencia no ha matado la esperanza", en Froylán Enciso (ed.), *Violencia y paz. Diagnósticos y propuestas para México*, México, Instituto Belisario, Domínguez del Senado de la República, 2017, pp. 351-372.

los ataques contra periodistas, ecologistas, defensores de derechos humanos y otros actores sociales. Es decir, una política cuyo objetivo era atacar el problema de las drogas, del crimen organizado y la delincuencia no solo no sirvió para eliminar estos problemas, sino que los ha agudizado y ha creado otros.

Gráfica 7. Producción de amapola en México por hectáreas, 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con información de UNODC, "World Drug Report 2017".

La política fracasó en términos del problema de drogas. De acuerdo a las cifras que presentó la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés) en su último reporte mundial de drogas, publicado en 2017, la producción de amapola en México aumentó un 422% entre 2006 y 2015 (*Gráfica 7*), al pasar de 5 000 hectáreas en el primer año, a 26 100 hectáreas en el segundo.[54] Por otra parte, en su último reporte sobre la estrategia de control internacional de narcóticos, publicado en 2017, la Oficina para Asuntos Internacionales de Narcóticos y de Cumplimiento de la Ley[55] del Departamento de Estado de los Estados Unidos (INL por sus siglas en inglés) plantea que los cultivos ilegales de opio se están expandiendo más allá de las zonas tradicionales de producción en Afganistán, Myanmar y Laos, en particular, destacan que casi todos los derivados del opio en Estados Unidos son cultivados o traficados a través de México.[56] Es más, el informe detalla, por un lado, que ha aumentado la producción de fentanilo en México, lo que sugiere un mayor acceso a precursores químicos, y por el otro, que se ha identificado una nueva clase de heroína producida en México con métodos de procesamiento sudamericanos.[57] En conclusión, el informe plantea que la tendencia en México sugiere que los cultivos ilegales de amapola seguirán creciendo.[58]

54 UNODC, "World Drug Report 2017".
55 Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs.
56 INL, *International Narcotics Control Strategy Report*, v. 1: *Drug and Chemical Control*, marzo de 2017, p. 8.
57 *Ibid*. p. 42.
58 *Ibid*. p. 219.

En el caso de Guerrero, la situación tampoco ha mejorado. Si bien es cierto que su preeminencia en el total de hectáreas erradicadas en el país ha disminuido, al pasar del 63% en 1999 al 36% en 2015 (*Cuadro 3*), esto fue producto del aumento del total de hectáreas erradicadas en el país y no de una reducción de la producción de amapola en el estado.[59] Es más, como lo sugiere la nota periodística antes citada, basada en información proporcionada por la Sedena, la efectividad del Ejército en sus labores de erradicación ha disminuido sensiblemente: en 1999 el Ejército dispuso de 3 000 elementos dedicados a tareas de erradicación en Guerrero, los cuales destruyeron 7 681 hectáreas en ese año, es decir, en promedio cada soldado destruyó dos hectáreas. En 2015 el Ejército dispuso de 11 560 elementos para tareas de erradicación en Guerrero que destruyeron 9 466 hectáreas, es decir, en promedio, cada soldado erradicó 0,81 hectáreas. Es más, como lo sugiere el hecho de que en Guerrero hayan sido desmantelados 18 de los 31 laboratorios de goma en el país en el periodo 2010-2015,[60] el estado se convirtió no sólo en una zona para abastecerse de cultivos, sino también en una zona de procesamiento y tránsito de las drogas derivadas de la amapola.

Cuadro 3. Participación de Guerrero en el total de hectáreas erradicadas de amapola en México 1999-2015

Año	México	Guerrero	%
1999	12 181	7 681	63.06
2005	20 166	10 587	52.50
2010	15 331	7 904	51.56
2011	16 301	9 045	55.49
2012	15 689	7 699	49.07
2013	14 613	7 098	48.57
2014	21 648	8 633	39.88
2015	26 246	9 466	36.07

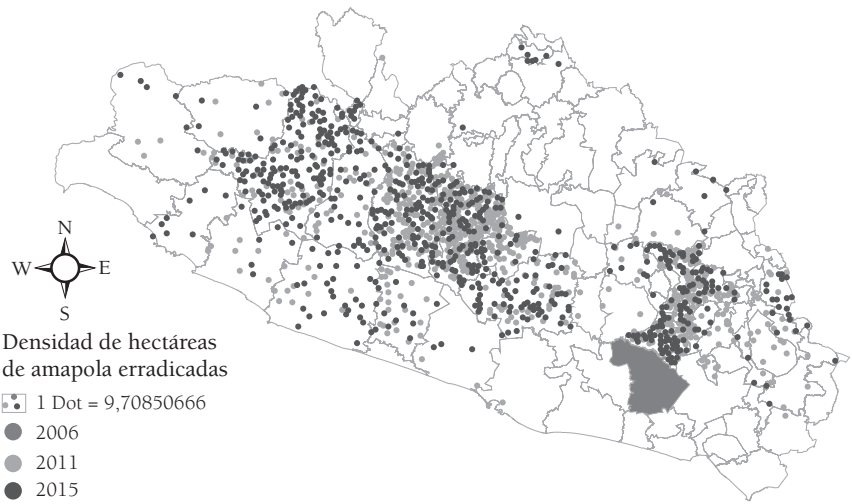
Fuente: Elaboración propia con información de Rosalba Ramírez, "Desmanteló el Ejército en Guerrero 18 de los 31 laboratorios de goma de opio hallados en el país de 2010 a 2015", *El Sur*, 25 de mayo de 2016.

59 Rosalba Ramírez, "Aumenta 26% en Guerrero la destrucción de cultivos de amapola en 15 años", *El Sur*, 11 de abril de 2016.

60 Rosalba Ramírez, "Desmanteló el Ejército en Guerrero 18 de los 31 laboratorios de goma de opio hallados en el país de 2010 a 2015", *El Sur*, 25 de mayo de 2016.

Por último, como lo ilustra el *Mapa 2*, las campañas de erradicación y fumigación en contra de la producción de amapola en Guerrero han terminado por dispersar el problema. En 2006, la Sedena erradicó 9 239 hectáreas de amapola en seis municipios del estado, pero solo un municipio, Ayutla de los Libres, concentró el 99.9 por ciento del total de cultivos erradicados (n= 9 225 hectáreas). En 2015, por el contrario, la sedeña erradicó 9 464 hectáreas de amapola en 38 municipios. Este resultado, que es producto del llamado efecto globo, ha terminado por llevar la producción de cultivos de amapola a otras zonas del estado que terminan siendo afectadas por los problemas de violencia y gobernabilidad que generan las organizaciones criminales en busca de controlar las zonas de cultivo, procesamiento y tránsito de las drogas ilegalizadas.

Mapa 2. Hectáreas erradicadas de amapola en Guerrero 2006, 2011 y 2015 (densidad por municipios)



Fuente: Elaboración propia con base en la Solicitud de información 0000700142916.

En materia de combate al crimen organizado tanto la Guerra contra las drogas, cuanto las estrategias de seguridad que con ese objetivo ha llevado a cabo el gobierno de Enrique Peña Nieto, han fracasado. Las organizaciones criminales en el estado se multiplicaron mediante el proceso de fragmentación que generó la estrategia del gobierno para combatirlas.[61] En el caso de Guerrero,

61 Véase Eduardo Guerrero, "Las tres guerras", *Nexos*, 1 de septiembre de 2009; "La raíz de la violencia", *Nexos*, 1 de junio de 2011 y "Towards a transformation of Mexico's Security Strategy: Priority and

el número de organizaciones criminales con presencia en el estado pasó de una en 2005 —el Cartel de Sinaloa— a un número imposible de conocer con exactitud, pero que el fiscal del estado, Xavier Olea, estima en alrededor de 50.[62] A la par de su fragmentación,[63] el crimen organizado en Guerrero ha experimentado, como en el resto del país, un proceso de transformación que ha alterado su estructura y el abanico de actividades delictivas de las cuales obtienen sus ingresos. Este proceso ha repercutido tanto en el aumento de la violencia como en el impacto político del crimen organizado.

Nathan P. Jones elabora una distinción entre las organizaciones criminales transaccionales y territoriales. Las primeras son las organizaciones que Jones denomina como orientadas al tráfico de drogas, con lo cual indica que, si bien en muchos casos se dedican a otras actividades delictivas, la mayor parte de sus ingresos proviene del tráfico internacional de drogas.[64] Las organizaciones territoriales, por su parte, son aquellas que surgieron como escisiones de los carteles más grandes durante el proceso de fragmentación y a las que se les ha denominado como organizaciones *tipo mafioso-militar*[65] o simplemente *mafiosas*.[66]

A diferencia de las primeras, las organizaciones territoriales —que en adelante llamaré mafiosas— son más pequeñas y no tienen la capacidad logística para realizar operaciones internacionales de tráfico de droga, lo cual supone que no tienen acceso a las grandes ganancias de las organizaciones orientadas al tráfico. Debido a lo anterior, estas mafias complementan sus ingresos con otra serie de actividades delictivas de carácter predatorio, como el secuestro o la extorsión, que requieren un uso más intensivo de la violencia y un mayor control territorial de las localidades donde operan.[67] El hecho de que buena parte de sus ingresos dependan de mantener o expandir su control territorial ha llevado a que lo local sea ahora un escenario central de la nueva estructura del crimen organizado.[68]

Challenges", *The* RUSI *Journal*, 158 (2013), pp. 6-12; S. Pérez Dávila y L. H. Atuesta Becerra, art. cit.

62 Rogelio Agustín Esteban, "Se disputan Guerrero 50 bandas criminales", *Milenio*, 22 de enero de 2016.

63 Para un análisis más detallado del proceso de fragmentación del crimen organizado en Guerrero consultar: Víctor Manuel Sánchez Valdés, "How to Reduce Violence in Guerrero", 21 de septiembre de 2015; Chris Kyle, *Violence and Insecurity in Guerrero*, enero de 2015; J. C. Pantoja, "La permanente crisis".

64 Nathan P. Jones, *Mexico's Illicit Drugs Networks and the State Reaction*, Washington, Georgetown University Press, 2016.

65 Luis Astorga, "¿Qué querian que hiciera?" Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón, México, Grijalbo, 2015, p. 16.

66 E. Guerrero, "La raíz de la violencia", p. 11.

67 V. M. Sánchez Valdés, art. cit.

68 Falko Ernst, "Legitimacy Matters: Los Caballeros Templarios and the Mutation of Organized Crime in México", *Journal of Money Laundering*, 18 (2015), p. 140.

Las actividades de las organizaciones criminales tipo mafia no solo han conllevado un aumento de la violencia y la delincuencia, también se han traducido en un mayor impacto político, sobre todo en aquellos municipios o comunidades aisladas. Si antes el crimen organizado se relacionaba con las autoridades y los políticos principalmente mediante el uso de sobornos o amenazas para disuadirlas de perseguir sus actividades delictivas, ahora el control de la política en lo local opera, además, como una fuente de ingresos adicionales.[69] Como lo han demostrado diversos casos en Guerrero,[70] abundan los casos de alcaldes que, voluntariamente o amenazados, toleran las actividades del crimen organizado en su territorio, desvían recursos de sus presupuestos para el pago de extorsiones o terminan contratando obras públicas con empresas impuestas por las organizaciones criminales.[71]

El propósito de este ensayo no es desarrollar un análisis exhaustivo del impacto político del crimen organizado, sin embargo, en tanto que ha sido un problema que la estrategia de seguridad ha agudizado, o al menos no ha logrado resolver, es necesario decir algunas palabras sobre ello. Lo claro es que, como la plantea Gustavo Duncan, el impacto político del crimen organizado en lo local toma distintas formas según se trate de territorios urbanos, intermedios o rurales, siendo estos últimos los más vulnerables debido a que cuentan con menos recursos para hacerle frente a ese fenómeno.[72] Evidentemente no resulta suficiente aumentar la presencia estatal mediante fuerzas armadas para avanzar en la resolución de estos problemas, hace falta avanzar en procesos de construcción de Estado al nivel subnacional que tomen en cuenta la capacidad de agencia de los pobladores de estos territorios. Todo esto puede ser compatible con un redireccionamiento de la política de drogas.

69 Ioan Grillo, "Para los carteles de México, la política también es negocio", *The New York Times*, 20 de enero de 2016.

70 Además del caso más famoso de José Luis Abarca en Iguala, relacionado con la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa, baste mencionar que en el 2014 la PGR investigaba la posible colusión de 12 alcaldes del estado con el crimen organizado. También en el 2014, la organización Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública entregó a las autoridades una lista de 25 alcaldes con presuntos vínculos con el crimen organizado. Para más información, véase: Anabel Hernández, "Los Pineda Villa, el clan fundador de la mafia guerrerense", *Proceso*, 18 de octubre de 2014 y Arturo de Dios Palma, "Municipios de Guerrero bajo el poder del narco", *Los Angeles Press*, 5 de diciembre de 2014.

71 Guillermo Trejo y Sandra Ley, "Municipios bajo fuego (1995-2014)", *Nexos*, 1 de febrero de 2016.

72 Gustavo Duncan, "Drug Trafficking and Political Power: Oligopolies of Coercion in Colombia and Mexico", *Latin American Perspectives*, 41 (2014), pp. 18-42.

La necesidad de alternativas

El fracaso de la política prohibicionista en Guerrero no es un caso aislado. Estudios recientes sobre el caso colombiano han discutido tanto la ineficacia, cuanto las consecuencias negativas de la política de erradicación forzada mediante aspersión aérea. Rincón-Ruiz y colaboradores plantean que, si bien los cultivos de coca en Colombia se redujeron a nivel nacional entre 2000 y 2013, al pasar de 160 000 hectáreas a 4 000, este proceso conllevó al desplazamiento y la concentración de cultivos ilícitos en áreas rurales socialmente desventajadas y ambientalmente vulnerables.[73]

Uno de los costos más claros de esta política es que incentiva la deforestación de bosques biodiversos debido al *efecto globo*. Ante la fumigación de cultivos, los productores limpian nuevas áreas para seguir cultivando. Evidencia de ello es que, si bien en 2012 disminuyeron los cultivos de coca en Colombia, ese año se deforestaron 15 307 hectáreas de bosque. Por ello, los autores de este estudio plantean que la sostenibilidad de la política de drogas se ve cuestionada cuando no lidia con la vulnerabilidad de los territorios afectados tomando en cuenta sus contextos locales, lo cual se traduce en que no resuelve el problema relacionado con las necesidades sociales de estas poblaciones, dejando abiertas las oportunidades para otras actividades ilegales en tanto no tienen alternativas.[74]

Dávalos encontró que la aspersión aérea en Colombia sirve para disuadir a los productores de expandir sus áreas de cultivo, pero es un efecto muy pequeño. Por el contrario, el efecto de la inversión social (en capital humano e infraestructura) tiene un efecto negativo y significativo sobre el aumento de los cultivos de coca.[75] En efecto, invertir 5.55 dólares adicionales por habitante en capital humano e infraestructura en las zonas de producción, previene la aparición de una hectárea de cultivos de coca, lo que ahorra los 1 954 dólares que se requieren para fumigar esta misma área.[76] En tanto la aspersión aérea no ha logrado consolidar áreas libres de cultivos ilícitos en las dos décadas que lleva operando, la autora propone que una estrategia más efectiva debe incluir tanto los costos de incurrir en esta actividad ilícita (cárcel, multas, etc.,), como

73 A. Rincón-Ruiz *et al*., "Coca Cultivation and Crop Eradication in Colombia: The Challenges of Integrating Rural Reality into Effective Anti-Drug Policy", *International Journal of Drug Policy*, 33 (2016), p. 64.

74 *Ibid*. pp. 63-64.

75 Eleonora Dávalos, "New Answers to an Old Problem: Social Investment and Coca Crops in Colombia", *International Journal of Drug Policy*, 31 (2016), p. 121.

76 *Ibid*. p. 122.

los beneficios sociales de abstenerse de ello (inversión social).[77] En una línea similar, Rincón-Ruiz y colaboradores sugieren que atender el problema de los cultivos ilícitos requiere discutir la idea de que el primer paso debe ser la erradicación forzada, ya que la evidencia sugiere que, para lograrlo, resulta más eficaz implementar programas de desarrollo alternativo de largo plazo que tomen en cuenta las particularidades locales.[78]

Aún hay vacíos en la investigación sobre la ineficacia y los efectos contraproducentes de la política prohibicionista basada en atacar la oferta, ya que la evidencia es mixta y no hay herramientas para estimar un balance entre los efectos negativos y positivos para evaluar esta política.[79] Un ejemplo claro de lo anterior es la insistencia de la UNODC respecto al supuesto éxito del régimen global de drogas. En la publicación conmemorativa de los cien años del inicio del régimen global de drogas, el entonces director ejecutivo de la UNODC planteaba que el éxito de esta política radicaba en que, en comparación con 1906, en la actualidad menos personas eran usuarias de opio y la producción no sólo se había reducido, sino concentrado en algunos países.[80] Es más, en el último informe mundial de drogas, la UNODC plantea que la lucha contra las drogas es cada vez más eficaz porque han aumentado las tasas mundiales de intercepción de cocaína y opio.[81]

El optimismo que muestra la UNODC respecto a esos resultados discutibles, contrasta con la poca importancia que da a los efectos negativos y contraproducentes que, como la misma organización ha reconocido, genera el régimen global de drogas. En la edición conmemorativa por los cien años del régimen global de drogas, la UNODC reconoce que, a pesar de los aspectos positivos del sistema, ha generado algunas consecuencias no esperadas. De acuerdo a este documento, la principal consecuencia no esperada es la creación de un violento y lucrativo mercado negro. Segundo, que el enfoque puesto en la aplicación de la ley ha desviado recursos para realizar intervenciones en salud a lo que es en últimas, un problema de salud. Tercero, que las intervenciones en un territorio con frecuencia resultan en la dispersión del problema hacia otras áreas. Cuarto, que la presión sobre una sustancia, en ocasiones y sin advertirlo, promueve el consumo de otras drogas alternativas. Por último, que el uso del

77 *Ibid*. p. 128.
78 A. Rincón-Ruiz *et al*., art. cit., pp. 56 y 54.
79 Victoria A. Greenfield y Letizia Paoli, "Research as due diligence: What can supply-side interventions accomplish and at what cost?", *International Journal of Drug Policy*, 41 (2017), pp. 162-163.
80 UNODC, *A Century of International Drug Control*, 2009.
81 UNODC, "World Drug Report 2017", p. 15.

sistema de justicia legal en contra de los consumidores, los cuales en muchas ocasiones pertenecen a grupos marginales, ha aumentado su marginalización, minando la posibilidad de ofrecer tratamientos a quienes más los necesitan.[82]

Sin embargo, como lo anota el *Informe Alternativo Global de Drogas 2016*, publicado por la iniciativa Count the Costs ni la ONU ni sus países miembros, han analizado si las consecuencias no esperadas son mayores a las consecuencias esperadas. Es más, estas consecuencias no esperadas no son analizadas sistemáticamente y en sus informes anuales, que se basan principalmente en cuestionarios en los que los países miembros auto-reportan con frecuentes vacíos y datos sesgados, omite preguntas cruciales sobre los efectos negativos del régimen global de drogas sobre, por ejemplo, el desarrollo socioeconómico de los territorios aislados donde se concentran los cultivos ilegales.[83]

En este sentido, el *Informe Alternativo Global de Drogas* resulta importante porque analiza a profundidad las consecuencias no esperadas a partir de elementos planteados por la UNODC y añadiendo otros como los daños medioambientales producidos tanto por los cultivos y el procesamiento de drogas ilegales, cuanto por las políticas en contra de estos cultivos. Otras consecuencias negativas que destaca este informe están relacionados con los efectos del régimen global de drogas sobre la salud —al incentivar prácticas riesgosas y limitar el acceso a tratamiento para las personas que presentan un uso problemático de drogas—, los derechos humanos, la seguridad y la gobernabilidad en los países productores, el desvío de recursos de áreas como la salud o el desarrollo hacia gastos en seguridad y los efectos sobre la juventud y la niñez que pretende proteger.

Una de las consecuencias de la creciente toma de conciencia sobre los problemas que suponen los efectos negativos de las políticas antidroga ha sido el incentivo a los países productores a generar debates sobre alternativas más eficaces. Ejemplo de ello es lo que ha sucedido en América Latina con los casos de Bolivia,[84] Guatemala, México y Colombia, que, con distinta intensidad, han puesto en el centro del debate la necesidad de que los países que han pagado

82 UNODC, *A Century of International Drug Control*, 2009, p. 9.

83 Count the Costs, *The Alternative World Drug Report*, 2016, p. 10.

84 Desde la llegada de Evo Morales a la presidencia de Bolivia, este país ha llevado a cabo un proceso para renegociar los términos de su participación en el régimen global de drogas, buscando hacer valer el respeto a los usos tradicionales de la hoja de coca. Este proceso ha tomado forma en una iniciativa de regulación de la producción de estos cultivos cuyos resultados son bastante alentadores. Para un análisis más detallado del caso boliviano ver:, Thomas Grisaffi y Kathryn Ledebur, "Citizenship or Repression? Coca, Eradication and Development in the Andes", *Stability: International Journal of Security & Development* 5 (2016), pp. 1-19

los peores costos de la política prohibicionista puedan plantear sus inquietudes, críticas y propuestas. Aunque este proceso de redireccionamiento de la política de drogas ha sido lento y sus resultados prácticos aún no se han visto, es necesario destacar la importancia que reviste el que por fin haya ido tomando forma un relativo consenso respecto al reconocimiento de la ineficacia de la política de drogas, así como la necesidad de que sus efectos sean evaluados y de buscar alternativas basadas en evidencia empírica.

Un paso importante en la construcción de este consenso fue la creación de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia en 2009, la cual está conformada por tres expresidentes de Colombia, México y Brasil, y otras 19 personalidades. Desde su primera declaración, La Comisión ha planteado la necesidad de cambiar los paradigmas que sostienen el actual régimen global de drogas y transitar hacia otro que trate el uso de drogas como un asunto de salud pública, que busque reducir el consumo mediante información y programas de prevención y que enfoque los esfuerzos de la aplicación de la ley en el combate al crimen organizado.[85]

Otro paso importante fue dado en 2012, en la VI Cumbre de las Américas en Cartagena, en la cual los presidentes de la región acordaron evaluar los resultados de la política de droga y explorar nuevos enfoques. Se comisionó a la OEA para que elaborara un informe que fue presentado en junio de 2013. Este rompió el tabú al considerar, por lo menos, alternativas al enfoque prohibicionista y evaluar críticamente los resultados y efectos de la política de drogas en la región.[86] Menos de un mes después, la Asamblea General de la OEA se reunía en Antigua, Guatemala, en la primera sesión dedicaba al problema de las drogas.[87]

El paso más importante que ha dado la región para abrir el debate sobre el régimen global de drogas ha sido sin duda la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS por sus siglas en inglés) para discutir el problema de las drogas que, a petición de Colombia, México y Guatemala, tuvo lugar en abril de 2016. Sin embargo, todo quedó en nada, la declaración final de UNGASS 2016 es un documento plagado de buenas intenciones que no cuestiona ni plantea alternativas serias al actual régimen global de drogas enfocado en el prohibicionismo. Un claro ejemplo de ello es que ni una sola vez se menciona el concepto de reducción de daños, algo por lo cual pelearon los

85 Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, *Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma*, 2009, p. 10.

86 OEA, *El problema de las drogas en las Américas*, 2013.

87 OEA, *El informe de Drogas de la OEA. 16 meses de debates y consensos*, septiembre de 2014.

activistas y que fue explícitamente excluido del documento final. Lo anterior deja claro que la búsqueda de alternativas al actual régimen global de drogas es una tarea que requiere, sobre todo y ante todo, de una iniciativa política que evidentemente no será encabezada por los países que, como Estados Unidos, dictan la pauta en materia de política de drogas.[88]

Por ello, en el siguiente apartado retomo y analizo la propuesta de regular el cultivo de amapola para fines científicos y medicinales en Guerrero. Una propuesta que en principio aparece como poco viable, pero que de llevarse a cabo representaría un punto de inflexión en la manera en que los países productores pueden empezar a llevar a la práctica las discusiones sobre la necesidad de equilibrar el enfoque prohibicionista que actualmente predomina en el régimen global de drogas.

Amapola para medicinas: una propuesta para Guerrero

En marzo de 2016 el gobernador de Guerrero, Héctor Astudillo, planteó en una entrevista la posibilidad de avanzar en la regulación de los cultivos de amapola para fines medicinales en Guerrero como una medida para reducir la violencia. De acuerdo con el gobernador, "En los estudios de seguridad, que no me invento yo, señalan que mientras Guerrero siga siendo un productor de droga la violencia va a seguir. Ahora la violencia está donde se siembra el producto".[89] En términos prácticos, la propuesta es desarrollar un plan piloto encaminado a que la ONU, mediante la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, otorgue a México un permiso para cultivar amapola con fines medicinales.[90]

La propuesta del gobernador tuvo gran eco y abrió un debate público en el que se han escuchado tanto voces de apoyo y rechazo, como de cautela. Sin embargo, no era la primera vez que se planteaba. Un año antes, en abril de 2015, Fernando Belaunzarán, entonces diputado federal por el PRD, propuso un punto de acuerdo para legalizar la producción de amapola para fines medicinales.[91] Por otra parte, en marzo de 2016, cuando ya estaba en discusión la propuesta del

88 UNODC, *Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas*, abril de 2016.

89 "Proponen legalizar la producción de amapola en México", *Milenio*, 9 de abril de 2015.

90 Alejandro Domínguez, "Así es como Héctor Astudillo quiere legalizer la amapola", *Milenio*, 5 de mayo de 2016.

91 "Proponen legalizar la producción de amapola en México", *Milenio*, 9 de abril de 2015.

gobernador, el periodista José Gil Olmos dio a conocer en una nota en la revista *Proceso*, un estudio que estaba circulando entre las autoridades federales titulado *Propuesta de legalización del cultivo de la amapola. Fines científicos y médicos*.[92] El estudio, fechado en noviembre de 2015, no ha sido reconocido por ninguna dependencia del Gobierno y se desconocen sus autores. Sin embargo, el estudio está sólidamente estructurado y es evidente que fue escrito por especialistas. En términos generales, el estudio plantea dos razones de peso para regular los cultivos de amapola con fines medicinales: (i) permitir que millones de personas que requieren medicamentos para dolores crónicos o agudos tengan acceso a ellos de manera sencilla y asequible; y (ii) lidiar con un mercado ilegal y las consecuencias sociales negativas que genera, aprovechando la experiencia que ya han adquirido quienes se dedican a su cultivo.[93]

Tras las declaraciones del gobernador Astudillo, el diputado local Ricardo Mejía Berdeja presentó, el 17 de marzo de 2016, una iniciativa en el Congreso de Guerrero para legalizar el cultivo de amapola con fines medicinales.[94] La iniciativa proponía reformar el Código Penal Federal, el Código de Procedimientos Penales y la Ley de Salud con el objetivo de regularizar el cultivo de amapola para fines medicinales. En principio, la iniciativa fue turnada a la mesa directiva del Congreso local, quienes la enviaron a las comisiones de Justicia y Salud para su dictamen, luego de lo cual pasaría a ser una iniciativa del Congreso local hacia el Congreso de la Unión.[95] Esta iniciativa fue primero congelada[96] hasta que fue rechazada en noviembre de 2016, pero acompañada de un exhorto aprobado por el Congreso local —con el único voto en contra de la diputada María de Je-

92 José Gil Olmos, "Un proyecto en ciernes: legalizar el cultivo de la amapola", *Proceso,* 26 de marzo de 2016.

93 Saúl López Noriega, "El derecho a la amapola", *Nexos*, 1 de abril de 2016.

94 Eduardo Yener Santos, "Presenta MC iniciativa para legalizar uso medicinal de la amapola", *Quadratín Guerrero*, 17 de marzo de 2016,

95 *Ibid*.

96 Tres días después de presentarse la iniciativa, el presidente la Comisión de Justicia del Congreso de Guerrero, Héctor Vicario Castrejón —priista diputado por el Partido Verde—, anunció que se declararían impedidos para discutirla porque había seguido un procedimiento incorrecto. Sin embargo, Vicario Castrejón ha ido modificando su postura y ha planteado, entre otras cosas que, aunque que sí eran competentes para sacar un dictamen, debían esperar estudio y que primero saliera el tema de la mariguana medicinal, también ha planteado que ni esa iniciativa ni los foros que se proponen tienen utilidad alguna porque es un asunto de la federación. Ver Carlos Navarrete, "Se declarará incompetente el Congreso local para legalizar la siembra de amapola, adelanta Vicario", *El Sur*, 21 de marzo de 2016; "No está atorada en el Congreso la iniciativa de MC sobre la amapola, dice Héctor Vicario", *El Sur*, 18 de mayo de 2016; "Si los estudios lo avalan, el Congreso impulsará la amapola medicinal, anuncia Héctor Vicario", *El Sur*, 4 de mayo de 2016 y "No le compete al Congreso Local legalizar el cultivo de amapola, insiste Vicario", *El Sur*, 7 de noviembre de 2016.

sús Cisneros (Morena)—, en el cual se le pide al Congreso de la Unión que lleve a cabo el debate porque es de su competencia.[97]

En términos generales, la propuesta de regularizar la amapola para fines medicinales en Guerrero parece tener cierta aceptación, al menos en el sentido de que se abra el debate y se analice a profundidad. La perspectiva más crítica y menos entusiasta ha sido la de José Narro Robles, secretario de Salud, quien en mayo y agosto de 2016 dio declaraciones en el sentido de que el Gobierno federal no estaba estudiando la legalización de la amapola, que primero había que despachar la discusión sobre la legalización de la mariguana medicinal y que, en cualquier caso, no creía que fueran medidas útiles para reducir la violencia.[98] Sin embargo, el secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, contradijo al Narro y confirmó que el Gobierno federal sí está analizando la propuesta de legalización para establecer qué es lo más conveniente, además de declarar que sí considera que puede ser útil para reducir la violencia.[99] En términos similares se expresó el subsecretario de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, Alberto Begné.[100] La iniciativa también ha sido respaldada por el gobernador de Morelos, Graco Ramírez,[101] e incluso el senador Armando Rios Pitter presentó, en diciembre de 2016, una iniciativa para regular la siembra y el uso médico de la amapola.[102]

En Guerrero, la iniciativa ha contado con el apoyo de diversos sectores sociales, tales como el exsecretario de Desarrollo Rural y actual dirigente del Consejo Regional de la Sierra, Rigoberto Acosta,[103] el dirigente del Consejo Supremo

97 Rosalba Ramírez, "Exhorta el Congreso a la Cámara de Diputados a legalizar el cultivo de amapola con fines medicinales", *El Sur*, 25 de noviembre de 2016; Carlos Navarrete, "Aprueban en comisiones exhorto a la Cámara de Diputados para legalizar la amapola medicinal", *El Sur*, 23 de noviembre de 2016 y "El Congreso local sí puede legislar sobre la amapola, responde Mejía Berdejo a Vicario", *El Sur*, 8 de noviembre de 2016.

98 Daniel Velázquez, "Primero la mariguana y después discutir lo de la amapola, reitera José Narro en Acapulco", *El Sur*, 20 de mayo de 2016 y "Primero la mariguana medicinal y luego la amapola, reitera José Narro", *El Sur*, 12 de agosto de 2016; Tomás Tenorio, "Amapola sin permiso de Narro", *El Sur,* 30 de mayo de 2016.

99 Karina Contreras, "Sí se analiza legalizar la siembra de amapola con fines medicinales, confirma Osorio Chong", *El Sur*, 25 de mayo de 2016.

100 Alejandro Guerrero y Beatriz García, "Apoya el gobierno federal que se abra debate sobre la amapola, dice Alberto Begné", *El Sur*, 24 de mayo de 2016.

101 Lenin Robledo, Juan Arvizu y Vania Pigeonutt, "Antes de amapola, tema de marihuana", *El Universal*, 7 de mayo de 2016.

102 Luis Baylón, "El Senador Armando Ríos Piter ya propone regularizar el opio", *Huffington Post*, 13 de diciembre de 2016.

103 Rosalba Ramírez, "No llega al 10% la destrucción de amapola de lo que se siembra en Guerrero, asegura líder serrano", *El Sur*, 12 de abril de 2016.

de los Pueblos de Filo Mayor, Severo Oryozábal Díaz,[104] y Salvador Rangel Mendoza, obispo de la Diócesis de Chilpancingo-Chilapa.[105] aunque algunos, como Abel Herrera, director del centro Tlachinollan, han advertido que no es una solución para el problema de la pobreza que afecta a los campesinos de la sierra y la montaña.[106]

En este punto es importante destacar que el apoyo más importante a la propuesta de regularizar el cultivo de amapola en Guerrero ha sido el de la Unión de Comisarios por la Paz, Seguridad y Desarrollo de la Sierra de Guerrero.[107] Uno de sus voceros, Arturo López Torres, comisario de Filo de Caballos, municipio de Leonardo Bravo, resumió en una entrevista algunos temas recurrentes en las intervenciones de los dirigentes de la Unión: primero, que los pobladores de la sierra cultivaban amapola por necesidad y no por gusto, ya que al final terminaban sometidos a la persecución del Gobierno y las amenazas del crimen organizado; segundo, que no se oponen a la erradicación de los cultivos pues saben que es ilegal, pero piden que se suspendan las fumigaciones mediante aspersión aérea ya que afecta la salud de los habitantes, otros cultivos y las fuentes de agua, por lo cual solicitan que se haga a pie, como se ha hecho tradicionalmente; tercero, que están de acuerdo con regular el cultivo de amapola para fines médicos.[108]

Luego de las manifestaciones del 28 de abril, los dirigentes de la Unión empezaron a hacer intervenciones públicas en las que salieron a relucir las medidas que estaban tomando unilateralmente para lidiar con los peores efectos del cultivo de amapola en sus territorios. El 14 de mayo de 2016 explicaron que 18 comunidades de los municipios de Leonardo Bravo y Eduardo Neri se organizaron para evitar que siguiera el deterioro del medio ambiente:

104 Rosalba Ramírez, "Sólo el 5% de amapola que se siembra es la que se destruiría, dice Severo Oryozábal", *El Sur*, 13 de abril de 2016.

105 Rubén Aguilar, "Sí a la amapola médica", *El Economista*, 17 de mayo de 2016.

106 Mario Ávilez, "Legalizar siembra de amapola no es la solución a la pobreza, asegura el centro Tlachinollan", *El Sur*, 21 de mayo de 2016.

107 La Unión entró al debate público a raíz de una manifestación que tuvo lugar el 28 de abril de 2016 en Chilpancingo y terminó con bloqueos a la Autopista del Sol; luego de la intervención de las autoridades, dejó un saldo de al menos 73 personas detenidas. Uno de los dirigentes de la Unión, Arturo López Torres, explicó que, si bien 45 comunidades de la sierra participaron en dicha manifestación, ellos estaban en el Palacio de Gobierno, lejos del bloqueo organizado por los transportistas de Chilpancingo, con quienes no estaban coordinados. Anarsis Pacheco, "Ya hay 73 detenidos por el bloqueo de la autopista; se decomisaron armas y droga: SSP", *El Sur*, 29 de abril de 2016; "El bosque de la sierra está destruido y la única opción para vivir es la amapola, dice un comisario", *El Sur*, 3 de mayo de 2016.

108 Zacarías Cervantes, "Herbicidas con que el Ejército destruye amapola daña otros cultivos, la tierra, los ríos y la salud", *El Sur*, 16 de mayo de 2016.

> En la sierra estamos obligando a los campesinos a que siembren en los mismos rastrojos que han venido sembrando, que no desmonten nuevas áreas con la finalidad de que no destruyamos el bosque y se deteriore el medio ambiente, porque de la sierra baja el agua de la que dependen las ciudades más importantes, como Chilpancingo y Acapulco.[109]

El 16 de mayo, los comisarios de Filo de Caballos, Arturo López Torres, y de Campo de Aviación, Crescencio Pacheco, informaron que ocho comunidades de la sierra habían integrado un Comité que acopia la producción y la vende mediante representantes para evitar que personas extrañas entren a sus comunidades. De acuerdo a los comisarios este era una especie de programa piloto que estaba mostrando resultados prometedores ya que, por un lado, habían logrado reducir la violencia y la inseguridad en sus territorios, y por el otro, parte de las ganancias las estaban invirtiendo en caminos, centros de salud, escuelas o lo que decidiera la comunidad. De acuerdo a López Torres, dicho ejercicio era clara evidencia de que la amapola no es la causa de la violencia, sino el crimen organizado que se disputa el control de los cultivos.[110]

Por último, es importante mencionar que la Unión ha dado claras muestras de su voluntad para trabajar en conjunto con las autoridades para buscar alternativas y soluciones a los problemas de la pobreza, inseguridad y cultivos ilícitos en la sierra. En efecto, si bien la Unión se ha pronunciado en repetidas ocasiones a favor de la regulación de la amapola, han sido claros en que no necesariamente esa tiene que ser la solución, ya que está dispuestos a aceptar un proceso de sustitución siempre y cuando les ofrezcan proyectos productivos sostenibles, como uno relacionado con ecoturismo que han venido trabajando desde hace ya varios años.[111]

Otra prueba de la voluntad de la Unión para trabajar en alternativas al cultivo ilegal de amapola, fue el acuerdo al que llegaron con el grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano en el Congreso local de Guerrero, cuyo objetivo era apoyar el proceso de recolección de firmas para enviar una iniciativa ciudadana al Congreso de la Unión para que avanzara en la regulación de la amapola ya que la iniciativa presentada por el diputado Mejía Berdeja es-

109 Zacarias Cervantes, "Legalizar la amapola es la solución a la violencia y el atraso en la sierra, plantean comisarios", *El Sur*, 14 de mayo de 2016.

110 Zacarías Cervantes, "Establecen en la sierra un método para vender la goma de amapola", *El Sur,* 16 de mayo de 2016.

111 Zacarías Cervantes, "Quieren proyectos, no la legalización de la siembra de la amapola, se retractan comisarios de la sierra", *El Sur*, 20 de mayo de 2016.

taba congelada.[112] Sin embargo, dos meses después la Unión informó que suspendería la recolección de firmas hasta tanto no contaran con el apoyo del gobernador Héctor Astudillo.[113] Pocos días después el gobernador Astudillo les hizo saber que contaban con su apoyo, aunque advirtió que primero debía resolverse el asunto de la mariguana medicinal.[114] Con este respaldo la Unión decidió reanudar la recolección de firmas en 200 comunidades.[115]

Lastimosamente, la iniciativa de regularizar los cultivos de amapola en Guerrero ha recibido la férrea oposición del representante de la UNODC en México, Antonio Mazzitelli. Primero, Mazzitelli dijo que ese no era el camino para Guerrero, debido a que hay una sobreproducción mundial de opio y morfina, que México no tendría un mercado, y que lo que necesita Guerrero es una intervención integral "…actividad económica, carreteras, escuelas, puestos de salud, seguridad pública y Estado de derecho".[116] Luego planteó que la propuesta es inviable en México porque requiere la aprobación de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) y que para ello el Estado mexicano debe explicar sus razones y garantizar que se cumplan unas condiciones mínimas de seguridad, calidad y controles. De acuerdo a Mazzitelli "…los cultivos legales no se podrían desarrollar donde actualmente se plantan de manera ilegal, zonas montañosas alejadas y donde el estado apenas está presente, dadas las dificultades y altos costos para poder llegar ahí y garantizar la seguridad".[117] Por último, en un debate que sostuvo con el gobernador Astudillo, Mazzitelli desechó la propuesta porque dice que la industria farmacéutica no invertiría en la región debido a los problemas de falta de infraestructura e inseguridad, razón por la cual primero deberían resolverse los problemas que afectan a las zonas de producción en Guerrero.[118]

112 Zacarías Cervantes, "Buscarán MC y comisarios de la sierra recabar 110 mil firmas para la legalización de la amapola", *El Sur*, 17 de junio de 2016.
113 Zacarías Cervantes, "Cancelan comisarios de la sierra la recolección de firmas para la siembra legal de amapola", *El Sur*, 9 de agosto de 2016.
114 Anarsis Pacheco, "Primero la mariguana, después de la amapola, insiste Astudillo", *El Sur*, 12 de agosto de 2016.
115 Alfonso Marín, "Están de acuerdo con que se legalice la siembra de amapola 200 comunidades serranas, informan", *El Sur,* 11 de septiembre de 2016
116 Pablo de Llano, "El estado más violento de México sugiere regular el cultivo de amapola para frenar la sangría del narco", *El País*, 15 de marzo de 2016.
117 "Propuesta de legalizar amapola en México divide a expertos", *Chigaco Tribune*, 13 de marzo 2017.
118 "Defiende Astudillo la siembra legal de amapola; es poca la demanda de medicinas, advierte ONU", *El Sur*, 17 de septiembre de 2016.

La posición de Antonio Mazzitelli es consistente con las prioridades del actual régimen global de drogas. En efecto, aunque en teoría este régimen debe equilibrar dos funciones, garantizar la accesibilidad a medicamentos controlados y restringir su uso indebido, "…en la práctica, la legislación en materia de control de drogas ha vuelto la promoción del acceso a medicamentos controlados una consideración secundaria frente a la prevención del desvío de estas sustancias".[119] Por las limitaciones propias de este texto no es posible profundizar en el debate sobre los efectos negativos del actual régimen global de drogas sobre la salud pública, en particular, sobre la llamada epidemia del dolor que hace referencia a las limitaciones para acceder a medicamentos paliativos del dolor que experimenta la mayor parte de la población mundial. Sin embargo, es importante advertir que México no es ajeno a ese problema, como quedó claro en el informe que sobre el tema publicó.[120] Lo anterior debe ser tomado en cuenta al momento de debatir la iniciativa de regular los cultivos de amapola en el país ya que, en efecto, México sí tiene una demanda no satisfecha de medicamentos para el dolor derivados del opio.

A manera de conclusión habría que plantear que la propuesta de regularizar la amapola en Guerrero es viable, pero requiere ante todo de voluntad política. Desde una perspectiva histórica, la evidencia sugiere que el régimen global de drogas no es inmutable ya que, al menos hasta mediados del siglo XX, estuvo centrada más en la regulación que en la prohibición.[121] Los casos de Turquía e India resultan particularmente relevantes para ser pensados en el caso mexicano. Primero, porque son ejemplos prácticos de cómo puede operar un esquema de regulación de la producción de la amapola a cargo del Estado con la participación activa de los productores y, segundo, porque dejan entrever los desafíos que se deben tener en cuenta. En efecto, el caso de Turquía demuestra que la regulación no necesariamente acaba con el problema del tráfico de drogas. Por su parte, el caso de India demuestra las dificultades para controlar el desvío de parte de la producción legal hacia el mercado negro.[122]

119 Comisión Global de Política de Drogas, *El Impacto negativo del control de drogas en la salud pública: la crisis global de dolor evitable*, octubre de 2015.

120 Humans Right Watch, "Care When There Is No Cure: Ensuring the Right to Palliative Care in Mexico", *Humans Right Watch*, 28 de octubre de 2014. Es importante mencionar que el Estado mexicano ha dado pasos importantes para mejorar el acceso a medicamentos para el dolor derivados del opio. En 2015 se lanzó la Estrategia Nacional para el Control del Dolor y los Cuidados Paliativos que, entre otras cosas, estableció un mecanismo electrónico para facilitar la expedición de recetas de medicamentos derivados del opio.

121 Letizia Paoli, Victoria A. Greenfield y Peter Reuter, "Change is Possible: The History of the International Drug Control Regime and Implications for Future Policymaking", *Substance Use & Misuse,* 47 (2012), pp. 923-935.

122 Letizia Paoli, Victoria A. Greenfield y Peter Reuter, "The global diversion of pharmaceutical drugs India: the third largest illicit opium producer?", *Addiction,* 104 (2009), pp. 347-354.

La propuesta de regular los cultivos de amapola en Guerrero para fines medicinales no es una solución mágica para los problemas que padece la entidad. Sin embargo, puede ser una manera para empezar a cuestionar la hegemonía de la política prohibicionista encarnada en el actual régimen global de drogas. Una política que en el caso de Guerrero ha mostrado su ineficacia y sus efectos contraproducentes. Es por ello que resulta tan contradictorio que se le pida a esta propuesta que demuestre, el mecanismo causal mediante el cual va a reducir la violencia, acabar con el crimen organizado, eliminar los cultivos ilícitos y mejorar las condiciones de vida de los productores. Si esos mismos criterios fueran aplicados para evaluar la viabilidad de la política prohibicionista, hace rato que ésta tendría que haberse lanzado a la basura. Hace mucho que el régimen global de drogas debió haber sido modificado por sus nefastas consecuencias, sin embargo, en vista de lo quijotesco que puede resultar ese objetivo, la propuesta de regularizar los cultivos en Guerrero puede servir para aprovechar las rendijas que, sin salirse del régimen actual, pueden llevar a una modificación de fondo del régimen actual de drogas.

Referencias

"12 alcaldes de Guerrero bajo la lupa 'antinarco'", *Milenio*, 17 de noviembre de 2014, <https://goo.gl/dzT9eH>, consultado el 7 de julio de 2018.

Aguilar, Rubén, "Sí a la amapola médica", *El Economista*, 17 de mayo de 2016, <https://goo.gl/147Zso>, consultado el 7 de julio de 2018.

Álvarez Maynez, María Estela *et al*. *Estudio sobre disponibilidad presupuestal para el combate a la impunidad*, octubre de 2016, <https://goo.gl/pGnmmN>, consultado el 7 de julio de 2018.

Ángel, Arturo, "Fracasa el plan del gobierno para bajar homicidios en 50 municipios; en 37 la violencia subió", *Animal Político*, 27 de marzo de 2017, <https://goo.gl/BpTPKz>, consultado el 7 de julio de 2018.

Astorga, Luis, "¿Qué querian que hiciera?" Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón, México, Grijalbo, 2015.

Ávilez, Mario, "Legalizar siembra de amapola no es la solución a la pobreza, asegura el centro Tlachinollan", *El Sur*, 21 de mayo de 2016, <https://goo.gl/vLGkHD>, consultado el 7 de julio de 2018.

Ayala, Mónica y Jonathan Furszyfer "¿Cómo van los 50 municipios más letales del país?", *Animal Político*, 10 de junio de 2017, <https://goo.gl/m8td8e>, consultado el 7 de julio de 2018. Disponible en:

Baylón, Luis. "El Senador Armando Ríos Piter ya propone regularizar el opio", *Huffington Post*, 13 de diciembre de 2016, <https://goo.gl/LNTEFX>, consultado el 7 de julio de 2018.

Causa en Común, *Semáforo del Desarrollo Policial en México 2015. Guerrero*, <https://goo.gl/L53zXf>, consultado el 7 de julio de 2018.

_____, "Foro Internacional de Seguridad Pública: Por un modelo de policía digno ¿Cómo evaluar la confianza de los policías y establecer contrapesos?", 10 de febrero 2015, <https://goo.gl/E3pYmh>; consultado el 7 de julio de 2018.

_____, "Radiografía de las organizaciones criminales en Guerrero·. *Animal Político*, 19 de noviembre de 2014, <https://goo.gl/QrHEH6>, consultado el 7 de julio de 2018.

Cervantes, Zacarías, "Buscarán MC y comisarios de la sierra recabar 110mil firmas para la legalización de la amapola", *El Sur*, 17 de junio de 2016, <https://goo.gl/21yB5T>, consultado el 7 de julio de 2018.

_____, "Cancelan comisarios de la sierra la recolección de firmas para la siembra legal de amapola", *El Sur*, 9 de agosto de 2016, <https://goo.gl/512eZm>, consultado el 7 de julio de 2018.

_____, "Establecen en la sierra un método para vender la goma de amapola", *El Sur,* 16 de mayo de 2016, <https://goo.gl/9PtVZE>, consultado el 7 de julio de 2018.

_____, "Herbicidas con que el Ejército destruye amapola daña otros cultivos, la tierra, los ríos y la salud", *El Sur*, 16 de mayo de 2016, <https://goo.gl/uz8AuA>, consultado el 7 de julio de 2018.

_____, "Legalizar la amapola es la solución a la violencia y el atraso en la sierra, plantean comisarios", *El Sur*, 14 de mayo de 2016, <https://goo.gl/wkNpJr>, consultado el 7 de julio de 2018.

_____, "Quieren proyectos, no la legalización de la siembra de la amapola, se retractan comisarios de la sierra", *El Sur*, 20 de mayo de 2016 <https://goo.gl/21yB5T>, consultado el 7 de julio de 2018.

Cidac, *Hallazgos 2016. Seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México*, <https://goo.gl/PW48fX>, consultado el 7 de julio de 2018.

Comisión Global de Política de Drogas, *El Impacto negativo del control de drogas en la salud pública: la crisis global de dolor evitable*, octubre de 2015, <https://goo.gl/wKsDXD>, consultado el 7 de julio de 2018.

Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, *Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma*, 2009, <https://goo.gl/SUPKXm>, consultado el 7 de julio de 2018.

Contreras, Karina, "Sí se analiza legalizar la siembra de amapola con fines medicinales, confirma Osorio Chong", *El Sur*, 25 de mayo de 2016. <https://goo.gl/EEZyFH>, consultado el 7 de julio de 2018.

COPS, *Hiring for the 21st Century Law Enforcement Officer: Challenges, Opportunities, and Strategies for Success*, <https://goo.gl/keURx6>, consultado el 7 de julio de 2018.

Count the Costs, *The Alternative World Drug Report*, 2016, <https://goo.gl/dANXCY>, consultado el 7 de julio de 2018.

Dávalos, Eleonora, "New Answers to an Old Problem: Social Investment and Coca Crops in Colombia", *International Journal of Drug Policy*, 31 (2016), pp. 121-130

David, Jimena, Jonathan Furszyfer, y Jesús Gallegos, *Cada víctima cuenta: hacia un sistema de información delictiva confiable*, 2017, <https://goo.gl/xmG1L6>, consultado el 7 de julio de 2018.

De Dios Palma, Arturo, "Municipios de Guerrero bajo el poder del narco", *Los Angeles Press*, 5 de diciembre de 2014, <https://goo.gl/GyQZXC>, consultado el 7 de julio de 2018.

De Llano, Pablo, "El estado más violento de México sugiere regular el cultivo de amapola para frenar la sangría del narco", *El País*, 15 de marzo de 2016, <https://goo.gl/mgQ2ED>, consultado el 7 de julio de 2018.

"Defiende Astudillo la siembra legal de amapola; es poca la demanda de medicinas, advierte ONU", *El Sur*, 17 de septiembre de 2016, <https://goo.gl/hBJmuz>, consultado 7 de julio de 2018.

Domínguez, Alejandro, "Así es como Héctor Astudillo quiere legalizer la amapola", *Milenio*, 5 de mayo de 2016,. <https://goo.gl/DTXuSH>, consultado el 7 de julio de 2018.

Duncan, Gustavo, "Drug Trafficking and Political Power: Oligopolies of Coercion in Colombia and Mexico", *Latin American Perspectives*, 41 (2014), pp. 18-42.

"El bosque de la sierra está destruido y la única opción para vivir es la amapola, dice un comisario", *El Sur*, 3 de mayo de 2016, <https://goo.gl/hBJmuz>, consultado 7 de julio de 2018.

Escobar, Brenda,"Irrumpe el Ejército y se lleva 60 policías de Zihuatanejo", *El Sur*, 17 de mayo de 2017, <https://goo.gl/i5r38X>, consultado el 7 de julio de 2018.

Esteban, Rogelio Agustín, "Se disputan Guerrero 50 bandas criminales", *Milenio*, 22 de enero de 2016, <https://goo.gl/K7fcpi>, consultado el 7 de julio de 2018.

Ernst, Falko, "Legitimacy Matters: Los Caballeros Templarios and the Mutation of Organized Crime in México", *Journal of Money Laundering*, 18 (2015), pp. 137-152.

Felbab-Brown, Vanda, *Focused Deterrence, Selective Targeting, Drug Trafficking and Organized Crime: Concepts and Practicalities*, 28 de febrero de 2013, <https://goo.gl/Tm6rkm>, consultado el 7 de julio de 2018.

Galindo, Carlos, *Homicidios: cifras y fuentes oficiales,* octubre de 2014, <https://goo.gl/WYZACX>, consultado el 8 de julio de 2018.

Galindo, Carlos, Alejandra Huerta y Susana Ramírez, *Panorama del gasto federal en seguridad, 2006-2016*, junio de 2017, <https://goo.gl/b6jnxk>, consultado el 7 de julio de 2018.

Galindo, Carlos *et al*. "Seguridad interior: elementos para el debate", enero de 2017, <https://goo.gl/xr92nF>, consultado el 7 de julio de 2018.

Gallegos Segura, Jesus A., "Calidad de la información y combate al crimen", *Animal Político*, 17 de noviembre de 2016, <https://goo.gl/2hko3i>, consultado el 11 de julio de 2018.

Greenfield, Victoria A. y Letizia Paoli, "Research as due diligence: What can supply-side interventions accomplish and at what cost?", *International Journal of Drug Policy*, 41 (2017), pp. 162-163.

Grillo, Ioan, "Para los carteles de México, la política también es negocio", *The New York Times*, 20 de enero de 2016, <https://goo.gl/2zPt3A>, consultado el 7 de julio de 2018.

Grisaffi, Thomas y Kathryn Ledebur, "Citizenship or Repression? Coca, Eradication and Development in the Andes", *Stability: International Journal of Security & Development* 5 (2016), pp. 1-19

Guerra, Edgar, *Voces silenciadas. Las formas de morir de los periodistas en México en el contexto del crimen organizado*, 2016, <https://goo.gl/VhB5SC>, consultado el 2 de julio de 2018.

Guerrero, Alejandro y Beatriz García, "Apoya el gobierno federal que se abra debate sobre la amapola, dice Alberto Begné", *El Sur*, 24 de mayo de 2016, <https://goo.gl/vZYqPi>, consultado el 7 de julio de 2018.

Guerrero, Eduardo, "Las tres guerras", *Nexos*, 1 de septiembre de 2009, <https://goo.gl/sRuzfQ>, consultado el 7 de julio de 2018.

_____, "La raíz de la violencia", *Nexos*, 1 de junio de 2011, <https://goo.gl/CDKYs7>, consultado el 7 de julio de 2018.

_____, *Security, Drugs and Violence in Mexico: A Survey*, 2011, <https://goo.gl/TxjYfF>, consultado el 7 de julio de 2018.

_____, "Towards a transformation of Mexico's Security Strategy: Priority and Challenges", *The* RUSI *Journal*, 158 (2013), pp. 6-12.

Hernández, Anabel, "Los Pineda Villa, el clan fundador de la mafia guerrerense", *Proceso*, 18 de octubre de 2014, <https://goo.gl/JMJzXy>, consultado el 7 de julio de 2018.

Humans Right Watch, "Care When There Is No Cure: Ensuring the Right to Palliative Care in Mexico", 28 de octubre de 2014, <https://goo.gl/9yC51e>, consultado el 7 de julio de 2018.

IEP, Índice de Paz en México *2017*, <https://goo.gl/Ztx4CW>, consultado el 7 de julio de 2018.

INEGI, "Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales", <https://goo.gl/eFj6P8>, consultado el 7 de julio de 2018.

_____, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública", <https://goo.gl/PQpGWh>, consultado el 7 de julio de 2018.

INL, *International Narcotics Control Strategy Report*, v. 1: *Drug and Chemical Control*, marzo de 2017, < https://goo.gl/J3mns3>, consultado el 7 de julio de 2018.

Jones, Nathan P., *Mexico's Illicit Drugs Networks and the State Reaction*, Washington, Georgetown University Press, 2016.

Kyle, Chris, *Violence and Insecurity in Guerrero*, enero de 2015, <https://goo.gl/3afjt9>, consultado el 7 de julio de 2018.

Le Clerq, Juan Antonio y Gerardo Rodríguez Sánchez (eds.), *Índice Global de Impunidad en México 2016*, Cholula, Fundación Universidad de las Américas Puebla, 2016, <https://goo.gl/urYS2j>, consultado el 2 de julio de 2018.

López Noriega, Saúl, "El derecho a la amapola", *Nexos*, 1 de abril de 2016, <https://goo.gl/eHKWhf>, consultado el 7 de julio de 2018.

López Portillo, Ernesto, "Seguridad pública, vacunada vs rendición de cuentas", *Animal Político*, 26 de julio de 2017, <https://goo.gl/4XsGCP>, consultado el 7 de julio de 2018.

Marín, Alfonso, "Están de acuerdo con que se legalice la siembra de amapola 200 comunidades serranas, informan", *El Sur,* 11 de septiembre de 2016, <https://goo.gl/2zSWdL>, consultado el 7 de julio de 2018.

Meyer, Maureen, *Mexico's Police. Many Reforms, Little Progress*, mayo de 2014, <https://goo.gl/21yFvB>, consultado el 11 de julio de 2018.

Merino, José, "Un país que cubre sus espejos", Nexos, 27 de julio de 2015, <https://goo.gl/tQgtKg>, consultado el 10 de julio de 2018.

Morera Mitre, María Elena, y Juan Pablo Arango Orozco, "Apuntes sobre Mando Único y desarrollo policial", Índice de Paz México 2015, <https://goo.gl/y2pUJY>, consultado el 7 de julio de 2018.

Navarrete, Carlos, "Aprueban en comisiones exhorto a la Cámara de Diputados para legalizar la amapola medicinal", *El Sur*, 23 de noviembre de 2016, <https://goo.gl/LgQoXB>, consultado el 7 de julio de 2018.

_____, "El Congreso local sí puede legislar sobre la amapola, responde Mejía Berdejo a Vicario", *El Sur*, 8 de noviembre de 2016, <https://goo.gl/yY2MMY>, consultado el 7 de julio de 2018.

_____, "No está atorada en el Congreso la iniciativa de MC sobre la amapola, dice Héctor Vicario", *El Sur*, 18 de mayo de 2016, <https://goo.gl/eqkSBN>, consultado el 7 de julio de 2018.

_____, "No le compete al Congreso Local legalizar el cultivo de amapola, insiste Vicario", *El Sur*, 7 de noviembre de 2016, <https://goo.gl/b82TvS>, consultado el 7 de julio de 2018.

_____, "Se declarará incompetente el Congreso local para legalizar la siembra de amapola, adelanta Vicario", *El Sur*, 21 de marzo de 2016, <https://goo.gl/pRfodm>, consultado el 7 de julio de 2018.

_____, "Si los estudios lo avalan, el Congreso impulsará la amapola medicinal, anuncia Héctor Vicario", *El Sur*, 4 de mayo de 2016, <https://goo.gl/eqkSBN>, consultado el 7 de julio de 2018.

OEA, *El problema de las drogas en las Américas*, 2013,<https://goo.gl/oEEPTj>, consultado el 7 de julio de 2018.

___, *El informe de Drogas de la* OEA. *16 meses de debates y consensos*, septiembre de 2014, <https://goo.gl/efZkv1>, consultado el 7 de julio de 2018.

Olmos, José Gil, Un proyecto en ciernes: legalizar el cultivo de la amapola", *Proceso,* 26 de marzo de 2016, <https://goo.gl/PpHtJb>, consultado el 7 de julio de 2018.

Pacheco, Anarsis, "Arranca la estrategia para los 5 municipios con mayor violencia, anuncia el gobierno", *El Sur,* 4 de septiembre de 2016, <https://goo.gl/VEiGXX>, consultado el 7 de julio de 2018.

_____, "Mientras no se legalice la amapola continuará la violencia en la capital, insiste Leyva Medina", *El Sur,* 4 de mayo de 2016, <https://goo.gl/W9qD4e>, consultado el 7 de julio de 2018.

_____, "Primero la mariguana, después de la amapola, insiste Astudillo", *El Sur*, 12 de agosto de 2016, <https://goo.gl/SmbQHw>, consultado el 7 de julio de 2018.

_____, "Ya hay 73 detenidos por el bloqueo de la autopista; se decomisaron armas y droga: SSP", *El Sur*, 29 de abril de 2016, <https://goo.gl/mFRb9C>, consultado el 7 de julio de 2018.

Pantoja, Juan Camilo, "Guerrero: o cómo la violencia no ha matado la esperanza", en Froylán Enciso (ed.), *Violencia y paz. Diagnósticos y propuestas para México*, México, Instituto Belisario, Domínguez del Senado de la República, 2017, pp. 351-372.

_____, "La permanente crisis de Guerrero", en Raúl Benítez Manaut y Sergio Ahuayo Quezada (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2016*, México, Casede-Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2017, pp. 207-219.

Paoli, Letizia, Victoria A. Greenfield y Peter Reuter, "Change is Possible: The History of the International Drug Control Regime and Implications for Future Policymaking", *Substance Use & Misuse,* 47 (2012), pp. 923-935.

_____, "The global diversion of pharmaceutical drugs India: the third largest illicit opium producer?", *Addiction,* 104 (2009), pp. 347-354.

Parakilas, Jacob C., *The Mexican Drug 'War': An Examination into the nature of narcotics-linked violence in Mexico, 2006-2012*, tesis, Londres, London School of Economics, 2013.

Pérez Davila, Sandra, y Atuesta Becerra, Laura H., *Fragmentación y cooperación: la evolución del crimen organizado en México*, 2016, <https://goo.gl/65tcfm>, consultado el 7 de julio de 2018.

"Proponen legalizar la producción de amapola en México", *Milenio*, 9 de abril de 2015, <https://goo.gl/ktCWL4>, consultado el 7 de julio de 2018.

PropuestaMx, "Diez propuestas para mejorar la seguridad pública en México", *Nexos*, 10 de noviembre de 2014, <https://goo.gl/CJKsCy>, consultado el 7 de julio de 2018.

"Propuesta de legalizar amapola en México divide a expertos", *Chigaco Tribune*, 13 de marzo 2017, https://goo.gl/XWCtmX>, consultado el 7 de julio de 2018.

Ramírez, Rosalba, "Aumenta 26% en Guerrero la destrucción de cultivos de amapola en 15 años", *El Sur*, 11 de abril de 2016, <https://goo.gl/L5nGqt>, consultado el 7 de julio de 2018.

_____, "Desmanteló el Ejército en Guerrero 18 de los 31 laboratorios de goma de opio hallados en el país de 2010 a 2015", *El Sur*, 25 de mayo de 2016, <https://goo.gl/ahvLEC>, consultado el 7 de julio de 2018.

_____, "Exhorta el Congreso a la Cámara de Diputados a legalizar el cultivo de amapola con fines medicinales", *El Sur*, 25 de noviembre de 2016, <https://goo.gl/C5EAbg>, consultado el 7 de julio de 2018.

_____, "No llega al 10% la destrucción de amapola de lo que se siembra en Guerrero, asegura líder serrano", *El Sur*, 12 de abril de 2016, <https://goo.gl/yk3fW9>, consultado el 7 de julio de 2018.

_____, "Sólo el 5% de amapola que se siembra es la que se destruiría, dice Severo Oryozábal", *El Sur*, 13 de abril de 2016, <https://goo.gl/FckPiY>, consultado el 7 de julio de 2018.

Rincón-Ruiz, A. *et al.*, "Coca Cultivation and Crop Eradication in Colombia: The Challenges of Integrating Rural Reality into Effective Anti-Drug Policy", *International Journal of Drug Policy*, 33 (2016), pp. 56-65.

Robledo, Lenin Juan Arvizu y Vania Pigeonutt, "Antes de amapola, tema de marihuana", *El Universal*, 7 de mayo de 2016, <https://goo.gl/BuUUkg>, consultado el 7 de julio de 2018.

Sánchez Valdés, Víctor Manuel, "How to Reduce Violence in Guerrero", 21 de septiembre de 2015, <https://goo.gl/C2zHho>, consultado el 7 de julio de 2018.

Santos, Eduardo Yener (2016) "Presenta MC iniciativa para legalizar uso medicinal de la amapola", *Quadratín Guerrero*, 17 de marzo de 2016, <https://goo.gl/yKwEsm>, consultado el 7 de julio de 2018.

SESNSP, *Evaluación de control de confianza al personal del servicio profesional de carrera de las Instituciones de Seguridad Pública. Informe al 30 de junio de 2017*, <https://goo.gl/wSH5ZD>, consultado el 7 de julio de 2018.

_____, "Datos abiertos de incidencia delictiva", <https://goo.gl/vV3Vwb>, consultado el 2 de julio de 2018.

"Siembra de amapola con fines médicos, camino contra la violencia en Guerrero: Astudillo", *Milenio*, 11 de marzo de 2016, <https://goo.gl/RNv8DP>, consultado el 7 de julio de 2018.

Tenorio, Tomás, "Amapola sin permiso de Narro", *El Sur,* 30 de mayo de 2016. <>, consultado el 7 de julio de 2018.

Trejo, Guillermo y Sandra Ley, "Municipios bajo fuego (1995-2014)", *Nexos*, 1 de febrero de 2016, <https://goo.gl/kW7NCM>, consultado el 7 de julio de 2018.

UNODC, *A Century of International Drug Control*, 2009, <https://goo.gl/Yqq5MV>, consultado el 7 de julio de 2018.

_____, *Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas*, abril de 2016, <https://goo.gl/CSdLxR>, consultado el 7 de julio de 2018.

_____, "World Drug Report 2017", <https://goo.gl/1n7VYf>, consurlado el 7 de julio de 2018.

Velázquez, Daniel, "Primero la mariguana medicinal y luego la amapola, reitera José Narro", *El Sur*, 12 de agosto de 2016, <https://goo.gl/NYNeXo>, consultado el 7 de julio de 2018.

_____, "Primero la mariguana y después discutir lo de la amapola, reitera José Narro en Acapulco", *El Sur*, 20 de mayo de 2016, <https://goo.gl/UCtFXg>, consultado el 7 de julio de 2018.

Vicenteño, David, "Junio, el mes más violento en 20 años", *Excelsior*, 22 de julio de 2017, <https://goo.gl/c8rAky>, 7 de julio de 2018.

Zepeda, Guillermo Raúl y Paola G. Jiménez, *Impunidad frente al homicidio doloso en México,* <https://goo.gl/91Gf1v>, consultado el 7 de julio de 2018.

Seguridad pública y justicia en Oaxaca. Políticas inconclusas para una entidad en conflicto

Rogelio Salgado Carrasco

En la última década, México ha sido testigo de un deterioro exponencial de las dinámicas de inseguridad y violencia en su territorio. Buena parte de las explicaciones que buscan dar sentido a este proceso atribuyen sus causas a las actividades de grupos criminales vinculados al mercado de drogas, a la estrategia de combate frontal contra crimen organizado iniciada en 2006 y a las falencias institucionales del estado.[1]

Aunque este diagnóstico ayuda a entender la situación general de violencia que atraviesa el país, es demasiado general como para concentrarse en las dinámicas particulares que se viven en las distintas latitudes del territorio nacional. Es decir, no toda la violencia tiene las mismas causas ni se enfrenta en las mismas circunstancias en todas las regiones.

Tradicionalmente, Oaxaca se ha visto afectada por la violencia. En la década de los noventa, antes de que los conflictos entre organizaciones criminales y el inicio de la llamada "guerra contra las drogas" provocaran un dramático incremento del número de homicidios en varias regiones del país, la incidencia de este delito en la entidad se ubicaba entre las más altas a nivel nacional.[2]

Es cierto que el mapa de la violencia se ha modificado en los últimos años y que Oaxaca ha dejado de ser uno de sus principales epicentros. Pero esto no nece-

1 Raúl Zepeda Gil, "Siete tesis explicativas sobre el aumento de la violencia en México", *Política y gobierno*, 25 (2018), pp. 185-211.

2 Eduardo Guerrero Gutiérrez, "La violencia social", *Nexos*, 1 de agosto de 2016.

sariamente es consecuencia de una mejora en la seguridad local. Aunque hasta ahora el impacto de las actividades del crimen organizado ha sido relativamente bajo, existen factores —como la debilidad institucional y la conflictividad social— que mantienen la dinámica de violencia en niveles preocupantes.

El objetivo de este capítulo es ofrecer un diagnóstico de las principales políticas en materia de seguridad pública y justicia que se han implementado en Oaxaca durante los últimos diez años. Ante todo, se busca realizar una reflexión sobre los principales problemas que enfrentan las políticas a la luz de la complejidad social que constituye a la entidad. El análisis pretende identificar cuáles son las debilidades que dificultan la atención efectiva de los fenómenos de inseguridad y violencia en el entorno específico del estado.

Para esto, el texto se divide en tres secciones. En la primera de ellas se realiza una breve exposición sobre las principales características políticas y sociales de Oaxaca y su relación con los procesos de violencia e inseguridad. La segunda sección está dedicada al análisis de las políticas públicas implementadas para encarar el contexto de inseguridad pública. Específicamente, se abordarán las políticas de profesionalización de las policías, las estrategias de prevención del delito y el nivel de implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal.

Finalmente, en la última sección se presentan las conclusiones del estudio, así como una serie de recomendaciones para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública y justicia.

Violencia e inseguridad en el marco de la complejidad social de Oaxaca

Los procesos de violencia e inseguridad que tienen lugar en Oaxaca deben ser analizados a la luz de la complejidad social de su población. La presente sección se muestra un panorama de algunos factores relevantes de la realidad política y social del estado que permiten trazar puentes con los escenarios de seguridad pública que vive la entidad.

El contexto social y político de Oaxaca

Oaxaca se ubica en la región sureste de México. Tiene un territorio de 95 364 km2 y una población —según estimaciones de la última encuesta intercensal— de 3 967 889.[3] Se encuentra dividido en 570 municipios, los cuales se agrupan en ocho regiones: Cañada, Costa, Istmo, Mixteca, Cuenca del Papaloapan, Sierra Norte, Sierra Sur y Valles Centrales.

Entre las características poblacionales más relevantes destaca que Oaxaca es una de las entidades que presenta mayores índices de pobreza y marginación. Se ubica como el segundo más pobre del país —solo detrás de Chiapas. El 70.4% de la población vive en condiciones de pobreza, mientras que 26.9% se encuentra en condiciones de pobreza extrema.[4] Además, se trata del tercer estado con mayor índice de marginación en el país —superado únicamente por Guerrero y Chiapas—, lo que indica que una parte muy importante de su población se encuentra privada de bienes y servicios necesarios para su bienestar, así como del acceso a oportunidades para el desarrollo.[5]

También debe mencionarse que se trata de la entidad federativa con mayor población indígena en el país. El 68.7% de su población se identifica con algún pueblo originario. mientras el 32.2% habla alguna lengua indígena.[6] Actualmente, la Constitución de Oaxaca señala que en su territorio habitan 15 pueblos indígenas, a los que reconoce distintos derechos que protegen formas de organización social, política y jurídica, así como las expresiones culturales que definen su identidad como pueblos. Esta realidad se ve reflejada en su sistema político y jurídico, pues del total de municipios que lo conforman, 417 han optado regirse por sistemas normativos internos, es decir, utilizan métodos tradicionales para la elección de autoridades y la resolución de conflictos.

Otra dimensión fundamental tiene que ver con las estructuras operativas del sistema político oaxaqueño. Sobre esto, es posible afirmar que Oaxaca se mantiene anclada al autoritarismo.[7] Por más de nueve décadas, el gobierno ha

3 INEGI, *Panorama sociodemográfico de Oaxaca 2015*.
4 Coneval, *Coneval informa la evolución de la pobreza 2010-2016*.
5 Conapo, "Índice de marginación por entidad federativa y por municipio 2015".
6 INEGI, *op. cit.*
7 Natividad Gutiérrez Chong, "Violencias en Oaxaca: pueblos indígenas, conflictos postelectorales y violencia obstétrica", en Froylán Enciso (ed.), *Violencia y paz. Diagnósticos y propuestas para México*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, pp. 315-349.

sido ejercido por élites formadas al interior del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Es cierto que desde finales de los años ochenta comienzan a implementarse reformas que apuntan hacia una mayor apertura democrática —como las modificaciones a la ley electoral y el reconocimiento de la elección de autoridades por sistemas normativos internos. Como resultado, el dominio priista a nivel municipal ha disminuido considerablemente. Finalmente, en 2010, Gabino Cué, candidato de la alianza formada por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT) y Convergencia, logró ganar la gubernatura del estado.

Sin embargo, estos cambios no necesariamente han significado una transformación profunda de las estructuras autoritarias. Si a finales del siglo XX las disputas entre élites locales por el poder se llevaron a cabo al interior del PRI, en el siglo XXI continuaron mediante los nuevos mecanismos de competencia electoral. Tanto Gabino Cué, como el nuevo gobernador priista, Alejandro Murat, son representantes de una vieja tradición de cacicazgo local.[8]

No puede negarse que en los últimos años Oaxaca ha sido testigo de incremento en la complejidad del escenario político. Las contiendas por el poder y el acceso a recursos a nivel municipal se han diversificado; en ellas aparecen tanto las expresiones comunitarias como las ligadas a los partidos políticos. Asimismo, existen más de 400 organizaciones sociales que suelen articularse con las comunidades para gestionar beneficios en favor de su población.[9]

Desafortunadamente, esta realidad no se ha acompañado por la consolidación de nuevos mecanismos de mediación política y social. El clientelismo es todavía un instrumento fundamental en una sociedad altamente heterogénea como la oaxaqueña y ha sido empleado por las élites en el poder para construir condiciones de legitimidad y gobernabilidad. Para algunos autores, tal estructura ha sido esencial en la continuidad del autoritarismo local.[10] En este sentido, los recursos para el ejercicio ciudadano de derechos y la expresión de sus demandas son aún limitados, al tiempo que se mantienen prácticas represivas cuando los mecanismos patrimoniales de intermediación se ven rebasados.[11]

8 Carlos Ramírez, "Las revueltas de Oaxaca", *Letras Libres*. 15 de septiembre de 2016.

9 Gobierno del Estado de Oaxaca, *Plan Estatal de Desarrollo 2017-2022*.

10 Julián Durazo Herrmann, "Clientelismo y democracia en Oaxaca", *ULÚA. Revista de Historia, Sociedad y Cultura*, 2011, núm. 17, pp. 159–180.

11 N. Gutiérrez Chong, art. cit.

Estas dimensiones permiten entender otro aspecto de la actualidad del estado: la conflictividad social. Oaxaca es una de las entidades federativas en las que se registra la mayor cantidad de conflictos políticos y sociales del país.[12]

Indudablemente, la muestra más visible de esto se encuentra en las movilizaciones realizadas por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), pero sería inadecuado pensar que este contexto se reduce al problema magisterial. Pueden contarse formas de resistencia indígena ante a la implementación de megaproyectos —concesiones mineras, presas o proyectos eólicos— en sus territorios;[13] disputas postelectorales, derivadas de la ausencia de reglas claras e instituciones que permitan su mediación, en municipios regidos por sistemas normativos internos;[14] conflictos agrarios en los que las comunidades buscan asegurar el acceso a la tierra y recursos naturales, y frente a las cuales, las instituciones locales han dado muestra de incapacidad e incluso negligencia para su resolución.[15]

Esta revisión de la complejidad social de Oaxaca, si bien somera, permite contextualizar las condiciones de violencia que aquejan actualmente a la entidad. A continuación, se presentan algunos indicadores que permiten trazar con mayor claridad este escenario.

Violencia e inseguridad en Oaxaca

Cuando se llevan a cabo análisis sobre los procesos de inseguridad y violencia a nivel nacional, Oaxaca no suele aparecer entre los casos más críticos. Son otros los estados que atrapan la atención por sus elevadas tasas de homicidio y de incidencia delictiva, frecuentemente asociadas a la presencia de grupos criminales vinculados con el mercado de drogas. Pero esto no quiere decir que la situación que vive la entidad no sea preocupante, pues existen indicios que apuntan hacia un gradual deterioro de las condiciones de seguridad.

Uno de los indicadores que muestran este proceso se encuentra en la percepción de inseguridad en la entidad. De acuerdo a la Encuesta de Nacional de Victi-

12 Rodrigo Elizarrarás, "La conflictividad social en Oaxaca y la CNTE", *Animal Político*, 28 de junio de 2016; Arturo Rodríguez y Pedro Matías, "Oaxaca, un amasijo de conflictos...", *Proceso*, 28 de junio de 2016.

13 A. Rodríguez y P. Matías, art. cit.

14 N. Gutiérrez Chong, art. cit.

15 Josué Mario Villavicencio Rojas, "Tierra y violencia en la Sierra Sur de Oaxaca", *Historia y Memoria*, 2013, núm. 6, pp. 67-100.

mización y Percepción de Inseguridad Pública (Envipe), mientras en 2012, el 60.7% de la población consideraba que el estado era inseguro, para 2017 esta proporción se había incrementado hasta 74.1%. Si bien este dato mantiene un grado de subjetividad muy alto, no es un asunto menor que en los últimos cinco años la población se sienta considerablemente más insegura.[16]

En este sentido, vale la pena contrastar percepción de la población con los datos oficiales sobre seguridad pública. Según las cifras reportadas por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), en los últimos años Oaxaca ha mostrado una disminución en la incidencia delictiva. En 2010 el número de delitos por cada 100 000 habitantes era de 1 470, cifra apenas por debajo de la media nacional, que fue de 1 507. En cambio, para 2016, la incidencia había disminuido hasta 822, mientras que a nivel nacional fue de 1 316.[17] De este modo, parecería no existir una relación entre la percepción y los datos reportados por las instancias de seguridad pública.

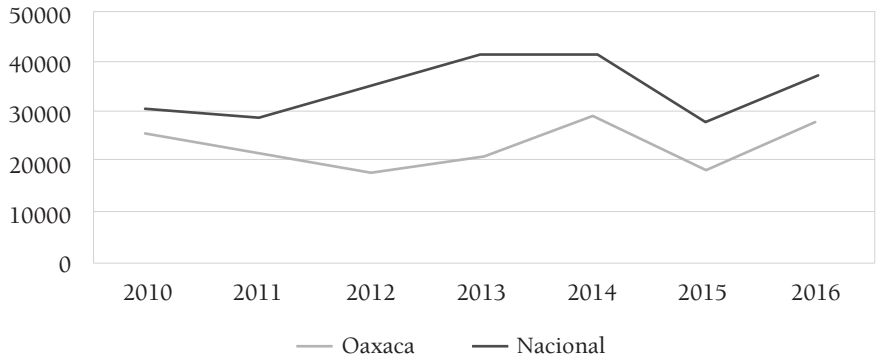
No obstante, esta información debe ser tomada con cuidado, puesto que los datos del SESNSP reflejan únicamente los registros de delitos denunciados ante las procuradurías estatales. Esta limitación puede dimensionarse mejor si se considera que, de acuerdo a la Envipe, la cifra negra —es decir, el porcentaje de delitos que no son reportados a la autoridad— se ha incrementado en los últimos años. Mientras en 2011 esta proporción era de 91.92, para 2016 había pasado a 94.6.

Ante esta situación, la propia Envipe ofrece un estimado de la incidencia delictiva en el que se toma en consideración la cifra negra. En este caso, la tendencia es muy distinta, puesto que —a excepción de 2015— el delito en el estado parece estar al alza y coincide con la creciente percepción de inseguridad.

16 INEGI, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública".

17 Estos datos fueron elaborados a partir de la base de datos "Incidencia Delictiva del Fuero Común Estatal, 1997-2017" del sesnsp y las "Proyecciones de la Población 2010-2050" del Consejo Nacional de Población (Conapo).

Gráfica 1. Incidencia delictiva por 100 000 habitantes

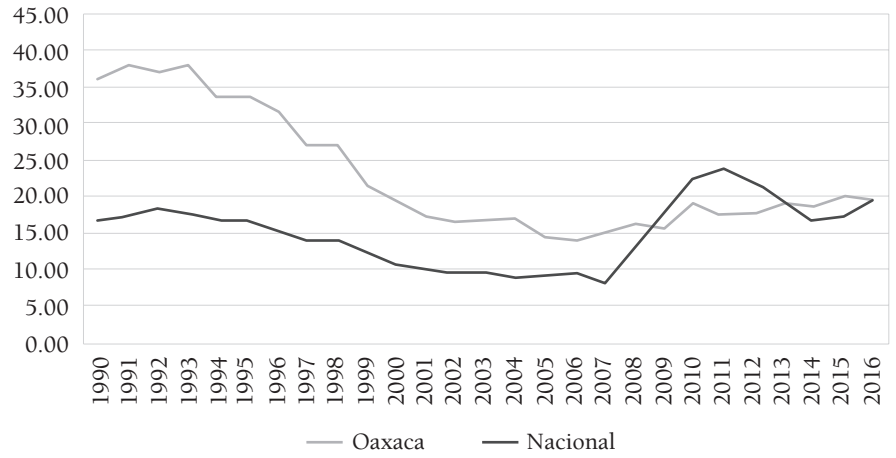


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública".

Ahora bien, más allá del delito en general, una de las dimensiones de la violencia que han impactado con mayor fuerza a Oaxaca tiene que ver con el homicidio. En los años noventa, la incidencia de este delito ubicó al estado como uno de los más violentos del país y, si bien es cierto que la tasa de homicidios mostró un decrecimiento hasta el 2006, a partir del año siguiente iniciaría una tendencia creciente que se mantiene en la actualidad. La magnitud de este problema se entiende mucho mejor si se contrasta con las estadísticas a nivel nacional.

Al comparar la serie de tiempo de la tasa de homicidios en Oaxaca y con la de México en su conjunto, se observa que la entidad solo ha conseguido ubicarse por debajo de la media nacional entre 2009 y 2013 —precisamente en el periodo marcado por la dramática escalada de violencia en algunos estados del norte del país y que se vinculada con la "guerra contra las drogas" — y, más recientemente, en 2016.

Gráfico 2. Tasa de homicidios por 100 000 habitantes



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Defunciones por homicidios" y Conapo, "Datos de proyecciones".

La tendencia en la tasa de homicidio requiere de explicaciones que permitan entender sus causas. Sobre esto, Eduardo Guerrero ha hecho notar que, a diferencia de lo que ocurre a nivel nacional —donde el crimen organizado es el principal factor explicativo del homicidio—, en el caso de Oaxaca, este delito está relacionado con las condiciones de conflictividad social y política.[18]

De acuerdo con su análisis, entre 2013 y 2016, en el estado se ha registrado un incremento muy importante de eventos de protesta, los cuales muestran "relación positiva y estadísticamente significativa" con el número de homicidios en el mismo periodo. Asimismo, en un análisis cualitativo de los asesinatos de alto perfil, destaca que las principales víctimas son "activistas, dirigentes de organizaciones y líderes sociales", y que la principal motivación de estos delitos es política.[19]

No se cuenta con información pública que permita conocer con precisión la cantidad de dirigentes de organizaciones y líderes sociales que han sido víctimas de homicidio en los últimos años. Representantes de organizaciones sociales como Educa hablan de cifras que oscilan los 300 homicidios entre

18 E. Guerrero, art. cit.
19 *Ibid.*

2010 y 2015.[20] Con respecto al número de asesinatos de presidentes municipales, en funciones, electos o exalcaldes, entre 2006 y 2016 Oaxaca presentó 12 casos, por lo que se ubicó como la segunda entidad con mayor cantidad víctimas, solo por detrás de Michoacán.[21]

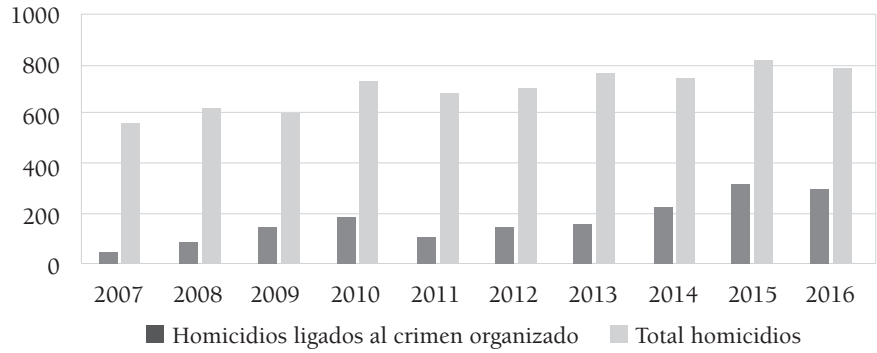
Es importante mencionar que este tipo de violencia afecta de modo importante a los pueblos y comunidades indígenas. Investigaciones en torno a la violencia suscitada a partir de conflictividad política en comunidades indígenas muestran que esta ha ido en aumento durante los últimos años. Natividad Gutiérrez ha señalado que parte de las causas que explican la continuidad de estos problemas tiene que ver con la ausencia de mecanismos institucionales que permitan procesar y resolver las controversias entre las partes involucradas. Sin embargo, debe considerarse también una buena dosis de negligencia e incluso participación de las élites políticas locales, las cuales, buscan mantener control sobre las comunidades.[22]

Ahora bien, esto no quiere decir que la violencia social sea el único factor de riesgo. La operación de grupos delictivos vinculados al tráfico de drogas también juega un papel importante. Los reportes del periódico *Milenio* sobre el número de homicidios relacionados con el crimen organizado, muestran que en los últimos años Oaxaca ha experimentado un aumento gradual en la proporción de estos casos.[23] Las regiones más afectadas por este tipo de violencia son la Cuenca del Papaloapan, el Istmo y la Costa.[24]

Cuando se comparan con el total de homicidios reportados por el INEGI se observa que, mientras en 2011 solo el 16% tenían relación con el crimen organizado, en 2015 estos aumentaron a 39% (*Gráfica 3*). Aunque para 2016 la cifra disminuyó levemente, el riesgo de que el fenómeno pueda agravarse en un futuro permanece latente, pues las capacidades de las instituciones de seguridad y justicia en la entidad son —como se verá más adelante— muy limitadas.

20 Olivia Hernández, "300 líderes sociales han sido asesinados en Oaxaca", *NVI Noticias*, 25 de septiembre de 2015.
21 Rivelino Rueda, "En la última década van 78 asesinatos de alcaldes y exalcaldes", *El Financiero*, 26 de junio de 2016.
22 N. Gutiérrez Chong, art. cit.
23 Justice in Mexico, "Organized-crime group related homicides (2007-2015) (by Milenio)".
24 Gobierno del Estado de Oaxaca, *Plan Estatal de Desarrollo 2017-2022*.

Gráfica 3. Homicidios relacionados con el crimen organizado



Fuente: Elaboración propia con datos de Justice in Mexico, "Organized-crime group related homicides (2007-2015) (by Milenio)" e INEGI, "Defunciones por homicidios".

Finalmente, otro fenómeno de violencia que afecta a Oaxaca se expresa en aquella que se ejerce específicamente en contra de las mujeres. Tal situación se enmarca por la desigualdad social, la pobreza y las condiciones estructurales e históricas que tienden a colocarlas en una posición de desventaja frente a los hombres, especialmente en el caso de las mujeres indígenas.[25]

De acuerdo a la última Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh), en Oaxaca, el 63.7% de las mujeres han sufrido al menos algún tipo de violencia a lo largo de su vida, ya sea en el ámbito familiar, escolar, laboral o comunitario. El 34.9% ha sufrido violencia física, mientras que el 29.2% ha sido víctima de violencia sexual. Asimismo, Oaxaca ocupa el quinto lugar a nivel nacional —por detrás del Estado de México, Ciudad de México, Aguascalientes y Jalisco— en la proporción de mujeres que ha sufrido violencia por parte de su pareja actual o última a lo largo de su relación con el 46.1%.[26]

Estos datos muestran la gravedad de la situación en la que se encuentran las mujeres en Oaxaca. Pero las condiciones de alarma crecen en el contexto específico del estado. Briseño-Maas y Bautista-Martínez argumentan que los conflictos comunitarios aumentan la vulnerabilidad de las mujeres, quienes

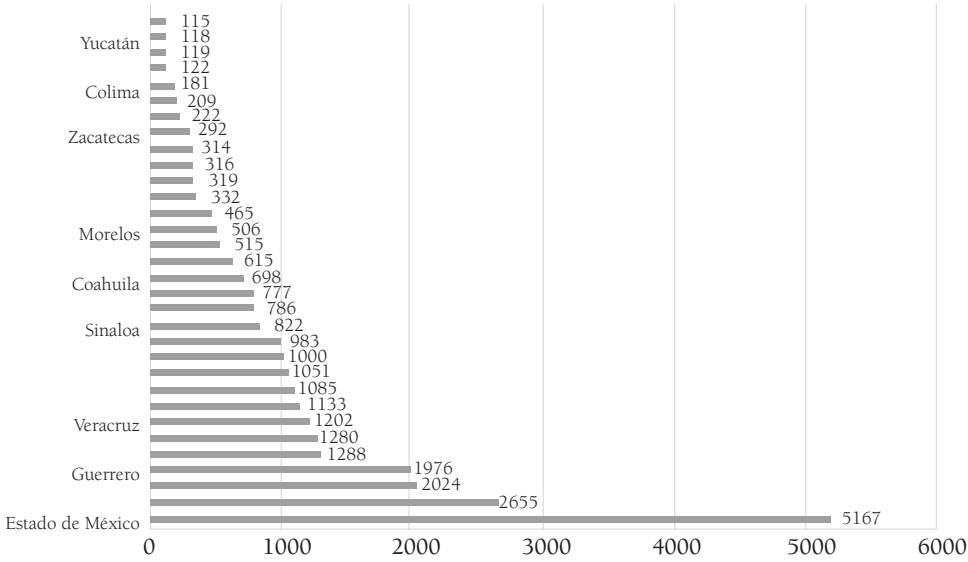
25 María Leticia Briseño Maas, y Eduardo Bautista Martínez, "La violencia hacia las mujeres en Oaxaca. En los caminos de la desigualdad y la pobreza", *Revista LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos*, 14 (2016), pp. 15–27.

26 INEGI, "Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares".

suelen ser víctimas de secuestros, despojo, violencia sexual, así como desplazamientos forzados. También señalan que la violencia hacia las mujeres rurales indígenas tiende a ser mayor si éstas participan activamente en la defensa de los derechos al territorio de sus comunidades o los derechos a la participación política de las mujeres.[27]

Un análisis reciente sobre la tendencia de los asesinatos de mujeres en México muestra que la probabilidad de que la población femenina muera asesinada incrementa considerablemente en los estados más poblados del país —como Estado de México y Ciudad de México— y en aquellos que son afectados por una mayor violencia social —como es el caso de Chihuahua, Guerrero y Oaxaca.[28] Como puede observarse en el *Gráfica 4*, Oaxaca es la quinta entidad del país en el que se han cometido la mayor cantidad de asesinatos contra mujeres durante el periodo 2000-2015.

Gráfica 4. Asesinatos de niñas y mujeres por entidad entre 2000 y 2015



Fuente: Irma del Rosario Kánter Coronel, "Asesinatos de mujeres en México. Un recorrido por los datos actuales", *Pluralidad y Consenso*, 7 (2017), pp. 18-43.

27 M. L. Briseño Baas y E. Bautista Martínez, art. cit.

28 Irma del Rosario Kánter Coronel, "Asesinatos de mujeres en México. Un recorrido por los datos actuales", *Pluralidad y Consenso*, 7 (2017), pp. 18-43.

Los datos que se presentan hasta aquí, reflejan apenas un breve panorama de las condiciones de inseguridad y violencia en el estado. No obstante, sirven para dimensionar que, durante los últimos años, la seguridad de los habitantes de Oaxaca se ha deteriorado de modo importante, y que las principales causas de esta situación están íntimamente relacionadas con el contexto sociopolítico local.

Con esta referencia en mente, ahora queda por explorar las acciones gubernamentales que se han realizado en los últimos años para encarar este escenario.

Políticas de seguridad pública y justicia en Oaxaca

El análisis que se ofrece en la presente sección tiene un doble objetivo. En primer lugar, describe cuáles son las condiciones operación de las políticas policiales, de prevención de violencia y la reforma al sistema de justicia penal. Para ello, se toma en consideración el contexto social del estado. En segundo lugar, se presentan indicadores que permitan evaluar los resultados de estas políticas, así como identificar sus debilidades.

Las políticas en materia policial en Oaxaca

Para entender las condiciones de implementación y operación de las instituciones policiales en Oaxaca es necesario hacer referencia a sus particularidades sociopolíticas. Aunque la policía estatal se encuentra bajo la responsabilidad Secretaría de Seguridad Pública de Oaxaca (SPPO), los distintos municipios operan sus propias fuerzas de seguridad.

El dato no es menor si se considera, por un lado, la gran cantidad de municipios en la entidad, y por otro, que en los municipios regidos por sistemas normativos existen formas tradicionales de policía —comúnmente llamados topiles—, las cuales no necesariamente adaptan su operación a las disposiciones estatales de seguridad. Tal situación plantea un reto muy importante para la coordinación de estrategias y la aplicación de normativas, pero también para el análisis de las políticas de seguridad. Por esta razón, en adelante se hará referencia, específicamente, a las acciones que se llevan a cabo a nivel estatal.

El antecedente más importante para la implementación de las políticas policiales en Oaxaca se encuentra en la reforma constitucional a los sistemas de seguridad y justicia de 2008. Esta ley marca el inicio de una reestructuración

de las principales instituciones responsables de la seguridad pública —y, por lo tanto, de las policías— a nivel nacional, la cual quedaría estructurada con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP).

Según esta normativa, las instituciones policiales debían incorporar esquemas profesionales de carrera, así como implementar mecanismos de sanción al desempeño policial. Los policías, por otra parte, tendrían que someterse a procesos de formación especializada y de certificación. Del mismo modo, se destinaron recursos para mejorar la infraestructura y equipamiento de los cuerpos de seguridad con el fin de garantizar su óptima operación.

Durante los últimos años, la política policial en el estado de Oaxaca ha buscado ajustarse a estas disposiciones. Particularmente, en el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016 se planteó que uno de los ejes fundamentales de la política de seguridad consistía en fortalecer a las instituciones policiales, las cuales —advertía el propio documento— padecían un gran deterioro por carencia de equipo, preparación, bajos salarios, falta de marcos regulatorios que fundamenten la función policial, etc.[29]

En este sentido, se llevaron a cabo varias acciones orientadas a subsanar tales carencias. Una de ellas fue la aprobación de marcos normativos que respaldaran la operación de las instituciones policiales. Una de las más importantes fue la publicación de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública (LSESP), en la que se definieron los lineamientos generales —de acuerdo con la LGSNSP— de las organizaciones policiales con respecto a sus atribuciones, el desarrollo policial y la coordinación con el resto de las instancias de seguridad pública.

También se expidieron varias leyes y protocolos orientados a delimitar las reglas de actuación policial. Su finalidad fue asegurar que el ejercicio de las funciones se realice de manera profesional, eficaz y que garantice el respeto a las leyes y los derechos humanos. Pueden mencionarse la publicación de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza por los Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de Oaxaca (2011), así como el Protocolo de Actuación Policial para el Uso Legítimo de la Fuerza por los Integrantes de las Instituciones Policiales de Seguridad Pública de Oaxaca (2016). Destacan, además, los protocolos para el Control de Multitudes (2016), de Actuación en Materia de Violencia de Género (2014), para la Atención de la Comunidad de la Diversidad Sexual (2014), entre otros.

29 Gobierno del Estado de Oaxaca, *Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016*.

Para atender las problemáticas de infraestructura y desarrollo policial se emplearon recursos, tanto del gobierno estatal como del gobierno federal. Las participaciones provenientes de la federación se canalizaron a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), del Subsidio para la Policía Acreditable (SPA) y del Subsidio para la Seguridad de los Municipios (Subsemun) —los cuales desaparecerían en 2016 y serían sustituidos por el Programa de Fortalecimiento de la Seguridad (Fortaseg)— (*Tabla 1*).

Tabla 1. Presupuesto en seguridad pública en el estado de Oaxaca

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Presupuesto SSPO	1 119 172 926	1 260 343 045	1 258 694 487	1 210 074 794	1 274 170 588	1 242 453 163
FASP	233 700 000	241 649 059	252 744 651	284 143 862	266 618 548	275 843 550
SPA	74 193 941	77 021 593	81 727 748	86 204 076	--	--
Subsemun	30 000 000	40 000 000	52 678 320	63 956 557	--	--
Fortaseg	--	--	--	--	92 318 007	78 941 076
Total	1 246 736 867	1 619 013 697	1 645 845 206	1 644 379 289	1 633 107 143	1 597 237 789

Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Finanzas de Oaxaca, "Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca" y Diario Oficial de la Federación.

Con apoyo de este presupuesto se adquirieron vehículos, insumos para la capacidad de fuego, equipamiento de protección, uniformes etc. No obstante, los aspectos más relevantes tienen que ver con la construcción de cuatro C2 en el estado: Mixteca, Istmo de Tehuantepec, Cuenca de Papaloapan y Valles Centrales. A ellos quedaron vinculadas cámaras de vigilancia instaladas en distintas ciudades, así como las redes de llamadas de emergencia 066 y 089. En el área metropolitana se puso en operación un Centro Estatal de Control, Comando y Comunicación (C4). También se construyó y certificó un Centro de Control de Confianza (C3) para la evaluación de los cuerpos de seguridad. Mientras que para el apoyo a la capacitación policial se mejoraron las instalaciones del Instituto Profesionalización Policial.[30]

30 Gobierno del Estado de Oaxaca, *Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016*.

Con respecto a la instauración del modelo de desarrollo policial también se llevaron adelante varias acciones. Según la organización Causa en Común (2015), hasta el 2015, la policía estatal de Oaxaca había avanzado en la generación de normativas para reglamentar la carrera policial.[31] Por medio del Consejo Estatal de Desarrollo Policial, se definieron procesos de reclutamiento, así como de promoción y ascenso.[32] También se inició la capacitación y certificación de instructores y los cursos de formación inicial se realizan de acuerdo al Plan Rector de Profesionalización. El sistema de Régimen Disciplinario avanzó en su consolidación[33] y cuenta con las capacidades necesarias para su funcionamiento. Finalmente, aunque se realizaron procesos de evaluación de destrezas, desempeño y control de confianza aparecieron como los puntos más débiles, porque no se habían llevado a cabo con regularidad.

Cabe mencionar también que, en diversos momentos, el gobierno del estado ha expresado interés en implementar el Mando Único Policial. En este sentido se constituyeron de los Módulos de Policías Estatales, Ministeriales o Custodios Acreditables.[34] Durante el periodo 2011-2016 se utilizó el SPA para conformar la Unidad de Investigación y Unidad Operativa de la policía Estatal dentro del esquema de policía acreditable, pero este proceso se vio truncado con la eliminación del subsidio.[35]

Asimismo, en años recientes se realizaron acuerdos con los alcaldes de diversos municipios para que sus cuerpos de policía se integraran al esquema de operación, no obstante, han existido diversos obstáculos para llevarlo adelante. Uno de ellos es la diversidad de los municipios que componen al estado, ya que 417 de los 570 operan bajo el esquema de sistemas normativos internos. En tales casos se debe revisar las legislaciones vigentes, tanto a nivel local como federal, para saber si estos se incorporarían al Mando Único y la manera en que lo harían.

Sobre este punto, sin embargo, se debe realizar un análisis a mayor profundidad sobre la pertinencia de incorporar a los municipios. Algunos estudios han mostrado que, si bien los municipios regidos por sistemas normativos inter-

31 Causa en común, *Semáforo del Desarrollo Policial en México 2015. Oaxaca*.

32 Muestra de ello es la realización del primer concurso y promoción de ascensos en la policía estatal en diciembre de 2015, en el cual, 50 policías de 181 postulantes obtuvieron el beneficio. Las evaluaciones fueron diseñadas por el Instituto de Profesionalización Policial.

33 De acuerdo a la propia organización los reglamentos, manuales y protocolos estaban pendientes de adecuarse a la reforma de la LSESP de 2015.

34 Ser un elemento acreditable implica la tener educación media superior como mínimo, haber aprobado los exámenes de control de confianza, cursar y aprobar el proceso de formación inicial y contar con cursos de actualización.

35 Gobierno del Estado de Oaxaca, *Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016*.

nos no necesariamente pueden ser considerados "pacíficos", existen indicios para hablar de que han sido exitosos en mantener condiciones de seguridad.[36] Cuando son comparados con aquellos que cuentan con corporaciones policiales modernas, se observa que los cuerpos de seguridad tradicionales han logrado mantener bajos niveles de delincuencia vinculada al narcotráfico y una positiva percepción de seguridad entre sus habitantes.

Una vez que se ha planteado el marco general de las políticas policiales, es necesario ofrecer indicadores que permitan evaluar sus resultados. Vale la pena iniciar esta revisión atendiendo las implicaciones del ejercicio de los recursos en seguridad pública. Primero, es necesario decir que el presupuesto en seguridad estatal sufrió una disminución entre los años 2015 y 2016, cuyo principal motivo fue la desaparición del SPA y la reducción del FASP (*Tabla 1*). Este señalamiento es importante, ya que afecta directamente a los procesos de profesionalización de la policía estatal. Tal como señala Barrachina Lisón, esto significa que los fondos específicos para este rubro deberán de obtenerse de los recursos del FASP, pero, sobre todo, que los objetivos de consolidación de las policías estatales, impulsados a nivel federal, corren el riesgo de perderse.[37]

En segundo lugar, se debe mencionar que ha habido una gestión ineficiente de los recursos. La Auditoría Superior de la Federación (ASF), ha identificado problemas sistemáticos en el ejercicio de los subsidios federales, particularmente del FASP. Algunos de ellos tienen que ver con que el estado no realiza planeaciones adecuadas para identificar las necesidades de las instituciones de seguridad, por lo tanto, las adquisiciones realizadas no logran cubrir adecuadamente los requerimientos para su adecuada operación. A esto se suma el empleo de recursos para fines distintos a los que el programa había previsto y escasa transparencia en su manejo. Señala, además, que existen deficiencias en el cumplimiento de las metas, particularmente en cuanto al fortalecimiento instituciones de seguridad pública y justicia. Asimismo, hay una ausencia de evaluaciones que permitan mejorar el uso de los recursos.[38]

36 Alberto Díaz-Cayeros, y Beatriz Magaloni, "Policía y seguridad pública en Oaxaca: hacia una reforma basada en evidencia", *Animal Político*, 26 de enero de 2015; Vidal Romero y Carlos Mendoza, "Is Communal Organization an Effective Deterrent to Crime? The Cases of Guatemala and Mexico", Washington, D. C., Reunión Anual de APSA 2014, 27 de agosto de 2014.

37 Carlos Barrachina Lisón, "Las trampas de la seguridad: el gasto en seguridad pública en municipios y entidades federativas mexicanas, 2008-2015", en Raúl Benítez Manaut y Sergio Aguayo Quezada (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2016*, México, Casede-Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, pp. 117-129.

38 ASF, *Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2014. Gobierno de Oaxaca. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal. Auditoría Financiera con Enfoque de Desempeño: 14-A-20000-14-0792*.

Con respecto a los procesos de profesionalización policial también pueden observarse distintos problemas. Por una parte, los procesos de certificación han sido irregulares. Si bien el gobierno de Oaxaca dedicó un gran esfuerzo a la evaluación de control de confianza de sus elementos, la continuidad del proceso ha comenzado a rezagarse. La organización Causa en Común ha señalado que, en marzo de 2017, el 9% del personal de seguridad pública en funciones no había aprobado las evaluaciones de Control de Confianza, mientras que 41% se encontraba pendiente de renovar sus certificaciones.[39] El rezago, que comenzó en 2016 con un 5% de evaluaciones pendientes, se ha acentuado en el último año. Aunque el rezago no se puede atribuir necesariamente a la disminución de los recursos en seguridad pública, destaca la coincidencia temporal de ambos fenómenos.

Por otra parte, la profesionalización de los cuerpos policiales también muestra sus límites al observar el estado de los salarios. De acuerdo con el SESNSP, el salario del rango más bajo de la policía estatal ha tenido un incremento de 26% entre los años 2010 y 2015, mientras que en el caso de las policías que se beneficiaron con el Subsemun, el incremento es de 29% en el mismo periodo. No obstante, las policías de Oaxaca continúan estando entre las peor pagadas del país.

Tabla 2. Incremento de sueldo para el rango menor de la Policía estatal y municipal

Año	Salario de la policía Estatal	Salario promedio en municipios con Subsemun
2010	5 951	5 901
2016	7 474	7 668
Incremento	26%	29%

Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP, *Sueldos de policías estatales y municipales* y *Resultados del diagnóstico de salarios y prestaciones de policías estatales y municipales del país.*

La situación salarial, como también la carencia de recursos operativos ha desatado conflictos entre los policías y el gobierno estatal. Durante los meses de septiembre de 2014 y febrero de 2015 se desataron dos paros de labores que terminaron con la renuncia del secretario de seguridad pública, Alberto Esteva Salinas. Entre las demandas se encontraba el pago de viáticos atrasados,

39 Causa en Común, *Seguimiento mensual del avance de control de confianza Secretarías de Seguridad Pública u homólogos (corte al 31 de marzo de 2017).*

aumento salarial y entrega de equipo y uniformes. Tal situación apunta a que, a pesar de los recursos invertidos, aún existen carencias importantes para la operación óptima de las policías en Oaxaca.[40]

Otro aspecto a considerar tiene que ver con el grado en que los marcos normativos que orientan el desempeño policial han permeado en sus miembros. En este punto, interesa sobre todo conocer si existen condiciones institucionales para evitar que las policías lleven a cabo violaciones a los derechos humano. En las recomendaciones emitidas por la Defensoría de Derechos Humanos de Oaxaca se realizan investigaciones que documentan algunas de las prácticas recurrentes de los policías. A partir de esta revisión, se puede observar que algunos problemas frecuentes de la operación policial tienen que ver con una falta de respeto por los marcos normativos que regulan su actuación, por ejemplo, abuso en el uso de la fuerza, detenciones arbitrarias, tortura, entre otras. Este tipo de prácticas se evidencian aún más cuando la policía realiza operativos en contra de manifestaciones y protestas.

Un ejemplo de ello fueron los acontecimientos ocurridos en Nochixtlán el 19 de junio de 2016. En el marco de las protestas en contra de la reforma educativa, encabezadas por la CNTE, desde 2013 se llevaron a cabo una gran cantidad de manifestaciones, toma de oficinas de gobierno, centros comerciales y bloqueos carreteros. Estos eventos —que intensificaron de modo exponencial en 2016—[41] rebasaron las capacidades del gobierno estatal y lo llevaron a ceder manejo del conflicto magisterial y de seguridad pública al gobierno federal.[42]

El 13 de junio, se llevó a cabo un bloqueo carretero en las inmediaciones de Nochixtlán para impedir el paso de un convoy de la Policía Federal que se dirigía al centro de Oaxaca. El bloqueo, concentrado en impedir el paso de vehículos de carga y transporte se reforzó con la participación de miembros de las comunidades vecinas, así como de organizaciones afines a la CNTE, y se prolongó por varios días. Ante esta situación, se llevó a cabo un operativo cuyo objetivo fue "permitir el libre tránsito, particularmente de unidades con productos de primera necesidad, y así evitar el desabasto de víveres".[43]

40 Jorge A. Pérez Alonso, "Fuerzas federales asumen vigilancia en Oaxaca por paro de 2 mil policías", *La Jornada*, 15 de febrero de 2015.

41 Según datos proporcionados por la sspo mediante solicitud de acceso a la información (folio 82216), en 2013 y en 2014 la cnte realizó 94 y 97 bloqueos respectivamente. Sin embargo, para mediados de 2016 la cantidad de estos eventos había aumentado a 407.

42 Fundar, *Operativo "Oaxaca", 19 de junio. Informe de violaciones a Derechos Humanos. Nochixtlán, Huitzo, Telixtlahuaca, Hacienda Blanca y Viguera. México*, 2016.

43 *Ibid*. p. 17

El operativo, en el que participaron policías estatales y federales, derivó en un enfrentamiento cuyo saldo fueron 8 personas muertas, 226 heridas y 27 detenidas —18 de las cuales no participaron en el enfrentamiento. La Comisión Nacional de Derechos Humanos corroboró que la policía había disparado en contra de los manifestantes y que fue responsable de la muerte de al menos cuatro de las ocho personas fallecidas. El titular de dicha instancia también afirmó que el operativo había sido "mal planeado, coordinado y ejecutado" y que no se habían seguido los protocolos de actuación policial con respecto al uso de la fuerza.[44]

Estos hechos permiten hacer varias reflexiones. Hablan de que las capacitaciones y los protocolos de actuación no han logrado consolidarse como orientaciones efectivas de la actuación policial. Sin embargo, también son indicativos de un problema mucho más amplio. Esto es, de la ausencia de mecanismos efectivos de mediación de conflictos, los cuales derivan, con demasiada frecuencia, en estrategias policiales para hacerles frente. No se puede olvidar que, en 2006, se llevó a cabo un operativo similar en el que también tuvieron lugar múltiples violaciones a los derechos humanos.[45]

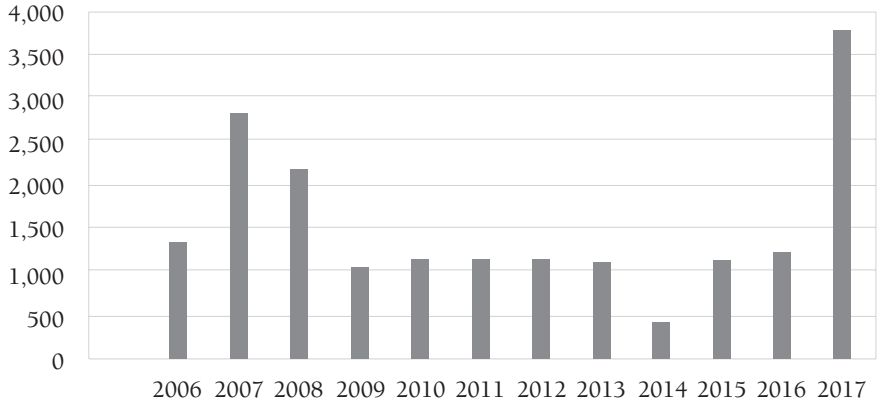
Los problemas de seguridad derivados de la conflictividad social rebasan los alcances de una política policial. Aun así, estos no podrán atenderse adecuadamente sin cuerpos policiales profesionales y respetuosos de los derechos humanos.

Finalmente, queda por hacer una reflexión sobre el futuro de las políticas de seguridad pública y las instituciones policiales. Con la llegada del nuevo gobernador, Alejandro Murat, se ha modificado la tendencia de que la SSPO sea encabezada por civiles. El nuevo titular, José Raymundo Tuñón Jáuregui proviene de la Marina, y su llegada coincide con el incremento del personal en la región (*Gráfico 5*).

44 Emir Olivares Alonso, "Efectivos federales y estatales cometieron graves violaciones en Nochixtlán", *La Jornada*, 19 de octubre de 2017.

45 En junio de 2006, después que la policía estatal intentó desalojar un plantón realizado por la cnte en el zócalo de la ciudad de Oaxaca, iniciaron una serie de protestas para exigir la renuncia del entonces gobernador, Ulises Ruíz. Las distintas movilizaciones, que reunieron una gran cantidad de organizaciones sociales del estado, darían lugar a la formación de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca. El conflicto terminaría con la intervención de las fuerzas federales a finales de octubre, la cual se extendería hasta diciembre del mismo año, dejando un saldo de 26 personas muertas y más de 150 detenidos.

Gráfico 5. Efectivos militares desplegados en Oaxaca



Fuente: Elaboración propia con datos de la Sedena vía solicitud de transparencia.

El dato no deja de llamar la atención. Primero, porque coincide con la tendencia de incrementar la presencia militar después de momentos de gran conflictividad social en la entidad (2006 y 2016). Segundo, porque ocurre en un momento en el que la violencia vinculada al crimen organizado en algunas regiones de Oaxaca se encuentra en aumento. Tal reacción podría ser indicio de que el fracaso en la formación de organizaciones policiales profesionales desembocará en un proceso de militarización de la seguridad pública.

Las políticas de prevención del delito

Uno de los grandes vacíos en la política de seguridad pública en Oaxaca tiene que ver con la estrategia de prevención del delito. A pesar de que ha habido algunos esfuerzos promovidos por el gobierno federal y estatal, el escaso apoyo y la falta de continuidad que se les ha brindado han impedido la consolidación de una verdadera política de prevención del delito.

A nivel estatal, hasta apenas muy recientemente se ha aplicado el concepto de prevención del delito de manera sistemática. Es hasta 2011, con la aprobación de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública (LSESP), que estos conceptos aparecen como responsabilidades explícitas de la política de seguridad pública

del estado y se establecen los lineamientos para su implementación. La ley obliga a promover acciones que atiendan las causas que generan el delito y conductas antisociales, y que fomenten el respeto a la legalidad y protección de las víctimas y grupos vulnerables.[46]

En este sentido, se creó la Dirección General de Prevención del Delito y Participación Ciudadana (DGPDPC), la cual es una dependencia a cargo de la SSPO, y que se encarga de coordinar las acciones en la materia. Asimismo, se inició la constitución de Unidades de Prevención del Delito y Redes Vecinales en diferentes municipios del estado, cuya principal función es fomentar una cultura de la prevención de conductas delincuenciales y la participación ciudadana en acciones que apoyen la prevención del delito.

Las medidas que se llevaron a cabo por estas instancias consisten esencialmente en pláticas y capacitaciones hacia servidores públicos y miembros de las comunidades. Las principales temáticas fueron el fortalecimiento de los factores de protección, la cohesión comunitaria, la correponsabilidad en las acciones de prevención del delito, medidas de autocuidado, entre otras. El Programa Escuela Segura, también imparte cursos entre estudiantes, profesores y padres para prevenir conductas delictivas y antisociales entre los jóvenes.

Se creó también un Observatorio Ciudadano para la Evaluación de Políticas de Prevención Contra la Violencia y la Delincuencia. Su principal objetivo fue elaborar diagnósticos sobre los problemas de seguridad pública, dar seguimiento a los indicadores de seguridad pública y dar acompañamiento a las acciones realizadas por las autoridades en materia de prevención. No obstante, en su efímera existencia, el Observatorio nunca realizó evaluaciones de políticas, puesto que su labor era esencialmente de divulgación.

Ahora bien, tal como puede observarse, las acciones realizadas en materia de prevención del delito son sumamente limitadas y parecen ser un elemento poco relevante en las políticas de seguridad pública del estado. Este argumento puede confirmarse con información proporcionada por la SSPO a través de una solicitud de información pública.[47] En ella se muestra que, en el periodo 2010-2015, la DGPDPC no contó con un presupuesto operativo anual, esto es, nunca se destinó una partida específica para la implementación de estrategias de prevención del delito. El documento también declara que no existe un registro del número de acciones realizadas por la SSPO en la materia y que no se llevó a cabo ninguna

46 Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Oaxaca, art. 5.
47 Solicitud de acceso a la información folio 00431017.

evaluación de impacto para conocer si la política funcionaba o no.

Este escenario refleja que, a pesar de que a nivel normativo y discursivo la prevención del delito tiene un papel importante en la política de seguridad pública, en el terreno operativo no se ha asumido seriamente tal responsabilidad.

Las estrategias llevadas a cabo desde el ámbito federal no ofrecen mejores resultados. Como parte de un supuesto golpe de timón a la política seguridad pública, en 2013 el gobierno de Enrique Peña Nieto, anunció la creación de Programa Nacional de Prevención del Delito (Pronapred).

Los objetivos del programa consistían en "apoyar a las entidades federativas en el desarrollo y aplicación de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana, priorizando un enfoque preventivo en el tratamiento de la violencia y la delincuencia".[48] De este modo, la política de seguridad pública buscaba distanciarse de la orientación meramente reactiva que la administración federal anterior había impreso a su estrategia. Para dar cumplimiento a sus objetivos, se creó un subsidio que apoyaría distintos proyectos de prevención del delito en municipios considerados de atención prioritaria.

La selección de los municipios y la distribución de los recursos se determinó a partir de tres criterios: cobertura territorial, incidencia delictiva y población. En Oaxaca fueron dos los municipios seleccionados para beneficiarse del subsidio: Oaxaca de Juárez y San Juan Bautista Tuxtepec —para los años 2014 y 2015 se incluyó también la zona conurbada— (*Tabla 3*).

Tabla 3. Presupuesto del Programa Nacional de Prevención del Delito

	2013	2014	2015	2016
Oaxaca de Juárez	23 707 649	24 608 539	23 686 492	14 844 378
San Juan Bautista Tuxtepec	21 488 574	21 488 944	20 996 725	14 156 114
Zona Conurbada	--	1 038 000	1 073 292	--
Total	45 196 223	47 135 483	45 756 509	29 000 492

Fuente: Elaboración propia con datos de Diario Oficial de la Federación, Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito 2013-2016.

48 ASF, *Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2014. Secretaría de Gobernación. Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia Auditoría de desempeño 14-0-04100-07-0113,* 2014 (en adelante *Informe. Secretaría de Gobernación*).

En el marco del Pronapred, se llevaron a cabo numerosas acciones orientadas a la prevención del delito. Según México Evalúa, en 2014 se implementaron 5 588 acciones a nivel nacional, de las cuales 133 fueron realizadas en Oaxaca.[49] De éstas, la mayor parte consistió en talleres y pláticas (25%), actividades artísticas, deportivas, o eventos de convivencia ciudadana (18%), mejoramiento de espacios públicos (14%), campañas de información y difusión (12%), capacitación de funcionarios y promotores (12%), entre otras.[50]

La diversidad de acciones, sin embargo, no necesariamente se tradujo en una política exitosa. Algunos estudios revelaron que el programa operó con varias deficiencias. Investigadores de México Evalúa destacaron que frecuentemente los diagnósticos no identificaban con claridad qué acciones debían implementar según los factores de riesgo, las estrategias no necesariamente se adaptaban a los entornos específicos en que serían implementadas, existía falta de capacitación entre los operadores, carencias de mecanismos de evaluación de resultados, entre otras.[51] La ASF llegó a conclusiones similares. En su auditoría de desempeño identificó que el programa carecía de mecanismos para evaluar los resultados de las acciones llevadas a cabo, así como el hecho de que algunas no tenían relación con los lineamientos previstos en el Pronapred.[52]

En el marco de este desempeño, en 2016 el Pronapred sufriría un recorte importante en su presupuesto para luego desaparecer un año después. Algunos analistas han señalado que, a pesar de los problemas de origen identificados en el programa, este era una oportunidad para la creación de una política de estado que sirviera para detectar y atender "las causas estructurales, factores de riesgo y factores de protección de la violencia y la delincuencia".[53] El fin del programa implica la cancelación de esa oportunidad.

En suma, las condiciones en las que se ha puesto en marcha la estrategia de prevención del delito, tanto a nivel federal como estatal, no han logrado consolidar una verdadera política en este sentido. La escasa sistematicidad en las acciones llevadas a cabo, la falta de continuidad en las estrategias, la ausencia de diagnósticos y evaluaciones que permitan conocer sus alcances, y los limi-

49 México Evalúa, Prevención del delito en México. ¿Cuáles son las prioridades?, 2015.
50 Porcentajes elaborados a partir del Anexo C del estudio citado.
51 Mónica Ayala y Alan López, "Prevenir delitos: Crónica de una muerte anunciada", Animal Político, 15 de septiembre de 2016.
52 ASF, *Informe. Secretaría de Gobernación.*
53 Suhayla Bazbaz Kuri, "La ficción de la prevención", *Animal Político*, 27 de agosto de 2016.

tados de recursos —especialmente en el caso estatal—, han sido el sello que ha marcado la política en la materia.

En el contexto específico de Oaxaca, donde el aumento de la criminalidad y la violencia es un riesgo creciente, resulta imprescindible que la prevención sea considerada una política de primer orden para encarar la complejidad de los problemas del estado.

La reforma al sistema de justicia: el Nuevo Sistema de Justicia Penal

El proceso de implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP) en Oaxaca ha sido uno de los más largos y accidentados del país. Escasez de recursos, falta de voluntad política, pero también el reto de adaptar este sistema a la complejidad social del estado, han sido algunos de los factores que han caracterizado este proceso.

A diferencia de la mayoría de las entidades del país, la transformación del sistema de justicia comenzó varios años antes de las reformas constitucional penal federal de 2008. Con apoyo de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Programa de Apoyo para el Estado de Derecho en México (Proderecho), el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca (TSJEO) propuso un anteproyecto de Código Procesal Penal que adoptaba el sistema acusatorio adversarial. Esta medida, tenía por objetivo incrementar la transparencia en el proceso penal y "recuperar la confianza ciudadana hacia las instituciones de procuración e impartición de justicia".[54]

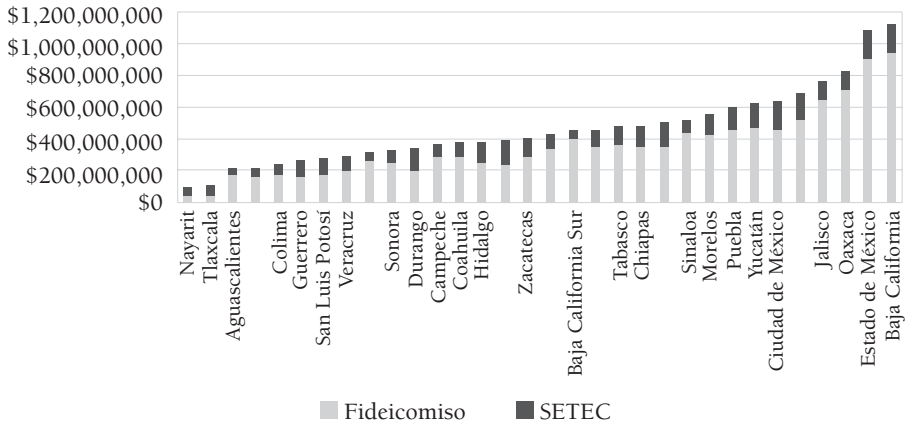
El Código Procesal Penal de Oaxaca (CPPO) sería aprobado en septiembre de 2006. En él se contemplaba que el nuevo sistema entraría en vigor de modo paulatino en cada una de las regiones de la entidad, por lo que la implementación concluiría en 2012. En los hechos esto no ocurrió. Como señalan documentos de la Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF) y del Observatorio Ciudadano de Justicia, los vaivenes políticos y, sobre todo, la inestabilidad de los recursos destinados a la transición retrasaron el proceso

54 Este anteproyecto serviría de modelo para las reformas penales de los estados de Chihuahua y Zacatecas. Gerardo Carmona Castillo, *Juicio oral penal, reforma procesal penal de Oaxaca*. México, Jurídica de las Américas, 2008, p. 8.

de implementación.[55] La operación completa del sistema se lograría solo hasta junio de 2016 —fecha límite para que el NSJP operara en todo el país—, 105 meses después de haber iniciado.

A pesar de que el impulso inicial para la adopción del NSJP provino de una iniciativa local, la conclusión de la transición solo se entiende por la inversión federal. Antes de 2011, la entidad aportaba prácticamente la totalidad de los recursos para el proceso de transición, después de este año, la inversión federal aumentó considerablemente, como también el ritmo de transición en las distintas regiones.[56] Entre el periodo 2011-2016, Oaxaca fue el tercer estado a nivel nacional que recibió la mayor cantidad de recursos por parte de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (Setec) y del Fideicomiso de Apoyo para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal 2014-2016. En total 823.4 millones de pesos (*Gráfico 6*).

Gráfico 6. Recursos federales para la implementación del NSJP



Fuente: Elaboración propia con datos de Cidac, *Hallazgos 2016. Seguimiento y evaluación de la operación del Sistema de justicia penal en México.*

55 DPLF, *La protección de los derechos de los pueblos indígenas a través de un nuevo sistema de justicia penal. Estados de Oaxaca, Chiapas, Guerrero*, 2012 (en adelante *La protección de los derechos de los pueblos indígenas*); Observatorio Ciudadano de Justicia, *Primer informe del Observatorio Ciudadano de Justicia. Avances y retos del nuevo sistema de justicia penal en Oaxaca*, Oaxaca, Observatorio Ciudadano de Justicia, 2014.

56 Hasta 2011 las regiones del Istmo y la Mixteca lograron operar el NSJP. En 2012, se incorporó la región de la Costa, la región de Cuenca en 2013, la Sierra Norte y la Sierra sur en 2015, y Cañada y Valles Centrales en 2016.

Además de la cantidad de recursos, la implementación del NSJP en Oaxaca se ha enfrentado a varios problemas institucionales. Un diagnóstico realizado por DPLF destacó que, aun cuando se había iniciado un proceso de reforma del sistema de justicia, existían numerosos vacíos normativos y operativos que amenazaban su capacidad para garantizar el acceso a la justicia y el respeto a los derechos de las personas. Entre los hallazgos más relevantes se encontraban: la falta de autonomía de las instituciones de procuración e impartición de justicia frente el poder ejecutivo, la ausencia de un verdadero sistema de carrera judicial y ministerial, capacitación deficiente para sus operadores, la fragilidad operativa de la defensoría pública, entre otras.[57]

Frente a este escenario, en años recientes se han llevado modificaciones en el andamiaje legal y organizativo de estas instituciones. Por una parte, en el ámbito del poder judicial se realizaron reformas a la Constitución del estado y se aprobó una nueva Ley Orgánica. Entre otros aspectos, tales normativas implicaron la creación del Consejo de la Judicatura, establecieron el sistema de carrera, disciplina y evaluación; modificaron los mecanismos de selección de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca (TSJEO) y blindaron su presupuesto. Con respecto a la procuración de justicia, se generaron normativas similares. Se consolidó la transición de la Procuraduría General de Justicia del Estado hacia un esquema de Fiscalía, de modo que pasó a ser un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio. Asimismo, se hicieron cambios los procedimientos para la elección de su titular. Finalmente, se reglamentó el servicio civil de carrera para el personal adscrito a la dependencia. En ambos casos, el objetivo de las reformas —al menos en términos formales— fue garantizar que el sistema de justicia operara de manera autónoma.

Por otra parte, se llevaron a cabo modificaciones sustanciales a la defensoría pública. Debe aclararse que hasta antes de 2015, la defensa de oficio estaba a cargo de la Procuraduría de la Defensa Indígena (Prodi), un órgano desconcentrado de la Secretaría de Asunto Indígenas (SAI), cuyo mandato no estaba directamente relacionado con la actividad judicial. La Prodi fue reemplazada por la Defensoría Pública del Estado de Oaxaca, que dejó de estar a cargo de la SAI, para constituirse como un organismo público descentralizado que tendría autonomía técnica, presupuestal y operativa. Con ella se espera brindar un servicio más profesional que garantice el derecho a la defensa de las personas.

57 DPLF, *Independencia Judicial en Oaxaca,* México: ¿Una ficción?, Washington, D.C., dplf, 2009 (en adelante Independencia Judicial).

Más allá de la cantidad de recursos y las modificaciones institucionales en los que se apoya la reforma al sistema penal, es importante conocer cuál ha sido el avance en la implementación de los mecanismos operativos con los que cuenta y si estos son suficientes para un funcionamiento adecuado.

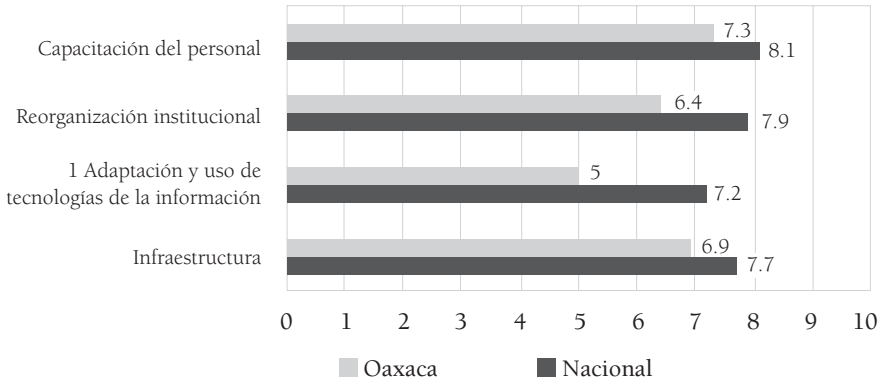
En agosto de 2016 —dos meses después de la entrada en vigor del NSJP en todo el país— la Setec presentó resultados sobre los avances que habían logrado las entidades federativas en los diferentes ejes estratégicos (capacitación del personal, reorganización institucional, adaptación y uso de tecnologías de la información, normatividad, infraestructura y equipamiento) que sostienen la operación del sistema.[58] La información obtenida deja ver que, aun cuando el proceso de transición se considera completo en todo el territorio nacional, todavía existen numerosos puntos que deben atenderse antes de que el sistema cuente con condiciones óptimas de operación.

Al respecto, el análisis de Islas Delgadillo y Sesma Vázquez ofrece un desglose de las evaluaciones por eje estratégico según el rango de estratificación establecido en la metodología de la Setec (*Gráfica 7*).[59]

58 La evaluación de cada uno de los ejes toma en consideración diversos aspectos. En el caso de la capacitación, se toma en cuenta la cantidad de operadores que recibieron al menos un curso capacitación básica en el NSJP, así como la calidad de tales cursos. Con respecto a la reorganización institucional se consideran las medidas organizacionales que se llevaron a cabo para adecuar sus procesos al NSJP (medidas relacionadas con el Plan Estratégico de Implementación, con el modelo de gestión, manuales de procedimientos y modelo de competencias). El eje sobre tecnologías de la información incluye la existencia y funcionamiento de un sistema informático de gestión interinstitucional, sistema informático de gestión propio e infraestructura en telecomunicaciones e internet. Finalmente, se evalúa si los espacios con que se cuenta son adecuados y suficientes para la operación eficiente del NSJP. Armando Islas Delgadillo y Sergio Sesma Vázquez, "Análisis del proceso de implementación del nuevo sistema de justicia penal", en *Estadísticas judiciales en el marco del nuevo sistema de justicia penal,* México, INEGI, pp. 25-47.

59 La estratificación de la Setec contempla siete categorías. 1) Mínimo (0.0 - 1.4): Escaso avance en todos los ejes e instituciones. 2) Bajo (1.5 - 2.9): Escaso avance y disparidad entre ejes e instituciones. 3) Medio bajo (3.0 - 4.4): Escaso avance y menor disparidad entre ejes e instituciones. 4) Medio (4.5 - 5.9): Avance medio y menor disparidad entre ejes e instituciones. 5) Medio alto (6.0 - 7.4): Avance medio con disparidad de algún eje y/o institución concreta. 6) Alto (7.5 - 8.9): Avance alto, pero con disparidad de algún eje y/o institución concreta. 7) Óptimo (9.0 - 10): Avance alto y sin disparidad entre ejes e instituciones.

Gráfico 7. Nivel de implementación según eje estratégico



Fuente: Elaboración propia con datos de Armando Islas Delgadillo y Sergio Sesma Vázquez, "Análisis del proceso de implementación del nuevo sistema de justicia penal", en *Estadísticas judiciales en el marco del nuevo sistema de justicia penal,* México, INEGI, pp. 25-47.

Como puede observarse, Oaxaca permanece por debajo del promedio de evaluación nacional en cada uno de los ejes. En tres de ellos (infraestructura, reorganización institucional y capacitación de personal), se considera que mantiene un avance "medio-alto", mientras que el eje de adaptación de uso de tecnologías de la información muestra un rezago importante con un avance "medio". Con estos datos se puede concluir que el largo proceso de implementación del NSJP se ha visto acompañado por carencias que han impedido la consolidación de los ejes que —de acuerdo con la Setec— permitirían una correcta operación del sistema.

Estos datos se complementan con la densidad de recursos humanos con los que cuenta la entidad. En este punto, Oaxaca se encuentra por encima del promedio nacional. Durante 2016 la tasa de agentes del ministerio público por cada 100 000 habitantes fue de 10.5, mientras que a nivel nacional era de 9.6. Por otro lado, la tasa para el caso de jueces en materia penal ascendía a 2.4 por cada 100 000 habitantes, mientras que a nivel nacional la cifra era 1.7.[60]

La mayor densidad, sin embargo, no se refleja necesariamente una operación más eficaz del NSJP. El estudio más reciente del Centro de Investigación para el Desarrollo (Cidac) sobre la efectividad del NSJP ofrece algunos datos interesantes para el caso de Oaxaca.[61]

60 A. Islas Delgadillo y S. Sesma Vázquez, art. cit.
61 Cidac, *Hallazgos 2016. Seguimiento y evaluación de la operación del Sistema de justicia penal en México.*

Con respecto a los procesos de procuración de justicia, el análisis muestra que, durante 2016, la capacidad para dar resolución a las carpetas de investigación fue de 34.2% con respecto a las carpetas iniciadas. Esto es, dos de cada tres carpetas de investigación no fueron determinadas, lo que representa un rezago de 65.8%. Por otra parte, la resolución de causas penales ingresadas en el ámbito jurisdiccional mantiene una relación similar, ya que la proporción de carpetas que permanecieron en trámite frente al total fue de 78%.

Los datos sugieren que, a pesar de que la entidad cuenta con una alta densidad de personal, la capacidad que las instituciones tienen para dar atender las carpetas es baja. Esto es un indicador de que los recursos materiales y humanos con los que cuenta el sistema no operan en condiciones adecuadas. En efecto, el rezago que se observado en cada uno de los ejes estratégicos puede ser una de las causas de la baja eficiencia con las que se atiende y se da resolución a las demandas de procuración e impartición de justicia. Subsanar este rezago debe ser una de las prioridades de atención si se busca consolidar el NSJP.

Ahora bien, además de los avances en la implementación y los impactos en la eficiencia del NSJP, resulta imprescindible conocer cuáles son las características cualitativas de su funcionamiento. A continuación, se presentan algunos datos que muestran un panorama general, de los problemas concretos que enfrenta el funcionamiento del NSJP.

Una dimensión tiene que ver con la histórica subordinación del sistema de justicia al poder ejecutivo. En 2009, la DPLF afirmó —a partir de declaraciones de funcionarios y exfuncionarios de las instituciones de procuración e impartición de justicia— que la injerencia de los gobernadores en el trabajo del Ministerio Público era factible y común, también aseveró la existencia de jueces de consigna, es decir, que no basan sus resoluciones en evidencias procesales sino en intereses externos.[62]

En el contexto de conflictividad social que caracteriza a Oaxaca, estas condiciones se han traducido en el uso político del sistema de justicia para desactivar movilizaciones sociales. Ejemplo de ello fue la detención y consignación ante jueces de primera instancia de 141 personas derivado del conflicto de 2006. Las acusaciones, sin sustento probatorio, derivaron en la paulatina liberación de los imputados. Sin embargo, la utilización de este mecanismo permitió que el gobierno local reasumiera el control del estado. Tales prácticas se han repetido en otras ocasiones contra varios líderes sociales.[63]

62 DPLF, *Independencia jucidial*.
63 *Ibid.*

Las reformas al Poder Judicial y a la Fiscalía General del Estado de Oaxaca (FGEO) han buscado transformar esta situación. No obstante, existen indicios de que la independencia del sistema de justicia aún se encuentra en entredicho. Los resultados de la encuesta Justiciabarómetro muestran que una gran proporción de los jueces de Oaxaca considera que los "buenos contactos políticos ayudan a permanecer en el puesto o a ser ascendido" (69%). Asimismo, 20% está de acuerdo con la afirmación de que, al desempeñar su cargo, se deben tomar en cuenta aspectos políticos.[64]

Asimismo, las recientes renuncias del titular de la FGEO y el presidente del TSJEO muestran que, a pesar de las reformas constitucionales, tales puestos siguen sometidos a los vaivenes políticos derivados del cambio de gobierno. El hecho de que las personas que asumirán los puestos sean cercanas al gobernador, Alejandro Murat,[65] hace pensar que la independencia del sistema de justicia está lejos de consolidarse.

Una segunda dimensión está asociada con uno de los objetivos que motivaron la reforma al Sistema de Justicia Penal, esto es, la necesidad de garantizar el respeto a los derechos humanos y al debido proceso legal.

Los datos con los que se cuenta para analizar este asunto pueden extraerse de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (Enpol). El panorama general de Oaxaca no es alentador. El 47% de la población privada de la libertad no contó con la asesoría de un abogado antes de llegar ante un juez de lo penal. Alrededor del 52% de las personas que fueron presentadas a una agencia del Ministerio Público sufrió algún tipo de violencia realizado o permitido por las autoridades; entre las formas más comunes se encuentran haber sido incomunicadas o aisladas, haber recibido amenazadas con levantar cargos falsos, haber sido desvestidas, entre otras. 27% de las personas que firmaron declaración de culpabilidad, lo hicieron bajo presión o amenazas. El 14% fue víctima de algún tipo de corrupción.

No deja de ser alarmante la presencia de estas prácticas porque son un indicador de que los derechos de las personas son violentados de manera constante. Se debe poner atención a las futuras publicaciones de la Enpol para conocer si la implementación del NSJP sirve para transformar esta situación.

64 Cortés, Nancy, Octavio Rodríguez y David Shirk, *2016 Justiciabarómetro—Perspectives on Mexico´s Criminal Justice System: What do its Operators Think?*, San Diego, Justice in Mexico, 2017.

65 Destaca la elección de Raúl Bolaños Cacho como presidente interino del tsjeo, quien salió del retiro para asumir, por segunda vez, este cargo. La primera vez que lo hizo fue en el periodo de gobierno de José Murat, padre de Alejandro Murat.

Una tercera dimensión a tomar en cuenta tiene que ver con la implementación del NSJP en el marco de la diversidad cultural del estado. Sobre este tema, se han realizado diversos estudios cuyas conclusiones mantienen validez en la actualidad.[66] En general se acepta la idea de que el NSJP contiene principios que mejoran las condiciones de acceso a la justicia para las personas indígenas. Por ejemplo, la introducción de los juicios orales incrementa las posibilidades para un escrutinio de los mecanismos de protección de los derechos específicos.

Sin embargo, persisten distintos obstáculos, tanto a nivel de las leyes que regulan el sistema penal como a nivel operativo para el efectivo ejercicio de los derechos de las personas indígenas en el marco del NSJP.

Algunos de los aspectos de tales limitaciones tienen que ver con la ausencia de participación de los pueblos indígenas en la elaboración de leyes que afectan la relación entre la jurisdicción indígena y estatal en materia de justicia penal. También debe considerarse que en los códigos procesales estatales y nacionales hay vacíos concernientes al uso de la lengua como parte del debido proceso. Actualmente, la presencia de un intérprete en la imputación de una persona indígena solo es obligatoria si esta la solicita y además el defensor no tiene la obligación de conocer las leyes y cultura indígena. Asimismo, a pesar de que la Constitución federal obliga a que el proceso penal tome en consideración las costumbres y especificidades culturales, los jueces pocas veces recurren a peritajes antropológicos en sus resoluciones.[67]

De igual importancia es el hecho de que las disposiciones que norman la convivencia de la jurisdicción del estado con la de los pueblos y comunidades indígenas tienen limitaciones y ambigüedades que suelen generar tensiones, prácticas de corrupción y discrecionalidad.[68] La jurisdicción indígena cumple una función importante al atender numerosos conflictos sociales y que, de ese modo, desahogan la presión sobre los juzgados estatales, pero en tanto no existan mecanismos eficaces de coordinación, el ejercicio de los derechos colectivos y el derecho al acceso a la justicia seguirán siendo motivo de conflictividad.

66 DPLF, *La protección de los derechos de los Pueblos indígenas a través de un nuevo sistema de justicia penal. Estados de Oaxaca, Chiapas, Guerrero*, 2012; Cepiadet, *Los pueblos indígenas frente a la Reforma Procesal Penal en Oaxaca. Estrategias para una implementación democrática;* OACNUDH. *El acceso a la justicia para los indígenas en México. Estudio de caso en Oaxaca, México,* OACNUDH, 2007.

67 Violeta Hernández Andrés y Gerardo Martínez Ortega, "Derechos indígenas en el sistema penal: Caso Oaxaca", en *Ensayos sobre la implementación de la reforma penal en México*, México, Cidac, vol. 1, 2015, pp. 141–174.

68 Juan Carlos Martínez, Christian Steiner y Patricia Uribe (coords.), *Elementos y técnicas de pluralismo jurídico. Manual para operadores de justicia*, México, Fundación Konrad Adenauer, 2012.

Finalmente, para los fines de este análisis, es necesario recuperar la relevancia de la reforma al sistema de justicia para la atención de la violencia contra las mujeres. Sobre este tema se han presentado varios avances a nivel institucional, particularmente en cuanto a los mecanismos para atender el feminicidio y otros delitos contra la mujer por razón de género.[69] Sin embargo, su operación ha sido afectada por algunos vacíos en la normativa que guía su funcionamiento su continuidad ha sido afectada por falta de recursos.

Sobre la operación específica del NSJP con respecto al procesamiento de los delitos en los que las mujeres son las principales víctimas es posible referirse a investigaciones realizadas por organizaciones de la sociedad civil. Al respecto, Fundar llevó a cabo un informe que muestra detalladamente las principales fortalezas y debilidades del NSJP sobre este tema.[70] Entre los hallazgos de este informe se destaca como un punto positivo el hecho de que los tiempos de resolución de litigios se ha reducido de modo significativo, lo que ha permitido un acceso más eficiente a la justicia.

No obstante, se encuentran al menos tres aspectos en los que la operación del sistema resulta problemática para la protección de los derechos de las mujeres. El primero, tiene que ver con que el procedimiento abreviado se ha vuelto un mero formalismo, puesto que una vez que el acusado reconoce su participación en los hechos, por lo general la sentencia se reduce a un tercio de la pena mínima. El problema con ello es que este procedimiento evita modular las sentencias en función del contexto en el que se comete el delito. Segundo, existe una deficiente perspectiva de género en las etapas procesales, especialmente en la tipificación de los delitos y las sentencias. Al igual que en el primer punto, la falta de sistematicidad para incorporar las condiciones en las que se cometen los delitos impide visibilizar las desigualdades de género en los que tiene lugar la violencia contra las mujeres. Finalmente, se observa que los recursos de reparación del daño son sumamente limitados y no avanzan hacia la construcción de garantías de no repetición.[71]

69 Se pueden contar la creación de Fiscalía especializada para la atención de delitos contra la Mujer por Razón de Género en 2011. En 2013, se llevaron a cabo varias acciones como la reforma al CPPO para que las investigaciones relacionadas con muertes violentas de mujeres sean iniciadas como feminicidios; la elaboración de un Protocolo de actuación Ministerial, Policial y Pericial en delito de feminicidio; la creación de un Centro de Justicia para las Mujeres.

70 Fundar, *Justicia sin perspectiva. Violencia contra las mujeres en el nuevo sistema de justicia penal en Oaxaca*, 2016.

71 *Ibid.*

Conclusiones y recomendaciones

Como se ha mostrado a lo largo del texto, las condiciones de inseguridad y violencia en Oaxaca han empeorado en los últimos años. Las principales causas de esta situación se encuentran ligadas a procesos sociopolíticos como la gran desigualdad y pobreza en la que vive su población, los deficientes mecanismos para la protección de los derechos de los pueblos indígenas, así como la continuidad de un sistema político tradicionalmente autoritario. En este marco han proliferado la conflictividad social, la criminalidad ligada al tráfico de drogas y diversas formas de violencia contra la población vulnerable como los pueblos indígenas y las mujeres.

Las acciones llevadas a cabo por el estado para atender esta situación han sido muchas, pero sus resultados están muy lejos de ser satisfactorios. El análisis de la política policial deja ver diferentes obstáculos que impiden la consolidación de cuerpos de seguridad pública profesionales y respetuosos de los derechos de las personas.

La raíz de estos problemas se encuentra la ausencia de una ruta clara —tanto a nivel federal como estatal— sobre qué es lo que se busca de estas instituciones y los mecanismos que serán la base de su transformación. Si bien es cierto que las reformas constitucionales de 2008 parecían ofrecer una guía en este sentido, con el correr de los años se han atenuado los esfuerzos para el mejoramiento operativo de las policías en Oaxaca. La desaparición de los subsidios a la seguridad pública como el Subsemun y el SAP son el ejemplo de un plan que se ha dejado a la deriva. Asimismo, la propuesta de implementación del Mando Único no parece estar basada en evidencia sobre su viabilidad y pertinencia en el contexto específico de la entidad. Acciones emprendidas sin objetivos claros y diagnósticos precisos parecen estar destinados al fracaso.

Por otro lado, resulta preocupante observar el uso desmesurado de la fuerza policial para el procesamiento de la conflictividad social, lo que ha sido causante de múltiples violaciones a los derechos humanos. Es evidente que la emisión de normativas y las capacitaciones no han logrado consolidarse como un marco efectivo para la práctica de los policías. Este proceso se dificulta aún más cuando desde los mandos se ordena llevar a cabo acciones represivas, tal como ocurrió en Nochixtlán.

Así pues, resulta imprescindible recuperar un proyecto claro y de largo aliento sobre la profesionalización y dignificación de las instituciones policiales. Una policía poco profesional en un contexto de alta conflictividad social es un factor que puede empeorar el entorno de violencia en el estado. También debe plantearse seriamente la necesidad de incorporar mecanismos de control que fortalezcan la vigilancia de la acción policial, pero también la intervención política en el uso represivo de estas instituciones.

Respecto a las políticas de prevención del delito, es importante levantar la voz para reconocer que poco se ha hecho en este rubro. Parecería ser que las acciones llevadas a cabo son solo accesorias y no se plantean como una verdadera alternativa para mejorar las condiciones de seguridad pública La falta de sistematicidad en su implementación y la ausencia de información precisa hacen muy difícil conocer su impacto, o bien, ofrecer recomendaciones para mejorar lo que se ha hecho.

Es necesario sensibilizar a los responsables de la seguridad pública sobre la relevancia de consolidar una política de prevención, como complemento y/o alternativa a la política policial. También se requiere incrementar la participación de la ciudadanía en la elaboración y evaluación de proyectos, así como generar y transparentar la información de las acciones que se lleven a cabo para poder darles seguimiento.

Finalmente, la implementación del NSJP es un avance fundamental para asegurar el acceso a la justicia y el respeto al debido proceso. No obstante, en Oaxaca existen serias condicionantes que afectan su actual funcionamiento, tanto a nivel interno como provenientes del entorno político del sistema. Sobre esto, se requiere subrayar la importancia de seguir un plan para la consolidación del NSJP, esto es, que asegure la suficiencia de recursos técnicos y humanos para procesar eficientemente los casos y evitar la permanencia de altos grados de impunidad. También es primordial capacitar adecuadamente a los operadores del sistema, especialmente para la atención de mujeres y personas indígenas, y garantizar de este modo la protección de sus derechos. Estas medidas, deben acompañarse por un proceso que permita avanzar hacia una verdadera independencia del sistema de justicia frente al poder político. En tanto esto no ocurra, será difícil que la función de generar certidumbre en el procesamiento de conflictos.

Queda por decir que las posibilidades de construir un entorno de paz y seguridad en el estado rebasan por mucho las capacidades específicas de las

instituciones de seguridad pública y justicia. Sin embargo, estas son una herramienta fundamental para encarar los procesos de violencia e inseguridad que enfrenta la entidad actualmente.

Referencias

ASF, *Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2014. Gobierno de Oaxaca. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal- Auditoría Financiera con Enfoque de Desempeño: 14-A-20000-14-0792*, 2014, <https://goo.gl/P6uYmo>, consultado el 6 de junio de 2018.

___, *Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2014. Secretaría de Gobernación. Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia Auditoría de desempeño 14-0-04100-07-0113,* 2014, <https://goo.gl/SJxTb4>, consultado el 6 de junio de 2018.

Ayala, Mónica, y Alan López, "Prevenir delitos: Crónica de una muerte anunciada", *Animal Político*, 15 de septiembre de 2016, <https://goo.gl/1PiHGf>, consultado el 6 de junio de 2018.

Bazbaz Kuri, Suhayla, "La ficción de la prevención", *Animal Político*, 27 de agosto de 2016, <https://goo.gl/poU5Jx>, consultado el 6 de junio de 2018.

Benítez Manaut, Raúl y Sergio Aguayo Quezada (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2016*, México, Casede-Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, pp. 117-129.

Briseño Maas, María Leticia, y Eduardo Bautista Martínez, "La violencia hacia las mujeres en Oaxaca. En los caminos de la desigualdad y la pobreza", *Revista LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos*, 14 (2016), pp. 15–27.

Carmona Castillo, Gerardo, *Juicio oral penal, reforma procesal penal de Oaxaca*. México, Jurídica de las Américas, 2008.

Causa en común, *Semáforo del Desarrollo Policial en México 2015. Oaxaca*, <https://goo.gl/NmA7rJ>, consultado el 6 de junio de 2018.

_____, *Seguimiento mensual del avance de control de confianza Secretarías de Seguridad Pública u homólogos (corte al 31 de marzo de 2017)*, <https://goo.gl/twMe9E>, consultado el 6 de junio de 2018.

Cidac, *Hallazgos 2016. Seguimiento y evaluación de la operación del Sistema de justicia penal en México*, <https://goo.gl/PW48fX>, consultado el 6 de junio de 2018.

Cepiadet, *Los pueblos indígenas frente a la Reforma Procesal Penal en Oaxaca. Estrategias para una implementación democrática*, <https://goo.gl/F3seD5>, consultado el 6 de junio de 2018.

Coneval, *Coneval informa la evolución de la pobreza 2010-2016*, <https://goo.gl/J3t3C7>, consultado el 6 de junio de 2018

Conapo, "Datos de proyecciones", <https://goo.gl/fdcfCQ>, consultado el 6 de junio de 2018.

_____, "Índice de marginación por entidad federativa y por municipio 2015", <https://goo.gl/yd2Lqs>, consultado el 6 de junio de 2018.

_____, "Proyecciones de la Población 2010-2050", <https://goo.gl/BGUBQq>, consultado el 6 de junio de 2018.

Cortés, Nancy, Octavio Rodríguez y David Shirk, *2016 Justiciabarómetro—Perspectives on Mexico´s Criminal Justice System: What do its Operators Think?*, San Diego, Justice in Mexico, 2017, < https://goo.gl/hReiJj>, consultado el 17 de julio de 2017.

Diario Oficial de la Federación, Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito (2013-2016).

_____, Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (2012-2017).

_____, Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial para el ejercicio fiscal (2012-2017)

_____, Convenio Específico de Adhesión para el otorgamiento del subsidio para la seguridad pública de los municipios, que celebran el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Estado de Oaxaca y los municipios de (2012-2015)

_____, Lineamientos para el otorgamiento del subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función para el ejercicio fiscal (2016 y 2017).

Díaz-Cayeros, Alberto, y Beatriz Magaloni, "Policía y seguridad pública en Oaxaca: hacia una reforma basada en evidencia", *Animal Político*, 26 de enero de 2015, <https://goo.gl/ABGxBw>, consultado el 6 de junio de 2018.

DPLF, *Independencia Judicial en Oaxaca, México: ¿Una ficción?*, Washington, D.C., DPLF, 2009, <https://goo.gl/pqdMse>, consultado el 6 de junio de 2018.

_____, *La protección de los derechos de los Pueblos indígenas a través de un nuevo sistema de justicia penal. Estados de Oaxaca, Chiapas, Guerrero*, 2012, <https://goo.gl/ZnQ18q>, consultado el 6 de junio de 2018.

Durazo Herrmann, Julián, "Clientelismo y democracia en Oaxaca", *ULÚA. Revista de Historia, Sociedad y Cultura*, 2011, núm. 17, pp. 159–180, <https://goo.gl/J6vc25>, consultado el 6 de junio de 2018.

Elizarrarás, Rodrigo, "La conflictividad social en Oaxaca y la CNTE", *Animal Político*, 28 de junio de 2016, <https://goo.gl/ZiQqn3>, consultado el 6 de junio de 2018.

Ensayos sobre la implementación de la reforma penal en México, 2 vols., México, Cidac, 2015.

Fundar, *Justicia sin perspectiva. Violencia contra las mujeres en el nuevo sistema de justicia penal en Oaxaca*, 2016, <https://goo.gl/mdMpuV>, consultado el 6 de junio de 2018.

_____, *Operativo "Oaxaca", 19 de junio. Informe de violaciones a Derechos Humanos. Nochixtlán, Huitzo, Telixtlahuaca, Hacienda Blanca y Viguera. México*, 2016,<https://goo.gl/6EJzZJ>, consultado el 6 de junio de 2016.

Gobierno del Estado de Oaxaca, *Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016*.

_____, *Plan Estatal de Desarrollo 2017-2022*, <https://goo.gl/UVL9HL>, consultado el 6 de junio de 2016.

Guerrero Gutiérrez, Eduardo, "La violencia social", *Nexos*, 1 de agosto de 2016, <https://goo.gl/rwv4AQ>, consultado el 6 de junio de 2016.

Gutiérrez Chong, Natividad, "Violencias en Oaxaca: pueblos indígenas, conflictos post electorales y violencia obstétrica", en Froylán Enciso (ed.), *Violencia y paz. Diagnósticos y propuestas para México*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, pp. 315-349

Hernández, Olivia, "300 líderes sociales han sido asesinados en Oaxaca", *NVI Noticias*, 25 de septiembre de 2015, <https://goo.gl/jr6T7Y>, consultado el 6 de junio de 2018.

INEGI, "Defunciones por homicidios", <https://goo.gl/9XewF5>, consultado el 6 de junio de 2018.

_____, *Panorama sociodemográfico de Oaxaca 2015*, México, INEGI, 2015, <https://goo.gl/RmiERx>, consultado el 6 de junio de 2018.

_____, "Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares", <https://goo.gl/mG2Eu7>, consultado el 6 de junio de 2018.

_____, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública", <https://goo.gl/8qgbwN>, consultado el 6 de junio de 2018.

Islas Delgadillo, Armando y Sergio Sesma Vázquez, "Análisis del proceso de implementación del nuevo sistema de justicia penal", en *Estadísticas judiciales en el marco del nuevo sistema de justicia penal,* México, INEGI, pp. 25-47.

Kánter Coronel, Irma del Rosario, "Asesinatos de mujeres en México. Un recorrido por los datos actuales". *Pluralidad y Consenso*, 7 (2017), pp. 18-43.

Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Oaxaca

Martínez, Juan Carlos, Christian Steiner y Patricia Uribe (coords.), *Elementos y técnicas de pluralismo jurídico. Manual para operadores de justicia*, México, Fundación Konrad Adenauer, 2012.

Matías, Pedro, "Oaxaca, segundo lugar en conflictos indígenas", *Proceso*, 1 de septiembre de 2017, <https://goo.gl/oXJhLQ>, consultado el 6 de junio de 2018.

México Evalúa, *Prevención del delito en México. ¿Cuáles son las prioridades?*, 2015, <https://goo.gl/7Jz11w>, consultado el 6 de junio de 2018.

Justice in Mexico, "Organized-crime group related homicides (2007-2015) (by Milenio)", <https://goo.gl/Ft98E7>, consultado el 6 de junio de 2018.

Observatorio Ciudadano de Justicia, *Primer informe del Observatorio Ciudadano de Justicia. Avances y retos del nuevo sistema de justicia penal en Oaxaca*, Oaxaca, Observatorio Ciudadano de Justicia, 2014.

OACNUDH. *El acceso a la justicia para los indígenas en México. Estudio de caso en Oaxaca*, México, OACNUDH, 2007.

Olivares Alonso, Emir, "Efectivos federales y estatales cometieron graves violaciones en Nochixtlán" *La Jornada*, 19 de octubre de 2017, <https://goo.gl/VJ5mtP>, consultado el 6 de junio de 2018.

Pérez Alonso, Jorge A., "Fuerzas federales asumen vigilancia en Oaxaca por paro de 2 mil policías", *La Jornada*, 15 de febrero de 2015, <https://goo.gl/A5Bkbc>, consultado el 6 de junio de 2018.

Ramírez, Carlos, "Las revueltas de Oaxaca", *Letras Libres*. 15 de septiembre de 2016, <https://goo.gl/RztMwj>, consultado el 6 de junio de 2018.

Rodríguez, Arturo y Pedro Matías, "Oaxaca, un amasijo de conflictos...", *Proceso*, 28 de junio de 2016, <https://goo.gl/8jiMfM>, consultado el 6 de junio de 2018.

Romero, Vidal y Carlos Mendoza, "Is Communal Organization an Effective Deterrent to Crime? The Cases of Guatemala and Mexico", Washington, D. C., Reunión Anual de APSA 2014, 27 de agosto de 2014, <https://goo.gl/ohRyDf>, consultado el 6 de junio de 2018.

Rueda, Rivelino, "En la última década van 78 asesinatos de alcaldes y exalcaldes", *El Financiero*, 26 de junio de 2016, <https://goo.gl/NHMvyz>, consultado el 6 de junio de 2018.

Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca, "Presupuesto de egresos", <https://goo.gl/J1v9YS>, consultado el 6 de junio de 2018.

SESNSP, "Datos abiertos de incidencia delictiva", <https://goo.gl/vV3Vwb>, consultado el 6 de junio de 2018.

_____, *Sueldos de policías estatales y municipales*, <https://goo.gl/w6HyRU>, consultado el 6 de junio de 2018.

_____, *Resultados del diagnóstico de salarios y prestaciones de policías estatales y municipales del país*, <https://goo.gl/eZZ5Mt>, consultado el 6 de junio de 2018.

Villavicencio Rojas, Josué Mario, "Tierra y violencia en la Sierra Sur de Oaxaca", México. *Historia y Memoria*, 2013, núm. 6, pp. 67-100.

Zepeda Gil, Raúl, "Siete tesis explicativas sobre el aumento de la violencia en México", *Política y gobierno,* 25 (2018), pp. 185-211.

Región Noreste

Cadena de impunidad: contexto y patrones de la desaparición forzada en Coahuila

Mario Pavel Díaz Román
Edgar Baltazar Landeros

Este capítulo versa sobre el contexto y los patrones de la desaparición forzada en Coahuila. La argumentación se divide en dos partes. En la primera, se indaga en el contexto de criminalidad en la entidad usando como material empírico hemerografia, artículos especializados, diversas estadísticas y entrevistas. Entre los temas que se tratan se encuentra el origen de la rivalidad delincuencial entre los Zetas, la Organización Traficante del Golfo y demás organizaciones criminales, el desarrollo de El Alzamiento y los crímenes atroces de Allende y del penal de Piedras Negras. Asimismo, se revisan las distintas iniciativas tomadas por el Gobierno del estado y la federación, como la instauración de los operativos conjuntos, el Modelo Coahuila, la creación de la Fiscalía Estatal y de los cuerpos de élite de la policía (como el Grupo de Armas y Tácticas Especiales). La sección cierra con los programas de federales de prevención del delito y del Nuevo Sistema de Justicia Penal, además de una discusión relativa a las variaciones espaciales y temporales del homicidio doloso.

La segunda sección se dedica al análisis de los patrones de desaparición forzada. Su fundamentación empírica son los distintos informes sobre violaciones de derechos humanos y una muestra de nueve entrevistas con actores clave (incluyendo al subprocurador de Personas no Localizadas, José Herrera) y víctimas de desaparición forzada, además de la información obtenida, durante un pleno con el gobernador Rubén Moreira ante la organización Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos Coahuila (Fundec). Esta sección inicia con una discusión del término de desaparición forzada, sus implicaciones en

el seno familiar y la dogmática jurídica adoptada. Analíticamente, se identifica la cadena de impunidad como el eje rector del fenómeno. Esta inicia con la detención arbitraria y prosigue con una serie de tratos crueles y degradantes; eventualmente, aunque no en todos los casos, puede llegar a la ejecución extrajudicial y la inhumación clandestina. Este apartado también da cuenta del proceso organizativo de familiares de víctimas, así como las distintas medidas que ha tomado el Gobierno del estado.

Contexto de criminalidad en Coahuila

En los últimos años, Coahuila se ha destacado por un dinamismo económico, con grandes parques industriales de ensamble automotriz, producción tecnológica y producción minera. De hecho, según el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017, en la entidad se encuentra la productora de acero más grande de México. El documento también detalla que "Coahuila es el principal productor de carbón, coque, celestita, dolomita y sulfato de sodio, y posee 95% de las reservas nacionales de carbón".[1] Además, concentra grandes reservas de lutitas —sobre todo en la cuenca de Burgos— para la producción de gas. En términos políticos, la entidad no ha tenido alternancia en el poder ejecutivo. Sólo el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN) están posicionados en la entidad. En 2017, en una elección competida y con señaladas irregularidades (los candidatos de PRI y PAN rebasaron topes de gastos de campaña), resultó ganador el candidato de la coalición Por un Coahuila Seguro, el priista Miguel Riquelme Solís, con el 38.19% de los votos, seguido por el candidato de la coalición Alianza Ciudadana por Coahuila, el panista Guillermo Anaya Llamas (con 35.75%) y, en tercer lugar, Armando Guadiana Tijerina (11.99%) del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena).

Más allá de las características señaladas, Coahuila ha saltado a la opinión pública y a la observancia en materia de derechos humanos, nacional e internacional[2] por sus altos índices delictivos derivados de la confrontación entre

1 "Hay segmentos del sector de la minería, particularmente el de los pequeños productores de carbón, en los que la explotación se realiza con métodos rudimentarios e inseguros y sin criterios de sustentabilidad". Gobierno de Coahuila, *Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017*, p. 41.

2 Ver "México ha cometido crímenes contra la humanidad: Open Society Justice Iniciative, *El Financiero*, 7 de julio de 2016 y Francisco Rodríguez, "Llevarán acusación de crímenes de lesa humanidad en Coahuila a Corte Internacional", *El Universal*, 6 de julio de 2017.

organizaciones criminales, así como de la respuesta estatal, que ha traido violaciones a los derechos humanos.[3]

El inicio de los problemas de violencia y delincuencia en la entidad puede datarse en la década de 1990. De hecho, la literatura al respecto señala incrementos en la criminalidad durante "la administración estatal de Rogelio Montemayor [quién] informó que los índices delictivos de 1990 a 1994 se habían duplicado".[4] Los problemas derivados de delincuencia organizada se pueden rastrear documentalmente a finales de la década, con la presencia de grupos relacionados a la Organización Traficante de Juárez, liderados por Arturo Hernández González, el Chaky, detenido en Gómez Palacio, Durango, en 2003.[5]

Posterior a la captura del Chaky se observa la presencia de la Organización Traficante de los Beltrán Leyva, en ese entonces en cooperación con la Organización Traficante de Sinaloa,[6] liderada regionalmente por Sergio Villareal, el Grande o el Come niños, quien fuera Policía Judicial del estado en 1990 y posteriormente agente federal en 1993[7], además de ser señalado por tener vínculos familiares con el exsenador del PAN Guillermo Anaya[8] y de ser unos de los testigos protegidos estrella del gobierno federal.[9] El Grande logró un control del trasiego de drogas en La Laguna. No obstante, con el paso del tiempo, este

3 Open Society Justice Initiative, *Atrocidades Innegables. Confrontando Crímenes de Lesa Humanidad en México*, 2016. FIDH, *México: Asesinatos, desapariciones y torturas en Coahuila de Zaragoza constituyen crímenes de lesa humanidad. Comunicación de acuerdo con el artículo 15 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, mayo de 2016.

4 María Elena Santoscoy *et al*., *Coahuila. Historia Breve*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas, 3ª ed., 2011, p. 324.

5 Ello no significa a que con anterioridad al Chaky no existiera delincuencia organizada en el estado. Para la identificación puntual de la dinámica criminal en Coahuila hace falta un trabajo de sociohistoria de las drogas que devele sincrónicamente las relaciones que ello implica. Arturo Hernández es el segundo traficante de importancia excarcelado —el primero fue Rafael Caro Quintero— en la actual administración presidencial. Para mayor información: Anabel Hernández, "Excarcelado, 'El Chaky' regresa a aterrorizar La Laguna", *Proceso*, 19 de octubre de 2013.

6 La ruptura se da con la captura de Alfredo Beltrán, el Mochomo, en 2008. Los Beltrán acusaron a Joaquín Guzmán, el Chapo, de traición y con ello rompieron la Federación. Posterior al asesinato de Arturo Beltrán, el Barbas, en 2009 a manos de infantes de marina la Organización Traficante de los Beltrán Leyva se fisuró en distintas células operativas. Jesús Esquivel, "El Mochomo puede destruir a El Chapo", *Proceso*, 14 de febrero de 2016.

7 María de la Luz González, "Un 'King Kong comeniños'", *El Universal*, 13 de septiembre de 2010.

8 Su hermano estuvo casado con la hermana de Guillermo Anaya. Este vínculo se volvió a ventilar en el proceso electoral de 2017, cuando Anaya contendió por la gubernatura. Fernando Collado, "Pido al INE que actúe conforme a derecho. Guillermo Anaya Llamas", *Milenio*, 9 de julio de 2017.

9 Ricardo Ravelo, "La extradición de "El Grande", entre mentiras y delaciones", *Proceso,* 5 de junio de 2012.

empezó a ser disputado, principalmente entre 2005 y 2006, por la Organización Traficante de los Arellano Félix y la Organización Traficante de Juárez.[10]

Se documenta el arribo de la Organización Traficante del Golfo[11] y su brazo armado, los Zetas,[12] entre 2007 y 2008. Con su llegada,[13] la violencia y sus manifestaciones más brutales,[14] escalaron en la entidad a niveles alarmantes. En términos hipotéticos, Jesús Rejón, el Mamito, ex GAFE y asignado como agente federal por parte de la PGR en Saltillo en 1998, junto con Germán Torres, el Tatanka, y Heriberto Lazcano, el Lazca o Z-3, "organizaron la incursión de los Zetas en territorio coahuilense, afincándose en las ciudades de Saltillo y Monclova, para después pelear la zona de La Laguna al Cártel de Sinaloa".[15] Según Armando Luna, secretario de Gobierno de Coahuila con Humberto y Rubén Moreira, hoy diputado federal, lo primero que hicieron los Zetas fue eliminar a la competencia para posteriormente monopolizar las actividades ilegales, al tiempo que iban sometiendo a los policías municipales y a las autoridades locales.[16]

Se ha logrado documentar que, a inicios de 2007, los Zetas se afincaron en Torreón con el objetivo de "arrebatarles la plaza a sus acérrimos rivales de los

10 FIDH, *op. cit*.

11 De las más viejas del país. En la década de 1990, Juan García Abrego materializó su poderío en las administraciones estatales de Tamaulipas durante los sexenios de Américo Villareal y Manuel Cavazos y bajo la sospecha de nexos con Raúl Salinas. Con su detención y posterior deportación, Osiel Cárdenas Guillen, el Ingeniero, consolidóla organización, haciendo de Nuevo Laredo "el punto de drogas ilícitas entrando a los Estados Unidos". Laurie Freeman, *State of Siege. Drug-related violence and corruption in Mexico. Unintented Consequences of the War on Drugs*, Washington, Washington Office on Latin America, 2006.

12 En un primer momento fueron la escolta personal del Ingeniero. El primer grupo se integró con 19 desertores del Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales del Ejército (GAFE), militares de élite, destacamentados en bases de intercepción terrestre de la Fiscalía Especializada para la Atención a Delitos contra la Salud. Luis Astorga, *"¿Qué querian que hiciera?" Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, México, Grijalbo, 2015.

13 Aunque no existe un acuerdo puntual sobre su arribo al estado, algunas fuentes coinciden en señalar el año 2004. Por ejemplo, Sergio Aguayo (coord.), *En el desamparo. Los Zetas, el Estado, la sociedad y las víctimas de San Fernando, Tamaulipas (2010) y Allende, Coahuila (2011)*, México, El Colegio de México, 2016 y Juan Cedillo, "Los Zetas, reyes de Coahuila", *Proceso*, 23 de julio de 2016.

14 Un ejemplo de ello es la decapitación, práctica que devela abyección y escarnio contra el otro. Con datos de la PGR difundidos por *El Universal* se construyó una tasa de decapitación para los años 2007-2011 (medición colapsada) tomando como referente poblacional los datos censales del INEGI en 2010. Así, se encontró que Coahuila ocupa el noveno lugar nacional con una tasa de 1.75 decapitados en el período de referencia. Los datos provienen de Marcos Muedano, "Decapitaciones se desatan este sexenio", *El Universal*, 28 de octubre de 2012.

15 Luis Ríos, "El Mamito abrió campo a Lazcano en Coahuila", *Vanguardia*, 20 de octubre de 2012.

16 S. Aguayo, *op. cit*., p. 13

cárteles de Juárez y de Sinaloa […] anunciaron su presencia en esa región mediante la amenaza directa a los empresarios que, dijeron, iban a secuestrar". Entre sus primeras acciones se encuentra el secuestro de Alberto Romero, el atentado a Carlos Herrera Araluce y una serie de agresiones en contra de empresarios con supuestos vínculos con el lavado de dinero; aunado a ello, y en tesitura de abierta confrontación, desmembraron una víctima con una dedicatoria dirigida a el Grande.[17] En el *Cuadro 1* se puede observar el incremento en las tasas de secuestro, en especial a partir de 2008.

Cuadro 1. Tasa de secuestro en Coahuila por cada 100 000 habitantes

Año	Tasa de secuestro en Coahuila por 100 000 habitantes
2000	0
2001	0
2002	0.08
2003	0
2004	0.04
2005	0.23
2006	0.08
2007	0.09
2008	0.18
2009	0.62
2010	3.27
2011	0.57
2012	0.84
2013	1.0
2014	0.55
2015	0.84
2016	0.70

Fuente: Elaboración propia con datos de SESNSP, "Datos abiertos de incidencia delictiva" y Conapo, "Proyecciones de la Población 2010-2050".[18]

La ola de secuestros, así como el repunte de la delincuencia, implicó repuesta por parte del Gobierno Federal. En consonancia con la política de combate

17 "El azote de los empresarios", *Proceso,* 9 de septiembre de 2007.
18 Para realizar el cálculo se utilizaron las proyecciones de población a mitad de año.

a la delincuencia organizada de la administración de Felipe Calderón (2006-2012) que implicó la instrumentación de operativos de intervención federal (operativos conjuntos),[19] vía el envío de contingentes masivos de fuerzas federales (Ejército, Marina, Policía Federal[20] y PGR), arribó a Coahuila, por primera vez, el operativo conjunto Comarca Lagunera[21] para los municipios de Torreón, Lerdo y Gómez Palacio, así como para las ciudades capitales de Saltillo y Durango. El móvil del despliegue fue el repunte de los secuestros; por lo que inició el trabajo de grupos tácticos de investigación.

Ya en 2008, el operativo conjunto hizo evidentes los esquemas de colusión entre la Organización de Traficantes del Golfo y las corporaciones policiacas locales. En enero, fuerzas federales desmontaron una célula de 30 pistoleros al servicio de la organización en San Pedro de las Colonias, entre los implicados se encontraban 5 policías del mismo municipio. En marzo, agentes de la Policía Federal detuvieron a 5 miembros. Sin embargo, su presentación ante el juez fue impedida por 35 policías de Torreón, lo que orilló al enfrentamiento entre ambos bandos, que dejó como saldo un policía estatal muerto.[22] En octubre, la Policía Federal y la estatal sustituyeron a la municipal de Torreón, la cual sería depurada con el despido gradual de miembros que no acreditaran los exámenes de control de confianza. Esto derivó en el arresto de 25 policías municipales.[23] Las iniciativas de la federación no hicieron descender los índices de violencia y delincuencia. Por ejemplo, tal como puede apreciarse en el *Cuadro 1*, solo entre 2007 y 2008 la tasa de secuestro se incrementó en un 150%. tal es el caso del delito de secuestro, tan sólo entre 2007 y 2008 la tasa se incrementa en un 150% entre un año y otro,[24] además de que se puede apreciar un incremento de la saña y brutalidad de los Zetas.[25]

19 13 en total para las entidades con mayores problemas de inseguridad.

20 Nos referimos a la Policía Federal Preventiva y a la Policía Federal por el nombre de la última. Esto porque la primera se reestructura en Policía Federal en 2009.

21 Con modificaciones en el tiempo y en el radio de operación.

22 Enrique Proa, "Federales agreden a policías de Torreón", *El Universal*, 13 de marzo de 2008.

23 Arturo Rodríguez, "Laguna de sangre", *Proceso*, 28 de julio de 2011.

24 Ante esta situación, el empresariado emprendió distintas acciones, entre ellas la contratación de consultores especializados antisecuestro. En 2008, contrataron al exagente del FBI Feliz Batista, quien fue secuestrado y calcinado por los Zetas. En un primer momento se inculpó al Tatanka, lo que resultó en diferendos al interior de la agrupación. Diligencias posteriores le exculparon. Ver: "Calcinaron a agente del fbi en ejido de Saltillo", *Zócalo*, 22 de junio de 2016 y Francisco Gómez, "Cae el Tatanka, uno de los fundadores de los Zetas", *El Universal*, 25 de abril de 2009.

25 S. Aguayo, *op. cit*. p. 16. El supuesto jefe regional de Coahuila y Nuevo León, Sigifredo Nájera, el Canicón, es el eventual responsable por la muerte de 9 militares y los ataques al consulado norteamericano y a la sede de Televisa en Monterrey. Ver: Doris Gómora, "Presentan a El Canicón y 5 más del cártel del Golfo", *El Universal*, 20 de marzo de 2009.

Para 2009 y los primeros meses de 2010, el escalamiento del conflicto entre organizaciones criminales y representantes gubernamentales muestra la antesala de la barbarie que devino Coahuila. A 19 días de ser nombrado director de la Policía Municipal de Piedras Negras, el Coronel Arturo Navarro López fue asesinado.[26] Además, se registraron diversos incidentes en las diferentes regiones del estado, lo que contribuyó a enraizar el temor en la sociedad.

Con el paso del tiempo, las rivalidades entre grupos al interior de la Organización de Traficantes del Golfo hicieron posible la escisión de los Zetas, lo que tuvo efecto a lo largo del país, aunque principalmente en el noreste. La ruptura y posterior confrontación entre quienes estuvieron asociados en el período de 2010 a 2012 se fraguó con el tiempo. Con la captura de Osiel Cárdenas en marzo del 2003, el Lazca aprovecha la situación:

> para fortalecer a los Zetas mediante una estrategia claramente militar, con la premisa básica de conquistar y controlar territorios. La concepción del cobro de piso se expande, incluyendo cada vez más a la ciudadanía: secuestro, extorsión y rentas. Por su parte, Tony Tormenta y El Coss conservaron los bastiones de Matamoros y Reynosa, así como los contactos con los narcotraficantes colombianos.[27]

Luego de la extradición de Cárdenas en 2007, la situación se tornó un poco más compleja al interior de la organización, pues se supone que el Ingeniero otorgó información estratégica de sus anteriores subordinados a cambio de una reducción de su condena. Asimismo, bajo la figura de asociación de La Compañía entre Organización de Traficantes del Golfo y los Zetas, se aprecia una creciente autonomía relativa de los últimos, lo que llevó a una crisis en la organización, debido a que los Zetas "querían ser jefes del mismo y dejar de identificarse únicamente como su brazo armado."[28] En Coahuila, esta autonomía relativa hizo que:

> los recursos que generaba el paso fronterizo entre Piedras Negras, Nuevo Laredo y Acuña, por un lado, ayudaron a consolidar el lugar de los Zetas dentro de La Compañía, sobrepasando rápidamente a sus socios del Cártel del Golfo; por otro lado, ayudaron al crecimiento de la figura de Miguel Ángel Treviño [Z-40] en el interior de los Zetas.[29]

26 "Ejecutan a Coronel en Piedras Negras", *Zócalo,* 26 de abril de 2009.
27 S. Aguayo, *op. cit*. p. 15.
28 FIDH, *op. cit*., p. 25.
29 S. Aguayo, *op. cit*. p. 16.

Así, la captura y extradición de Osiel Cárdenas y la expansión y fortalecimiento de los Zetas en el país les posicionaron en privilegio frente a sus asociados. La ruptura deviene de diferendos en la ciudad de Reynosa, Tamaulipas, entre 2008 y 2009. En 2008 en esta ciudad fue detenido Jaime Gónzalez, el Hummer,[30] miembro del grupo fundador de los Zetas; posterior a ello, Héctor Saucedo, el Karis, leal al Cártel del Golfo, se hizo del control de Reynosa, lo que implicó diferencias con los Zetas, mismos que ordenaron su asesinato. Además, se difundió que el Lazca había ordenado la muerte de el Karis, de quien se sospechaba que había facilitado información para la detención del Hummer.En 2009, en la misma ciudad, la Policía Federal detuvo a Sergio Peña, el Concord, supuesto operador regional de los Zetas para Reynosa;[31] diez meses después, fue asesinado en las calles de la ciudad por Samuel Flores, Metro 3, líder regional de la Organización de Traficantes del Golfo, lo que provocó la respuesta de Miguel Ángel Treviño Morales, quien ordenó la confrontación abierta en contra de la organización, lo que dio inicio a una encarnizada disputa frontal entre el Cártel del Golfo y los Zetas en el noreste del país. A este conflicto se le conoce como El Alzamiento.

El Alzamiento implicó una modalidad operativa entre las organizaciones por el control territorial, la movilización masiva de efectivos (se habla de hasta 70 camionetas por bando),[32] acciones espectaculares y una lógica abierta de exterminio del otro. Así, se "parte de un *modus operandi* de organizaciones que aprovecha una superioridad armamentística (cuantitativa) y táctica, propia del terrorismo".[33] La primera gran acción documentada fue la incursión de un grupo armado de 15 camionetas de la Organización de Traficantes del Golfo a Ciudad Mier, Tamaulipas, el 22 de febrero de 2010 con la finalidad expresa de mellar el control de los Zetas sobre la ciudad. Se dice que el Ejército entró después del enfrentamiento, con las intenciones de que los criminales se destruyeran primero entre ellos.[34] El radio de acciones se amplió a municipios cercanos como Miguel Alemán, Camargo, Valle Hermoso y Nueva Ciudad

30 Julián Sánchez, "Arrestan a líder zeta, fracasa intento de rescate", *El Universal*, 8 de noviembre de 2008.

31 Gustavo Castilo, "Detienen a El Concord, presunto principal operados de Los Zetas en Reynosa", *La Jornada*, 15 de marzo de 2009.

32 "Zetas contra 'Golfos': tres años de hostilidades", *Proceso*, 20 de febrero de 2013.

33 Jesús Pérez Caballero, *El elemento político en los crímenes contra la humanidad. La expansión de la figura al crimen organizado transnacional y el caso de las organizaciones narcotraficantes mexicanas en el sexenio 2006-2012*, Madrid, Dykinson, 2016, p. 251 (en adelante *El elemento político en los crímenes contra la humanidad*).

34 Diego Enrique Osorno, *La guerra de los Zetas. Viaje por la frontera de la necropolítica*, México, Grijalbo, 2012, pp. 147-176.

Guerrero y posteriormente a los municipios del resto de Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila.[35]

El Alzamiento trajo consigo alianzas antes impensables y suscitó acciones brutales. El Cártel del Golfo se asoció con el de Sinaloa y con la Familia Michoacana, mientras que los Zetas se vincularon con facciones de los Beltrán Leyva y células de la Organización de Traficantes de Tijuana. Se tenía que "aniquilar todo lo que oliera enemigo"[36], ejemplo de ello son las lógicas de *reclutamiento forzado*[37] que impusieron en contra de la población. Coaccionaban a la gente a trabajar para ellos "secuestrándola, amenazándola de muerte e incluso asesinando a miembros de su familia".[38] Esta situación produjo registros de desaparición forzada, así como asesinatos masivos, como el caso de la Masacre de San Fernando, Tamaulipas, donde fueron asesinados 72 migrantes en agosto de 2010.[39] También se han documentado diversas fosas con cuerpos de viajeros que eran bajados de los autobuses en tránsito. Sintéticamente, El Alzamiento consistió en:

> Una multiplicidad de actos: ejecuciones, enfrentamientos entre grupos de delincuentes y con las fuerzas de seguridad, agresiones directas y ataques contra la población civil, además de asesinatos de políticos, entre los que destaca el del candidato a gobernador a Tamaulipas por el PRI, Rodolfo Torres Cantú, en junio de 2010. Se caracterizaban por la combinación de tácticas terroristas, para lograr un impacto psicológico en las zonas que se preveían controladas por el otro grupo, con el uso selectivo de la violencia contra sujetos presuntamente vinculados al grupo rival, así como contra quien se considerase opuesto a esta estrategia.[40]

35 Esto no implica que en otros estados no hubiese enfrentamientos derivados del desacuerdo.

36 FIDH, *op. cit.*, p. 25.

37 En la muestra de entrevistas se logró documentar el caso de María, quien relata el reclutamiento forzado de su hijo y de un grupo de vecinos, por parte de miembros de organizaciones criminales. Por otro lado, información reciente ha logrado poner en evidencia también al Penal de Piedras Negras como una base para el reclutamiento de sicarios. De hecho, para los incidentes Allende en marzo de 2011 se habla de un reforzamiento de los Zetas con "un número no determinado de internos del penal". Para más información, ver: Sergio Aguayo y Jacobo Dayán, *El Yugo Zeta. Norte de Coahuila, 2010-2011*.

38 *Ibid*., p. 25.

39 Jesús Aranda, "Zetas ejecutaron por la espalda a los 72 migrantes; no pudieron pagar rescate", *La Jornada*, 26 de agosto de 2010.

40 J. Pérez Caballero, *El elemento político en los crímenes contra la humanidad*, pp. 246-247. Para una discusión puntual sobre la caracterización de los Zetas desde el debate teórico-conceptual de insurgencia y paramilitarismo ver: Jesús Pérez Caballero, "Neither Insurgency Nor Paramilitarism. Notes on Los Zetas and the Violence in Mexico", en Marcos Pablo Moloeznik y Dante Jaime Haro Reyes (eds.), *Security and Human Rights in Mexico*, México, Conacyt, 2016, pp. 126-146.

El Alzamiento dejó una "una sociedad aterrorizada y un control de los Zetas, sobre el territorio gracias al apoyo de las autoridades. En zonas como Torreón, diversos bares fueron atacados dejando decenas de muertos, incluso las fiestas particulares comenzaron a ser atacadas por la organización criminal, dejando muerte a su paso."[41]

En 2011, la violencia se extendió por todo el estado. Esto incluyó ataques masivos diversos, como los perpetrados en Torreón. Entre ellos, la decapitación de 10 personas, el asesinato de 17 en una fiesta privada (conocido como la Masacre de Quinta Italia) y, quizá lo más mediático, la balacera a las afueras del Estadio Corona en pleno partido, transmitido a nivel nacional.[42] Por estos hechos, en especial por la Masacre de Quinta Italia, se recriminó directamente al Gobierno Federal, pues justo unos días antes Fernando Gómez Montt, Secretario de Gobernación en turno, había mandado retirar las fuerzas federales apostadas en La Laguna y trasladarlas a Ciudad Juárez.[43]Aunado a lo anterior, fue asesinado uno de los accionistas de grupo Lala; el empresariado respondió con un ultimátum bajo la amenaza de dejar de pagar impuestos. En respuesta, se acordó la creación de un mando único coordinado por la XI Región Militar,[44] además del programa Laguna I-2011 en torno al lecho del Río Nazas dónde se apostaron tres bases militares.[45] No obstante, la violencia cobró aún más fuerza tanto en La Laguna como en la región fronteriza, en esta última se registró la Masacre de Allende. Esta demostró las fisuras al interior de los Zetas, así como las inconsistencias en los regímenes de testigos protegidos, un contubernio total con las policías, una displicencia hacia las víctimas y fuertes falencias en los procesos de investigación ministerial. Además contribuyó a remarcar la crisis humanitaria por desaparición y desplazamiento forzado en el país.

La versión más socorrida que se ha documentado son los juicios en cortes texanas en contra de Marciano Millán, el Chano, supuesto jefe regional de los Zetas en Piedras Negras, y de los Treviño Morales. Con base en estas diligencias, se sostiene que la Masacre de Allende fue perpetrada en repuesta al robo de 5 millones de dólares por parte de Luis Garza, la Güiche, a la organización,

41 FIDH, *op. cit.*, p. 26.

42 "Hallan 10 decapitados en Torreón: 7 son hombres y tres mujeres", *Excélsior*, 9 de julio de 2011; "Asesinan a 17 personas durante una fiesta privada en Torreón", *La Jornada*, 19 de julio de 2011; Leopoldo Ramos, "Balacera frente a estadio de Torreón provoca pánico: reportan saldo blanco", *La Jornada*, 21 de agosto de 2011; Sanjuana, "La Laguna: paz en Gómez Palacio; guerra en Torreón: miedo en ambas", *La Jornada*, 20 de marzo de 2011.

43 Arturo Rodríguez, "Laguna de sangre", *Proceso*, 28 de julio de 2011.

44 Patricia Dávila, "En la Laguna, 'chapos' contra 'zetas'", *Proceso*, 28 de agosto de 2011.

45 Arturo Rodríguez, art. cit.

que necesitaba recursos financieros para sustentar El Alzamiento. Frente a la presión, Garza huyó a los Estados Unidos y se entregó a la DEA. Ya en manos de agentes norteamericanos, proporcionó información relativa al Z-40 a cambio de condonaciones. Con la información, la DEA transfirió los datos a las autoridades mexicanas y estas, a su vez, filtraron la información al Z-40.[46] Miguel Ángel Treviño Morales respondió con la movilización de gatilleros en hasta 50 camionetas al poblado de Allende. La incursión armada arribó el viernes 18 de marzo y se extendió, en una primera fase solo localizada en Allende,[47] hasta la tarde del 20. En ese lapso, los Zetas arrasaron con el pueblo, especialmente con amigos, familiares y empleados de los Garza. Se ha documentado que desaparecieron, con catastro municipal en mano, a 26 personas en 49 horas, de los cuales 20 eran familiares del Güiche. Para ello, los Zetas requirieron el apoyo de los policías del poblado,[48] quienes recibieron órdenes de no salir a patrullar ni recibir llamadas de auxilio, arrestar a cualquier persona con apellido Garza, además de ofrecer servicios de traslados en patrullas. Del testimonio de policías se sabe que todos recibían dinero de los Zetas, unos obligados y otros por gusto.[49] Además de desaparecer y asesinar masivamente a la población, la incursión implicó saqueo, quema, actos vandálicos y la destrucción de propiedades con maquinaria pesada.

Ni la PGR ni la CNDH atendieron el caso,[50] el cual ha sido responsabilidad del Gobierno de Coahuila. Cabe resaltar que el incidente fue perpetrado durante el interinato de Jorge Juan Torrés López, quien respondió con displicencia y evasión total. El caso Allende se empieza a hacer visible hasta 2014, cuando, en el mes de noviembre, se enviaron peritos al rancho Los Garza, de donde se recuperaron 66 fragmentos óseos y 68 órganos dentales.[51] Con los restos acopiados, el Gobierno declaró que era imposible hacer un cotejamiento genético. No obstante, "tiempo después publicó que se hizo efectiva la entrega de restos humanos a

46 Thompson Ginger, "Anatomía de una masacre", Propública, 12 de junio de 2017; Diego Enrique Osorno, "A cinco años del manantial masacrado", *VICE*, 17 de julio de 2016,; Juan Cedillo, "Los Zetas, reyes de Coahuila", *Proceso*, 23 de julio de 2016 y "Coahuila: en busca de desaparecidos, 'macro-operativo' falaz", *Proceso*, 15 de marzo de 2014.

47 Los hechos fueron más allá de Allende e incluye a la región de cinco manantiales.

48 Entre las actividades de la policía a favor de los Zetas se encuentra: ignorar denuncias y reportes de la ciudadanía, vigilancia informal, paso libre a la cárcel, cobro de derecho de piso (cantinas y prostitución) y participación activa en "levantones".

49 S. Aguayo, *op. cit*.

50 La PGR fue notificada de los sucesos de Allende, pero se desconocen los motivos por los que no atrajo el caso. La CNDH reconoció los hechos "como violaciones graves a los derechos humanos y a finales de 2017 emitirá una recomendación en la que lleva trabajando años". S. Aguayo y J. Dayáb, *op. cit*., p. 38.

51 S. Aguayo, *op. cit*., p. 26

seis familias. Posteriormente, el subprocurador de Personas Desaparecidas reconoció en un audio grabado de las referidas organizaciones, que lo que se les entregó a las familias fue sólo tierra y no cenizas."[52] No hay un acuerdo respecto al número de víctimas, pues los estimados oscilan entre las 100 a las 400. Datos de la FIDH sostienen: "nuestras organizaciones consideran que según los relatos y las cifras de propiedades en ruina, por lo menos 100 personas desaparecieron. Por su parte, la pgje formalmente reconoce 23 víctimas, pero el expediente tiene información sobre 42 desaparecidos."[53] Más allá del número de desaparecidos y asesinados, se ha podido documentar el desplazamiento forzado de 10 000 personas y la eventual integración de la Masacre de Allende como posible crimen de lesa humanidad ante la Corte Penal Internacional.

A la par de la Masacre de Allende, los Zetas consolidaron su poder en el estado ejerciendo control territorial y llegando controlar instancias de seguridad en su totalidad, como el penal de Piedras Negras. En septiembre de 2012, más de 130 se fugaron del penal.[54] Información dada a conocer en 2016 y corroborada en los juicios en cortes texanas en contra del Chano[55] sostiene que, entre 2008 y 2012, el centro penitenciario fungió como casa de seguridad y guarida[56] de los Zetas, donde, según información de la División de Policía Científica de la Policía Federal, se estima que, durante el período referido, fueron torturadas, asesinadas y desintegradas en ácido más de 150 personas. Además, las instalaciones se usaron como fábrica de ropa táctica y taller de modificación y hojalatería de vehículos de la organización,[57] lo que convirtió al penal, literalmente, en centro de exterminio.[58] Sobre el caso existe un proceso judicial desde 2014; no obstante, es "sorprendente que este no haya involucrado por ahora a los oficiales encargados del sistema penitenciario, incluyendo a los

52 FIDH, *op. cit.*, pp. 29-30

53 *Loc. cit.*

54 Leopoldo Ramos, "Escapan por un túnel 132 reos del Cereso de Piedras Negras", *La Jornada*, 18 de septiembre de 2012.

55 "Líder Zeta confirma en EU que en tiempos de Moreira se usó prisión para disolver cuerpos en ácido", *Sin Embargo*, 9 de julio de 2016.

56 Con base en la información obtenida en cortes texanas, se ha sostenido que "la prisión era usada por los Zetas para esconderse de la Marina y la Policía Federal. Según la ley en México, fuerzas federales solo pueden entrar a centros penitenciarios locales a instancias del director de la cárcel." Humans Rights Clinic, *"Control … Sobre Todo el Estado de Coahuila". Un análisis de testimonios en juicios contra integrantes de Los Zetas en San Antonio, Austin y Del Río, Texas*, noviembre de 2017, p. 27.

57 Leopoldo Ramos, "Hallan restos de víctimas de Los Zetas en río coahuilense", *La Jornada*, 6 de agosto de 2012.

58 Un análisis sistemático de las condiciones penitenciarias, y con fuentes de primera mano, se encuentra en el texto citado de Aguayo y Dayán, donde sostienen que las dinámicas internas del Cereso lo podrían equiparar, *mutatis mutandi,* con los centros de exterminio de la Alemania nazi.

gobernadores de Coahuila[59] entre el 2008 y el 2012".[60] La Subprocuraduría de Personas Desaparecidas reconoció inicialmente, por testimonio de un interno, que podría haber 150 víctimas, pero no ha investigado a los funcionarios públicos responsables. Sobre este caso, el subprocurador Herrera[61] señala que se han identificado 34 víctimas y se han consignado ya cinco personas.

El año de 2012 constituye como el más violento en la historia reciente del estado. Al Alzamiento se le añaden las confrontaciones con el Cártel de Sinaloa, las acciones de las fuerzas federales en contra de los Zetas y nuevas fisuras en la organización. La Organización de Traficantes de Sinaloa fue un aliado estratégico de la Organización de Traficantes del Golfo, sin embargo,también incursionó en la disputa por el territorio, principalmente desde Durango.[62] Siguiento la lógica de escalamiento de la confrontación e intimidación, 5 periodistas de *El Siglo de Torreón* fueron secuestrados y las instalaciones del medio fueron atacadas a pesar de que las custodiaba la Policía Federal. En octubre del mismo año, el hijo del exgobernador y presidente nacional del PRI, Humberto Moreira, en supuesta represalia por la muerte de un sobrino del Z-40.[63] Acto seguido se reforzó la presencia de fuerzas federales,[64], lo que hizo posible que a los pocos días acaeciera el misterioso asesinato del Lazca, cuyo cadáver fue sustraído de una funeraria por infantes de Marina.[65] La muerte del Z-3 fue el colofón de una serie de fuertes golpes en contra de operadores regionales de los Zetas como Alberto González, el Paisa, Carlos Oliva, la Rana, e Iván Velázquez, el Talibán,[66] situación que modificó el equilibrio de la organización. Tras

59 Es imposible que el Gobierno estatal no estuviera al tanto de la situación en el penal, de hecho la fuga masiva de reos en 2012 puso en alerta a las autoridades. El actual Plan Estatal de Desarrollo considera la situación penitenciaria de Coahuila estable, a pesar de que desde 2012 la CNDH calificó los penales con una calificación de 5.21 en una escala de 0 a 10 que toma en cuenta por los aspectos que garantizan la integridad física y moral del interno, una estancia digna, condiciones de gobernabilidad, reinserción social y grupos de con requerimientos específicos. Esto ubica al estado entre los seis peor evaluados a nivel nacional.

60 FIDH, *op. cit.*, p.21.

61 Entrevistado el 24 de julio de 2017.

62 "La Laguna, la nueva Ciudad Juárez de México", BBC, 18 de marzo de 2013.

63 Leopoldo Ramos, "Asesinan cerca de Ciudad Acuña a un hijo del ex dirigente del PRI Humberto Moreira", *La Jornada*, 4 de octubre de 2011.

64 Marcos Muedano e Hilda Fernández "Lanzan fuerza federal por crimen de hijo de Moreira, *El Universal*, 1 de abril de 2014.

65 Silvia Otero y Doris Gómora "Confirma la muerte de Lazcano, líder de 'Zetas'", *El Universal*, 10 de octubre de 2012.

66 Patricia Dávila, "Detienen en Coahuila a 'El Paisa' hombre de confianza de 'El Lazca'", *Proceso*, 1 de mayo de 2012; "Presentan a presunto líder Zeta; ordenó ataque a Casino Royale", *Animal Político*, 13 de octubre de 2011; Jesús Aranda, "Antes de ser capturado, El Talibán declaró la guerra a los máximos líderes de Los Zetas", *La Jornada*, 28 de septiembre de 2012.

la muerte de Heriberto Lazacano, el Z-40 se afianzó como líder. No obstante, al interior de los Zetas se especuló que usaba recursos de la organización para fines personales, particularmente mediante lavado de activos por parte de su hermano, quien a de Tremor Enterprises, en Los Estados Unidos vía de caballos cuarto de libra,[67]; También se le señaló por delatar a sus pares con el propósito de consolidar su dominio.[68]

Desde el punto de vista de la tasa de homicidio doloso,[69] el nivel de confrontación disminuyó en los años siguientes. Además, los principales líderes de la organización fueron puestos a disposición de las autoridades. A mediados de 2013, el Z-40 fue detenido por la Marina[70]. A la captura del Z-40, le sucedió al mando su hermano Omar Treviño Morales, Z-42, quién fue detenido en marzo de 2015.[71] Así, con una organización horadada por divisiones internas, golpeados por las distintas fuerzas de seguridad, con sus apoyos oficiales mellados, con finanzas gastadas tras El Alzamiento y entre disputas con demás organizaciones, los Zetas, otrora dominantes en Coahuila, fueron perdiendo su presencia y fuerza en la entidad.

El poderío y dominio de los Zetas en Coahuila no se puede entender sin sus innovaciones, capacidades tácticas y sus esquemas de asociación con agentes sociales diversos a nivel local. A diferencia de las organizaciones de más larga data en el país (los cárteles del Golfo y Sinaloa), los Zetas no tienen "raíces ni reglas tradicionales";[72] carecen de una región geográfica o vínculo familiar que les dé nombre y se caracterizan por "su perspectiva militar, acentuada para diferenciarse de otras organizaciones de narcotraficantes, y que sirvió para darle una unidad de la que probablemente carecían al ser contratados.[73] Así, se distinguieron por "un salto mafioso, de privatización de la violencia y por un cambio en el uso del territorio, al que acotan y extorsionan"[74] lo que hace que en ellos se manifiesten características de "la criminalidad organizada con el ánimo de lucro y con el terrorismo el impacto psicológico y los elementos volitivo inmediato y mediato."[75] Operativamente, explotaron sus capacidades

67 Ginger Thompson, "A Drug Family in the Winner's Circle", *The New York Times*, 12 de junio de 2012; Víctor Solís, "Caballos 'cuarto de milla', pasión del Z-40 en EU", *El Universal*, 13 de junio de 2012.
68 Jorge Carrasco y Alberto Cedillo, "Se divide el cártel de 'Los Zetas'", *Proceso*, 9 de octubre de 2012..
69 Ver Gráfica 1.
70 Claudia Herrera Beltrán, "Marinos detienen sin violencia al Z-40", *La Jornada*, 16 de julio de 2013,
71 "Detienen a Omar Treviño, el 'Z-42', líder de 'Los Zetas'", *El Universal*, 4 de marzo de 2014.
72 J. Pérez Caballero, *op. cit*.
73 *Ibid*., p. 242.
74 *Ibid*., p. 258.
75 *Ibid*., p. 249.

tácticas, propias de la formación castrense, y trascendieron el negocio de las drogas a las actividades "conectadas con su especialización en el uso de la violencia".[76] su *modus operandi* lleva aparejado una ficción de ubicuidad, que tienen como efecto que cualquier delincuente pueda asumirlo como propio, aunque no tenga nada que ver con los Zetas."[77] En términos prácticos, el objetivo de la organización es:

> controlar las zonas donde las actividades criminales se llevan a cabo con el fin de recibir una porción de las ganancias […] la propia supervivencia de los Zetas como organización obliga al grupo a ejecutar ataques directos contra las comunidades civiles en los territorios que está tratando de controlar, a fin de expulsar por la fuerza a los grupos rivales y a las autoridades gubernamentales para garantizar el cumplimiento con las normas del grupo […] Su enfoque demuestra que los Zetas actúan de acuerdo a un programa claro y específico, concretamente aterrorizar a la población civil en las áreas que desean controlar, lo que distingue a sus ataques de la violencia aleatoria relacionada con el tráfico de drogas.[78]

En Coahuila, los Zetas explotaron las características señaladas lo que hizo posible su consolidación como grupo hegemónico. En primer lugar, al llegar al estado se vincularon con familias notables de la zona,[79] lo que les permitió acceder a capital relacional y controlar negocios lícitos e ilíticos.[80] En tesitura con una de las prácticas comunes y centrales del tráfico de drogas en México,[81] establecieron esquemas de protección y asociación con autoridades, lo que les permitió recibir protección y cobertura frente a otras organizaciones criminales y otras agencias de seguridad donde no tenían relación o esta no era óptima. Bajo la amenaza de la encarnizada violencia, los Zetas se montaron sobre estructuras criminales previas. Además, establecieron esquemas de subcontratación, es decir, "los criminales locales no debían pertenecer organizacionalmente a los Zetas para trabajar para ellos y generarles ganancia".[82]

76 *Ibid*., p. 243.
77 *Ibid*., p. 245.
78 Open Society Justice Initiative, *op. cit.*, pp. 98-99.
79 Tal es el caso de la familia Garza en Allende.
80 S. Aguayo, *op. cit.*
81 En el México contemporáneo "el tráfico de drogas [se encontró] sometido al poder político. Esa va a ser una característica muy importante que le va imprimir un sello distintivo al caso mexicano". Luis Astorga, *"¿Qué querian que hiciera?" Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, México, Grijalbo, 2015.
82 S. Aguayo, *op. cit.,* anexo 4, p. 12.

Ahora bien, ¿cuáles fueron las repuestas de las agencias estatales frente a organizaciones como los Zetas en lucha abierta por el control del territorio en contra de otras organizaciones? ¿Cuál fue el efecto de este tipo de medidas en el combate a la delincuencia? ¿Fueron estos los deseados o hubo efectos colaterales?

El elemento capital de la administración de Felipe Calderón fue la seguridad. Lo más visible fue la instauración de 13 operativos conjuntos con el despliegue territorial de Fuerzas Federales. Las intervenciones se integraron como eje operativo de la Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia (EIPDCD) y se complementaron con un eje estructural que contempla un nuevo marco jurídico, la generación de un nuevo sistema policial a partir de la aplicación de nuevos sistemas de inteligencia y operación, así como programas exhaustivos de reclutamiento, permanencia y promoción policial acompañados de tecnologías de información. En Coahuila, el elemento operativo se visualiza con el despliegue del operativo conjunto Laguna y sus distintas modificaciones.

Respecto al eje estructural, se hicieron distintas reformas con el propósito de reorganizar las policías locales, entre otras cosas, para desarrollar Operativos Conjuntos y, en general, para atender las corporaciones de las 150 demarcaciones donde se presentabaa el mayor índice delictivo.[83] La reorganización de las policías locales en Coahuila implicó, a su vez, la generación de un nuevo modelo de seguridad caracterizado por la incorporación de militares en puestos estratégicos y de dirección, tanto en gobiernos municipales como en el gobierno del estado. A esto se le conoce, al menos en medios, como: Modelo Coahuila.

El Modelo Coahuila implicó un esquema de militarización organizativa de la seguridad pública bajo un esquema planeado por la jefatura de la Región Militar, que, a su vez, se encontraba bajo el mando directo del gobernador.

> El esquema de mando que se utilizó fue único en su tipo, no parecía que se reconociera la jerarquía militar sino que todos los mandos militares (en retiro o en licencia) a cargo de las policías en Coahuila tenían la misma jerarquía, eran organizados por la Región Militar pero dirigido por el gobernador con de una asesora.[84] La estrategia planteada fue la

83 Sergio Jiménez y Natalia Gómez, "Convoca a modernizar las instituciones de seguridad", El Universal, 20 de febrero de 2007.; María González y Sergio Jiménez, "Arranca reingeniería policial y Plataforma México", *El Universal*, 8 de marzo de 2007; Andrea Merlos, "Destinan 50 mdp para evaluaciones policiacas", *El Universal*, 19 de marzo de 2007; Silvia Otero, "Someterán a jefes policiacos a antidoping y polígrafo", *El Universal*, 2 de junio de 2007.

84 FIDH, *op. cit.,* p.22. La asesora de Humberto Moreira fue Isabel Arvide, quien, sobre las modificaciones en seguridad en turno, declaró en entrevista con Sanjuana Martinez,: "La línea dura de los gobiernos

> toma del control de las direcciones de policía de municipios pequeños, en términos de población, que estuvieran en colindancia territorial con Nuevo León, Tamaulipas, Durango, Chihuahua y […] Texas. Durante el desarrollo del Modelo la estrategia no logró su objetivo pues el Gobernador tomó la decisión, probablemente por cuestiones electorales, de que los mandos militares se fueran a los municipios con mayor número de habitantes para dar una percepción de seguridad.[85]

El modelo posicionó a 16 altos mandos del ejército en 10 municipios y en 6 posiciones estratégicas del gobierno del estado, además de tener a su cargo el pie de fuerza policial y 160 solados. En la *Cuadro 2* se muestran datos relativos a los militares comisionados.

Cuadro 2. Militares adscritos a mandos en tareas de Seguridad Pública

Locación	Comisionado
Acuña	Gral. Ubaldo Ayala (mayo de 2009); Gral. Raúl Cadena, 2010
Arteaga	Mayor de Infantería Mario H. Zapata
Matamoros	Gral. Juan C. Pacheco
Monclova	Gral. Juan C. Pacheco (mayo de 2009); Gral. Juan J. Castilla (finales de 2009)
Ramos Arizpe	Teniente Coronel Manuel de Jesús Cícero (mayo de 2009); Coronel Marcelino S. Blanco, 2010
Parras	Teniente Coronel (retiro) Antonio Ocampo (junio-julio de 2009); Gral. Brigadier Bibiano Villa (julio-diciembre de 2009); Gral. José F. Castillo, 2010
Piedras Negras*	Coronel de infantería (retiro) Arturo Navarro (abril de 2009); Coronel Salvador Méndez, 2010
San Pedro de las C	Gral. Rafael García, 2010
Saltillo	Gral. Marco A. Delegado (mayo de 2009)
Torreón	Gral. Brigadier Bibiano Villa (diciembre de 2009)

estatales en todo el país fue muy agresiva, se trataba de eliminar a los criminales. Hubo un período durante esta guerra cuando se les ordenó a los comandantes y a los jefes de las zonas militares no entregar a los detenidos a las autoridades, debido a que, como aseguraron, entregarlos a las autoridades significaría que los fiscales, los jueces y los policías corruptos los liberarían." Sanjuana Martínez, "El narco estaba a punto de tomar el poder en Coahuila: Rubén Moreira", *Animal Político*, 27 de noviembre de 2013. La declaración anterior se refuerza con las aseveraciones del Gral. Bibiano Villa, destacamentado en la Policía Municipal de Parras, quién aseveró "si agarro a un zeta lo mato; ¿para qué interrogarlo?". Ver: Sanjuana "Si agarro a un zeta lo mato; ¿para qué interrogarlo?: jefe policiaco", *La Jornada*, 13 de marzo de 2011.

85 FIDH, *op. cit.,* p.23.

Posiciones en el gobierno del estado	
Cargos	Comisionado
Coordinador General de Policía del Estado	Gral. de División (retiro) Jesús E. Estrada, (mayo de 2009)
Dirección Gral. De Policía	Teniente Coronel Manuel de Jesús Cícero, (abril de 2010)
Jefe del Estado Mayor de la Coord. General	Gral. (retiro) Jesús E. Estrada, 2010; Gral. de División (retiro) Ubaldo Ayala, 2010
Coord. Operativa de la Coord. de Inv.	Gral. de Brigada Juan J. Castilla (mayo de 2009); Mayor Heriberto Serna (abril de 2010)
Subd. Operativa de la Policía Est.	Gral. (retiro) Rafael García (agosto de 2009); Coronel Alfonso Flores (abril de 2010)
Subsecretaria de Readaptación S. S	Gral. José L. García (mayo de 2009)

Fuente: FIDH, *México: Asesinatos, desapariciones y torturas en Coahuila de Zaragoza constituyen crímenes de lesa humanidad. Comunicación de acuerdo con el artículo 15 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, mayo de 2016, pp. 23-24.

Al tiempo que se instalaban militares en puestos de decisión en seguridad pública, se reformó la estructura de seguridad al estilo de la Santa Trinidad personalizada en Jesús Torrés Charles. En marzo de 2009, se declaró la creación de la Fiscalía del Estado con la fusión de la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría Estatal, tiempo después se anexó el control del sistema penitenciario. La instancia fue dotada de autonomía técnica, operativa y presupuestaria, lo que debilitó la separación de poderes pues creó "un esquema de control del sistema de seguridad pública y procuración de justicia que facilitó la impunidad. Humberto Moreira, nombró al procurador Jesús Torres Charles,[86] como fiscal general para un período de ocho años con posibilidad de ser ratificado para un período similar".[87] En 2012 el proyecto de la fiscalía se disolvió por ineficiente.

86 Torres Charles sobrevivió a los tres gobiernos estatales entre 2006 y 2011. En diciembre de 2011, al llegar Rubén Moreira a la gubernatura, Torres Charles fue ratificado como fiscal, a pesar de no haber aprobado los exámenes de control de confianza. Al dejar la Fiscalía, ocupó el cargo de consejero jurídico del estado. En febrero de 2012 dejó el puesto por un escándalo relacionado con el crimen organizado..*Ibid*., p. 31.

87 *Ibid*., p. 24.

Como complemento a las modificaciones en seguridad, se crearon grupos de élite al interior de las policías, tanto estatal como municipal. En agosto de 2009 se formó el Grupo de Reacción Inmediata (GRI) con 64 elementos. Con la creación de este tipo de grupos se dio paso "al registro de crímenes cometidos directamente por las corporaciones de seguridad pública [desaparición forzada, detenciones arbitrarias y tratos crueles y degradantes], tales como el gri y las que fueron surgiendo en los años siguientes."[88] Posteriormente, fue creado el Grupo de Armas y Tácticas Especiales (gate), el cual, desde un primer momento, fue cuestionado por la ausencia de "una ley orgánica que regulara de manera clara su creación, organización y funciones."[89] Entre estas se encontraba el combate en ristre al crimen organizado; en cumplimiento de sus obligaciones, hasta mayo del 2015 habían muerto 9 policías y 5 se encontraban desaparecidos.[90]

Al parecer, entre los objetivos de crear una policía altamente especializada en contra de la criminalidad no se contemplaron sistemas de control de su actividad y mucho menos regulaciones en el uso de la fuerza. Los gates y corporaciones similares han hecho uso y abuso de la discrecionalidad, así:

> La confusión en torno a esas fuerzas especiales es mayor porque en muchos operativos participan hombres vestidos de civil que se trasladan en autos particulares sin placas. En ocasiones, con botas y pantalones similares a los uniformes de camuflaje de la Marina. Incluso, con pantalones verdes como los de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos y hasta con chalecos antibalas con la leyenda "Police"[91]

Lo anterior ha redituado en detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas, muertos en custodia de la corporación, diferendos con elementos de la Marina. en los que se les incautaron picos y palas recién usados, recomendaciones por violación a los derechos humanos y exhortaciones para ser denunciarlos en tribunales internacionales.[92] Así, y según documentación de la FIDH basada

88 *Ibid*., p. 24.

89 *Ibid*., p.34.

90 Juan Pablo Becerra-Acosta, "GATES, policías de élite que combaten narcos en Coahuila bajan la delincuencia", Milenio, 30 de mayo de 2015

91 Jorge Carrasco, "'Gates': permiso para secuestrar", *Proceso*, 31 de enero de 2015.

92 Sanjuana Martínez, "A mi hijo lo mataron policías de élite de Coahuila; no es caso único", *La Jornada*, 12 de septiembre de 2015; "Gates artífices de desapariciones", *Zócalo*, 16 de abril de 2017;, "CDH: Gates torturaron por siete horas a un detenido en Coahuila", *Sin Embargo*, 14 de octubre de 2016; Juan Cedillo, "La CDHEC exige al gobierno de Coahuila procesar a 8 Gates por tortura y asesinato", *Proceso*, 15 de marzo de 2014; Eugenia Martínez, "Denunciarán ante la OEA a grupo de élite de Coahuila", *Milenio*, 1 de abril de 2014 Juan Pablo Becerra-Acosta, "El doble infierno de los GATES en Coahuila", *Milenio*, 31

en un análisis de fuentes y con acopio de información propia con base en casos, a partir de 2011, "las fuerzas especiales de Coahuila actuaron directamente, privando de libertad física, torturando y desapareciendo a personas".[93] Mientras que:

> Entre el 2009 y el 2012 se registraron casos en los cuales la Policía Municipal y estatal detenía a pobladores de Coahuila para entregarlos a los Zetas para presuntamente apoyarles en su objetivo de control territorial. Los elementos de la Policía Municipal y estatal detenían a las víctimas utilizando las patrullas, uniformes, armas, insignias, radios de comunicación oficiales, y se las entregaban a los miembros de la organización criminal.[94]

Lo anterior ha hecho que, según el informe de la FIDH, "el GATE se convirtiera en el principal violador de garantías individuales en el estado."[95] Ante los señalamientos de violación a los derechos humanos, Víctor Zamora, secretario de Gobierno de Coahuila, sostuvo a finales de febrero de 2015 que existía "una campaña en contra de los grupos tácticos de algunos medios de comunicación, de algunos periodistas. Yo tengo las narconóminas y las voy a entregar a la SEIDO."[96] En medio de escándalos, el GATES fue disuelto en marzo de 2016 y se integró Fuerza Coahuila como una policía estatal única.

Los grupos élite que se conformaron para combatir a la delincuencia organizada en Coahuila y que participaron (ahora como parte de Fuerza Coahuila) en desapariciones forzadas, pueden calificarse como "corporaciones apócrifas", de acuerdo con la abogada Ariana García.[97] En julio de 2013, Jesús Alberto Rodríguez Cantú, director general jurídico de la Comisión Estatal de Seguridad (CES), comunicó por oficio al juez tercero de distrito en el estado (motivo del juicio de amparo número 692/2013)[98] la inexistencia entonces de una ley orgánica de la CES que señalase al superior jerárquico de los cuerpos policiales del estado. Motivo del mismo juicio de amparo, en agosto de 2013, el mayor José Antonio Campa, director general de Seguridad Pública Municipal de Piedras Negras, comunicó al juez que el Grupo Élite municipal no tenía "todavía un nombre oficial", agregando: "este no se encuentra al mando de la Direc-

de mayo de 2015; "Groms asesinan y sepultan a tres", *Zócalo*, 26 de enero de 2015; Gloria Leticia Díaz, "Los 'gates', tan temidos como los sicarios", *Proceso*, 5 de julio de 2017.

93 FIDH, *op. cit.*, p.50.

94 *Ibid*., p. 25.

95 *Ibid*., p. 33.

96 "¿Quién es Víctor Zamora?", *Vanguardia*, 7 de mayo de 2016.

97 Entrevistada el 20 de julio de 2017.

98 Se cuenta con copia del oficio.

ción General de Seguridad Pública Municipal (…) el mando operativo desde su arribo a esta plaza, del grupo élite está a cargo del comandante Eduardo Hernández González, mismo que solo recibe órdenes del comandante Héctor Flores, quien a su vez es el comandante a nivel Estatal del Grupo de Armas y Tácticas Especiales, GATE, dependiente del gobernó Estatal (…)". De facto, los grupos especiales operaron al margen de la ley, sin una ley orgánica y bajo un manejo discrecional desde el gobierno del estado.

El Grupo de Armas y Tácticas Especiales (GATE), aunque se formó con nuevos ingresos, se integró principalmente de por comisionados de Policía Estatal Acreditable y Policía Preventiva, quienes tenían un bono extra, sumando en promedio un sueldo de 25mil pesos mensuales. Los comisionados cumplían con un adiestramiento especial para pertenecer a dicho grupo, pero el proceso de selección fue discrecional. GATE operó bajo el mando director del Ejecutivo del Estado y su Secretario de Gobierno.

En respuesta a solicitud de información (Folio. 01680416[99]), la Unidad de Transparencia de la Comisión Estatal de Seguridad, señala que "la Policía del estado es la única institución de seguridad pública, toda vez que la Policía Estatal acreditable, el Grupo de Armas y Táctica Especiales, Grupo de Reacción Operativa Metropolitana, y la Policía Estatal operativa, son grupos con diversas capacitaciones, habilidades y aptitudes, pero cada elemento de estos grupos pertenecía a la Policía del estado, con fecha 10 de marzo 2016 se crea Fuerza Coahuila quien toma la responsabilidad de la seguridad del estado". Es decir, jurídicamente se trata sólo de una policía estatal y los diferentes grupos se consideran como parte de la misma corporación, ahora llamada Fuerza Coahuila.

En el periodo de existencia de la Fiscalía General (2009-2012) la policía preventiva e investigadora estaba bajo el mando único del coordinador general de la Policía Estatal (adscrito a la Fiscalía Ministerial, de Investigación y Operación Policial), jefe directo de los directores de ambas instituciones policiales. En la Ley del Sistema Estatal de Seguridad de 2009, se señala como principales motivos para aglutinar a la policía de investigación y la preventiva en una misma institución, el hecho de que la policía sea funcional al nuevo sistema de justicia. En tiempos de la Fiscalía General, el fundamento jurídico de la Policía Estatal, en sus dos divisiones (prevención e investigación) estuvo en la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado, promulgada en 2009. Al desaparecer la Fiscalía, se vuelven a dividir la policía preventiva y la investigadora, modelo

99 Se cuenta con copia del oficio.

que subsiste hoy en día, en el que la PGJ tiene a la policía investigadora y la CES a la policía preventiva que, con sus diferentes grupos, ahora lleva el nombre de Fuerza Coahuila.

La Policía Estatal Preventiva, dependiente de la SSP cuando se creó la Fiscalía General, pasó a ser la División Operativa de la Policía Estatal, misma que se mantuvo en la Comisión Estatal de Seguridad, la cual aglutinó tres grupos: la Policía preventiva (operativa), la Policía Estatal acreditable (creada con subsidio especial del Gobierno Federal en un modelo que pretendía homologar a las policías en todo el país) y el GATE (conformado principalmente por personal comisionado, elegido de forma discrecional y con el incentivo de un bono). Fuerza Coahuila se forma de viejas policías con nuevos nombres; *la operativa es ahora de proximidad,* GATE *pasa a ser grupo de reacción, la acreditable es ahora el grupo de Policía preventiva, se integran custodios y nuevo cuerpo de Policía procesal especializada en el nuevo sistema de justicia*.

En la exposición de motivos de la iniciativa que presentó el Ejecutivo en enero de 2016 para reformar la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado, se describe a Fuerza Coahuila exactamente con las mismas características de desarrollo policial establecidas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública desde 2009: sistema de carrera policial, régimen disciplinario, profesionalización y certificación. Es decir, todo indica que la nueva corporación cambia de nombre y *no intenta cumplir con algo nuevo, sino con lo que incumplía desde hace varios años*: instalar una Comisión de Honor y Justicia, fortalecer estructura de mando regionalizado, entre otros aspectos básicos de desarrollo policial.

El decreto de creación del Grupo de Reacción Operativo Metropolitano (GROM) de Saltillo data de 2013, a pesar de que estuvo en funciones desde el mando municipal años antes. Se constituye legalmente mediante el decreto en el que sus funciones, bienes y personal se transfieren al Gobierno del Estado, quedando bajo el mando de la Secretaría de Gobierno. Esto fue corroborado mediante una solicitud de transparencia al Congreso del Estado, con folio 1680616, que respondió que el decreto de creación del GROM es el atrás referido. Al solicitar el decreto de creación del GATE, este no fue remitido.

A partir de 2016, hay una nueva Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Coahuila, así como una reforma a la Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Seguridad en la que se identifica a Fuerza Coahuila como corpora-

ción policial a cargo de la Comisión Estatal de Seguridad (CES), cumpliendo las funciones: preventiva, de inteligencia, reacción, procesal y de seguridad penitenciaria. En la Ley Orgánica de la CES se establece una Coordinación General de Fuerza Coahuila, como órgano administrativo desconcentrado.En síntesis, *los grupos especiales se conformaron discrecionalmente, con mando directo del Ejecutivo y su secretario de Gobierno, sin cumplir con un sustento legal y actuando fuera de cualquier control institucional. Fuerza Coahuila, aglutina ahora al personal de dichos grupos*.

A pesar de la serie de reformas emprendidas en seguridad y justicia, al parecer, la situación en materia de pie de fuerza policial no ha mejorado; antes bien, se ha señalado a las corporaciones como transgresores de los derechos humanos. Fuentes oficiales señalan que las policías del estado cuentan con un importante déficit institucional, ya que, en total, existen 4 000 policías municipales, mientras que el gobierno del estado tiene a su disposición 1 400; "considerando ambos órdenes de gobierno hay un policía por cada 508 habitantes, esta cifra se compara desfavorablemente con la media nacional de uno por cada 357 habitantes."[100] Estimaciones propias posicionan a la policía de Coahuila como la quinta a nivel nacional con menor cantidad de efectivos con una tasa de 162.67 policías por cada 100 000 habitantes mientras la tasa nacional es de 307.43 policía por 100 000 habitantes, esto es, a nivel nacional existe casi el 89% de policías por 100 000 habitantes frente a los existentes en la entidad.

Más allá del déficit de las policías, lo que es evidente es el fuerte desaseo institucional del sistema de seguridad y justicia, sobre todo si se toman en cuenta las aseveraciones de los juicios en las cortes texanas en contra de los Zetas, los posicionamientos de las organizaciones pro derechos humanos y el trabajo periodístico.. De hecho, el sucesor electo de Humberto Moreira, su hermano Rubén, declaró que "cuando yo entré a mi gobierno, me di cuenta que estábamos a punto —si no es que ya había sucedido— de que el monopolio de la autoridad no lo tuviera el Gobierno, sino lo tuviera la delincuencia."[101] En un tono de distanciamiento frente a su hermano y en referencia a la Masacre de Allende, donde se evidenciaron los esquemas de colusión entre los Zetas y la Policía local, aseveró "en mi conciencia no va a estar el hecho que no haya volteado a ver quién clamo justicia."[102] Pero no solo tenía que desmarcarse de

100 Gobierno de Coahuila, *Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017*, p. 92.
101 Sanjuana Martínez, "El narco estaba a punto de tomar el poder en Coahuila: Rubén Moreira", *Animal Político*, 27 de noviembre de 2013.
102 Alberto Cedillo, "El Apocalipsis en Coahuila", *Proceso*, 24 de diciembre de 2012.

la administración de su hermano, sino también de la del gobernador interino Jorge Juan Torres López y del exsecretario de Finanzas, Héctor Javier Villareal Hernández, quienes fueron acusados de:

> Lavado de dinero, fraude bancario y fraude a través de comunicación electrónica. Torres negó las acusaciones mediante un comunicado y está prófugo. Villarreal se entregó a las autoridades de Estados Unidos en El Paso, Texas. En agosto de 2014 logró un acuerdo con los fiscales del condado de Bexar para darles 6.5 millones de dólares y ha señalado que se declarará culpable de los cargos de crímenes financieros.[103]

Con respecto a los juicios en contra de los Zetas, se ha sostenido que el gobierno de Coahuila recibía fuertes cantidades de dinero a cambio de protección, lo cual posibilitó a los Zetas, entre otras cosas, el control omnímodo del penal de Piedras Negras y el uso helicópteros oficiales y patrullas para evadir a los infantes de Marina.[104] Asimismo, en un golpe simbólico a la justicia de la entidad, el fiscal norteamericano Richard L. Durbin calificó como inadmisibles y no confiables los documentos emitidos por el gobierno de Coahuila por la presunta complicidad con los Zetas en una moción para invalidar documentos presentados por el Chano.[105] Así, según la FIDH, los juicios en las cortes norteamericanas "han confirmado que altos mandos del Gobierno de Coahuila y bajos mandos recibieron dinero de los Zetas, en el contexto de sus actividades de tráfico de droga, para apoyar y permitir crímenes cometidos por ese grupo",[106] mientras que el análisis de la clínica de derechos humanos de la Universidad de Texas concluye que los Zetas y el Estado "son responsables por la violencia en Coahuila. En el mejor de los casos, el Estado hizo caso omiso a la corrupción generalizada y los graves abusos a los derechos humanos cometidos por los Zetas en Coahuila, y en el peor de los casos, participó directamente en cometer estos abusos".[107] A pesar de ello, "al parecer no hay ninguna investigación abierta en contra de los funcionarios públicos que según los testimonios recibieron millones de dólares para colaborar con los Zetas".[108] Hacen falta mayores diligencias y esperar los fallos correspondientes para conocer la veracidad de los juicios y las implicaciones de ello para la justicia de ambos países.

103 L. Astorga, *op. cit*., p. 171.

104 "Líder Zeta confirma en EU que en tiempos de Moreira se usó prisión para disolver cuerpos en ácido", *Sin Embargo*, 9 de julio de 2016 y J. Cedillo, "Los Zetas, reyes de Coahuila", *Proceso*, 23 de julio de 2016.

105 Carlos Álvarez, "Fiscal de EU liga al Gobierno de Coahuila con el narco; sus documentos 'no son confiables', dice", Zeta, 25 de abril de 2017.

106 FIDH, *op. cit.*, p. 18.

107 Universidad de Texas, *op. cit*., p. 50.

108 *Ibid*., p. 22.

Ahora bien, allende a las modificaciones institucionales en materia policial, en la entidad se aplicaron medidas tendientes a la prevención del delito, además de aplicarse los lineamientos del Nuevos Sistema de Justicia Penal aprobado en 2008 y con obligatoriedad para toda la federación en 2016.

La política de prevención del delito se puede enmarcar en los distintos subsidios otorgados por el Gobierno Federal. La prevención del delito es relativamente nueva en el país, de hecho la ley general en la materia data de 2012, mientras el primer programa nacional en la materia, el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD) data apenas de 2013. Sus beneficiarios prioritarios fueron 57 demarcaciones que, en términos teóricos, mostraban una conjunción de criminalidad y factores de riesgo. Como parte del PNPSVD,[109] se integraron los municipios de la Zona Metropolitana de La Laguna, Saltillo y Acuña. Entre 2013 y 2016, la entidad recibió más de 328 millones de pesos.

Tabla 1. Presupuesto asignado al Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2013-2016

Entidad	Demarcación	Monto asignado en 2013	Monto asignado en 2014	Monto asignado en 2015	Monto asignado en 2016	Total
	Saltillo	32 671 217.00	32 683 271.73	31 936 407.67	21 450 580.02	118 741 476.42
	ZM de La Laguna	54 432 022.00	54 600 273.76	52 383 196.78	18 394 359.80	179 809 852.34
Coahuila	Acuña	x	x	17 092 802.17	13 253 999.00	30 346 801.17

Fuente: Elaboración propia con datos de Raúl Benítez Manaut y Sergio Ahuayo Quezada (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2016*, México, Casede-Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2017.

Además del PNPSVD, Coahuila cuenta con un Programa Especial de Prevención de la Violencia y la Delincuencia 2011-2017, mismo que no se ha implementado con prioridad, dado que el Gobierno del estado se ha enfocado a la ejecución de las acciones del programa federal. El programa especial,[110] cuenta con tres ejes estratégicos: Cohesión Social, Instituciones y educación y Barrio-co-

109 Para un análisis y evaluación de los efectos del programa, consultar: David Ramírez de Garay y Mario Pavel Díaz, "Los efectos de la política de prevención del crimen y la violencia en México", *Revista CIDOB d´Afers Internacionals*, 2017, núm. 116, pp- 101-128.

110 Gobierno de Coahuila, *Programa Especial de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2011-2017*.

munidad. En el segundo de esos ejes, se incluye la Estrategia 1. "Investigación y reconceptualización de políticas públicas", que contempla como línea de acción 1.9 "Crear mecanismos de coordinación para la instalación de un sistema de información que permita aglutinar datos sobre casos de violencia contra las mujeres, personas extraviadas o desaparecidas, etcétera, (en coordinación con los esfuerzos nacionales que ya existen en los diferentes temas), para construir e incorporar indicadores de prevención social". Sin embargo, dicho sistema no existe aún. Además, Coahuila cuenta con una Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia que establece en su articulo 24 la obligación de publicar la evaluación de los programas preventivos aplicados en la entidad,lo que tampoco se cumple.[111]

A pesar del fuerte gasto en prevención, no existe evidencia sobre los resultados y menos sobre el impacto de las acciones emprendidas. Muchas de estas no guardan relación alguna con la atención de factores de riesgo de violencia o delincuencia. En el último informe de gobierno del Gobernador Rubén Moreira Valdéz,[112], se enlista una serie de indicadores de gestión (acciones realizadas, personas asistentes a eventos, obras realizadas, etc.), pero ni un solo indicador de resultados (es decir, qué se obtuvo de las acciones) y mucho menos algún indicador de impacto (qué resultado atribuible a las acciones permitió disminuir la violencia o la delincuencia en la entidad). El fracaso de la prevención en Coahuila es evidente a la luz del último informe de gobierno,[113] tal como se muestra a continuación.

El gobierno de Coahuila atendió a 3 600 niñas y niños de 0 a 4 años de edad, mediante el programa Sembrando Sonrisas, consistente en actividades lúdicas; no se sabe si esos niños formaban parte de familias en condición de riesgo o vulnerabilidad, o cuál es la relación guardada entre ese programa y la prevención de la violencia y la delincuencia.

Se impulsó "a más de mil jóvenes emprendedores" a desarrollar proyectos productivos y de autoempleo, pero no se sabe si estos jóvenes estaban en situación de riesgo o bien ya habían estado en conflicto con la ley. No existe evidencia sobre la focalización de los planes y programas, tampoco sobre el diagnóstico al que responden. El informe de Rubén Moreira señala que

111 Maribel Vázquez de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana sostuvo en entrevista el 24 de julio de 2017 que, hasta el momento, no se tenía una evaluación de la prevención del delito para la entidad.

112 Gobierno de Coahuila, *6º Informe de Resultados. Rubén Moreira Valdez.*

113 *Idem.*, pp. 377-381.

se benefició directamente a 53 990 habitantes de los polígonos de actuación del programa de prevención, pero no se brinda información alguna sobre el sentido de dicho beneficio, es decir, no se exponen resultados en términos de reducción de la violencia y la delincuencia.

El gobierno estatal otorgó más de 1 200 becas escolares para estudiantes del nivel básico de educación, pero se desconoce el resultado e impacto de dicha asignación, no se sabe si los beneficiarios estaban en condición de riesgo de deserción o de violencia. El listado de acciones emprendidas continúa y señala que 1 200 ciudadanos se integraron a comités vecinales en Acuña, pero no se sabe qué resultados tuvo dicha integración. Se reporta también que en los cuatro Centros Integrales de Prevención y Desarrollo Ciudadano se realizaron actividades preventivas, pero se desconoce en absoluto sobre su focalización y resultados. El gobernador reporta 18 500 acciones realizadas "en coordinación interinstitucional con diversas dependencias", pero no reporta el resultado de una sola de dichas acciones, más allá de los indicadores de gestión de personas participantes.

En Acuña, Matamoros y Saltillo el Grupo de Proximidad Social de Fuerza Coahuila sostuvo 29 encuentros con 650 vecinos. Se ignora para qué sirvieron, solo sabemos que se juntaron para platicar. Más de 3 000 niños y niñas presenciaron el Cirquito de la Paz, desconocemos si esos niños estaban en situación de riesgo o cuál fue el impacto generado por la actividad. Se gastaron 240.6 millones de pesos en "obras de prevención" para Matamoros, Saltillo y Torreón, pero no se sabe en qué medida dicha inversión millonaria impactó en la reducción del delito y la violencia.

Durante la Semana de la Prevención, se trabajó con 7 500 adolescentes y jóvenes en escuelas, pero se desconoce el beneficio de las múltiples actividades no focalizadas como talleres y "pláticas". Más de 1 800 adolescentes y jóvenes se capacitaron en prevención de embarazos y en enfermedades de transmisión sexual; se ignora si esa información contribuyó a la disminución de la tasa de embarazo adolescente en esa población, incluso se desconoce si esa problemática era relevante en el sector atendido. Por otro lado, 100 jóvenes participaron en el torneo de box Campeón en el Barrio, pero no se sabe si estaban en condición de riesgo o vulnerabilidad o de qué manera esa actividad contribuyó a la prevención. En Saltillo, 520 familias participaron en redes comunitarias, no se sabe realizando qué actividades y con qué resultados. El programa Yo Soy Acuña tuvo también muchas actividades, pero no se informa sobre un solo resultado. Se realizaron actividades en 73 instituciones educativas, con cober-

tura de 12 097 alumnos. No obstante, se carece de información alguna sobre la focalización de dichas actividades, los criterios de selección de participantes o los resultados en términos de prevención. También en el marco de Yo soy Acuña, 500 personas integraron microbrigadas territoriales, pero no se ignora para qué lo hicieron.

La capacidad creativa para la improvisación de actividades simuladoras de prevención parece no tener límite; así lo reporta el Gobernador al referir acciones que, desde los parámetros conocidos en el ámbito de la prevención, resultan radicalmente distantes de una intervención mínimamente planeada, focalizada y evaluable. Dentro de esas innovaciones, inexplicables y sin evaluación, destaca la "bailoterapia", como dispositivo supuestamente preventivo (no se sabe de qué en términos de violencia y delincuencia), que consiste en la activación física de mujeres con la facilitación de 220 instructoras en Acuña, Matamoros, Saltillo y Torreón. Tampoco se sabe cuántos delitos previnieron las capacitaciones de 125 mujeres en diversos oficios, los invernaderos comunitarios de Acuña, Saltillo y Torreón, o bien el beneficio de 870 personas con lentes, servicios médicos y dentales. Las fabulaciones del gobierno de Coahuila han innovado al vincular la entrega de lentes y la colocación de amalgamas dentales para prevenir el delito y la violencia, pero falló en la justificación y evaluación de ese tipo de acciones. En el apartado de la política de prevención, Moreira también reporta que 57 000 personas se beneficiaron con acciones como la expedición de actas de nacimiento, trámites de escrituras y orientación para el registro de la propiedad.

Varias de las acciones supuestamente preventivas implementadas en Acuña cumplen con este patrón de improvisación. Tal es el caso del Baile pa' la raza donde participaron 790 familias, aunque no se midió de qué manera el baile incrementó factores protectores y disminuyó factores de riesgo. 7 000 estudiantes participaron en el programa Yo limpio mi escuela, pero se desconoce de qué manera las 217 cubetas de pintura y 28 cubetas de impermeabilizante que se emplearon contribuyeron a la prevención de la violencia escolar. Del mismo modo, se desconocen los resultados del programa Yo limpio mi templo, implementado con 110 líderes religiosos; así como el impacto en la reducción de la violencia y la delincuencia de la Muestra Gastronómica Yo Soy Acuña y de Mi Mercadito, donde 550 familias de Acuña recibieron productos de canasta básica a cambio de desechos reciclables.

En síntesis, el gasto millonario en prevención ha sido injustificable, sin planeación rigurosa y carente de evaluación alguna, lo que ha hecho que las

acciones sean de corto plazo, sin focalización particular, de tal suerte que los beneficiarios parecieran más población abierta o cautiva. Además, esto muestra una ausencia de rigor en la gestión administrativa, lo que ha redituado en indicadores que poco o nada dicen, salvo una suerte de improvisación y eventual dispendio de los recursos públicos.

En el caso del Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP) existen distintas evaluaciones que posicionan a la entidad en un lugar variable. Así, el Centro de Investigación para el Desarrollo coloca a Coahuila en el lugar 18 de 32, respecto a su avance en la implementación del nuevo sistema.[114] Ahora bien, el *Informe de Acciones para la Consolidación del Sistema de Justicia Penal* del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) coloca a la entidad en primer lugar nacional, con una calificación de 9.6 en escala de 10.[115] Este puntaje corresponde a los resultados de la Metodología para Clasificación y Estratificación de Entidades Federativas, que mide el avance de las entidades en cuatro ejes estratégicos del sistema de justicia penal: tecnologías de la información y comunicación, capacitación; infraestructura y equipamiento; y gestión y reorganización institucional.

Por otro lado, se instaló un Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal en el Estado, así como una Comisión para la Instrumentación del Nuevo Sistema de Justicia Penal. Del mismo modo, se firmó un acuerdo entre los tres Poderes de la Unión para la consolidación del NSJP. El proceso de implementación en el estado obedeció al impulso nacional por cumplir con el plazo legal de puesta en marcha del nuevo sistema.[116]

Es significativa la inversión de recursos públicos en el proceso de implementación. En 2017, se invirtieron 18.3 millones de pesos a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, en materia de equipamiento; 4.7 millones del mismo fondo se invirtieron en capacitación este mismo año. La capacitación en la materia es un asunto prioritario. Coahuila cuenta con 59 instructores certificados en el NSJP.[117] Con la cooperación estadounidense, Coahuila ha trabajado recientemente en el fortalecimiento de las Unidades de Medidas Cautelares, y la creación de tres unidades de la Procuraduría General de Justicia del Estado: la Unidad de Análisis y Decisión Temprana, la Unidad de Investigación con Imputado Desconocido y la Unidad de Tramitación Masiva de Causas.

114 Cidac, *Hallazgos 2016. Seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México*, p. 101.
115 SESNSP, *Consolidación del Sistema de Justicia Penal. Informe de Acciones octubre 2016-junio 2017*.
116 Gobierno de Coahuila, *6º Informe de Resultados. Rubén Moreira Valdez*.
117 *Idem*.

En materia de procuración y administración de justicia, durante el sexenio de Rubén Moreira, se gastaron 658.6 millones de pesos, de los cuales 598 millones, es decir un 90.7%, se destinaron a obra pública, construyendo nuevas instalaciones, como salas de audiencia oral y edificios administrativos. En contraste, en 2017 sólo se destinaron 7.3 millones para la capacitación del personal encargado de operar el NSJP; el gobierno de Coahuila priorizó la obra pública sobre las capacidades del capital humano.

En marzo de 2017 se instaló la Subcomisión de Justicia para Adolescentes a fin de crear un plan de implementación en Coahuila de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes. En diciembre de 2016 se integró la Comisión Intersecretarial del Sistema Penitenciario para implementar programas de reinserción en los centros penitenciarios del estado. Es decir, atendiendo a nuevos lineamientos nacionales, la organización estatal para atender los temas prioritarios de operación del NSJP es apenas incipiente.

Aunado a todo lo anterior, y como condición necesaria a la implementación del sistema, se deben atender las condiciones de las policías preventivas como primer respondiente. El Índice de Desarrollo Policial[118] de la organización ciudadana Causa en Común mide el avance de las policías preventivas estatales en estándares de certificación, profesionalización, sistema de carrera, régimen disciplinario y seguridad social de los policías. En dicho índice, que va de -100 a 0 puntos, siendo 0 la mejor calificación posible y -100 la peor, Fuerza Coahuila obtuvo un puntaje de -38, ocupando el lugar 14 entre las 32 policías estatales. En una encuesta aplicada al personal policial de Fuerza Coahuila por la misma organización, el 10.5% de los policías declararon haber votado por algún candidato a petición de algún superior; el 11.9% ha hecho encargos personales a los mandos; 18.5% han presenciado actos de humillación en su entorno laboral. Con su propio dinero, 30% señala haber reparado la patrulla asignada, 50.4% ha comprado cartuchos, 45.5% botas y 35% uniformes. 19% piensa que hay corrupción en su corporación y 17.5% piensa que esa corrupción se presenta principalmente en los altos mandos.

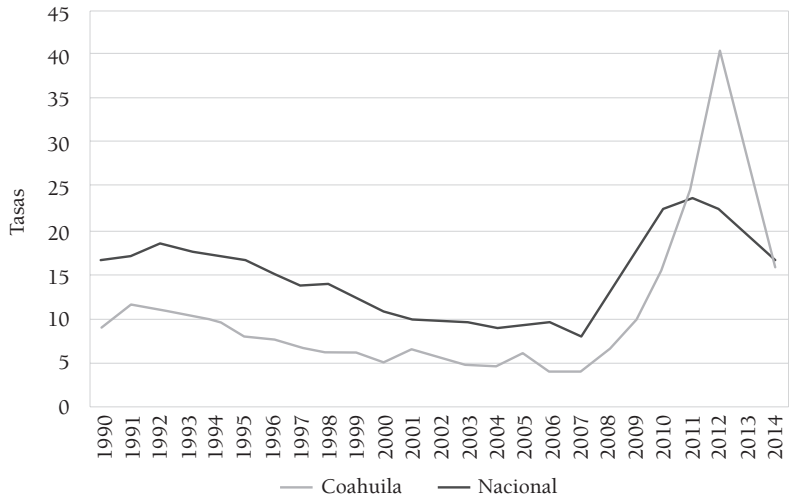
Siendo la policía el primer eslabón de la cadena en el sistema de justicia penal, su deficiente desarrollo profesional pone en riesgo la implementación de un nuevo sistema, al cual Coahuila ha invertido sobre todo infraestructura y equipo, más que en capital humano y mejora institucional.

118 Causa en Común, "Índice de Desarrollo Policial. Coahuila".

En suma, las respuestas ante los problemas de violencia y delincuencia en Coahuila en los últimos años han sido diversas. Como se ha mostrado, estas van desde el despliegue de operativos conjuntos por parte de la Federación con el Operativo Laguna/Noreste y demás derivaciones, la militarización organizativa de la seguridad pública con el Modelo Coahuila y la creación de grupos de élite en las policías de los gobiernos estatales y municipales, así como la aplicación del NSJP y la operación de programas de prevención del delito; sin embargo, ¿se puede observar el contexto de criminalidad descrito con anterioridad en los indicadores delictivos; más aún, se pueden relacionar las iniciativas tomadas desde las instituciones de seguridad pública con los mismos indicadores?

El mejor criterio empírico observable del crimen violento y violencia interpersonal es el homicidio intencional.[119] Además de presentar el menor subregistro frente al conjunto de delitos, su integración debe cumplir las diligencias jurídicas y las indagatorias periciales que dictaminen la causa de la muerte como homicidio intencional. Haciendo uso de las estadísticas de homicidio del INEGI se construye la *Gráfica 1*, donde se muestran las tasas nacionales y para la entidad.

Gráfica 1. Tasa de homicidio nacional y tasa de homicidio en Coahuila 1990-2014



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Estadísticas vitales" y Conapo, "Proyecciones de la Población 2010-2050".

119 Mario P. Díaz, "El dilema eterno: ¿pobreza o desigualdad en la explicación del homicidio? Hallazgos inesperados y propuestas para superar el dilema", *Acta Sociológica*, 70 (2016), pp. 197-221.

Como se puede apreciar, la tendencia estatal reproduce la nacional. Un descenso del indicador desde el inicio de la observación, 1990, hasta un punto de inflexión en 2007-2008, mismo que coincide tanto con el arribo documentado de los Zetas a La Laguna y con el despliegue a nivel nacional de operativos conjuntos como parte de EIPDCD y con la aplicación focalizada del Operativo Conjunto Laguna. Para el lapso 2008-2012 se aprecia que la tendencia estatal se encuentra desfasada un año frente a la nacional, ya que el punto álgido en Coahuila se alcanza en 2012 con una tasa superior a los 40 homicidios por cada 100 000 habitantes, esto es, *casi 71% superior a la tasa nacional en su punto álgido en 2011*, con una tasa de poco más de 23 homicidios por 100 000 habitantes. A nivel estatal el lapso capta El Alzamiento y las distintas rivalidades entre grupos de criminalidad organizada que operan en el estado. Posterior a 2012, ambas tendencias disminuyen. En el caso de la estatal, compagina con los golpes por parte de la federación en contra de los Zetas, así como las distintas fracturas de la organización derivadas de sus procesos de reacomodo organizativo.

Desagregando la información a nivel regional[120] para los años con concentración de violencia (2007-2012), con base en criterios del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INFDM), se tiene que las regiones dónde se concentró en mayor medida la tasa de homicidio son La Laguna y la frontera, justo las regiones dónde se desplegó, en mayor medida, El Alzamiento y la rivalidad entre las distintas organizaciones criminale. En el caso de la Laguna capta las incursiones del Cártel de Sinaloa, el enfrentamiento entre Cártel del Golfo y los Zetas, así como las disputas entre organizaciones diversas, mientras en el caso de la frontera se hace evidente el control por el paso a la línea fronteriza y la brutalidad y demencia de El Alzamiento, baste recordar que en tal región se encuentran los municipios de Piedras Negras, baluarte del Chano, y Allende.

120 Para un análisis a nivel municipal, consultar: Edgar Baltazar Landeros, Zinnia V. Capó Valdivia y Mario Pavel Díaz Román, "Diagnóstico, respuestas y reflexiones sobre la cultura de paz y violencia en Coahuila", en Froylán Enciso (ed.), *Violencia y paz. Diagnósticos y propuestas para México*, México, Instituto Belisario, Domínguez del Senado de la República, 2017, pp. 455-488.

Tabla 2. Tasa de homicidio regional en Coahuila 2007-2012

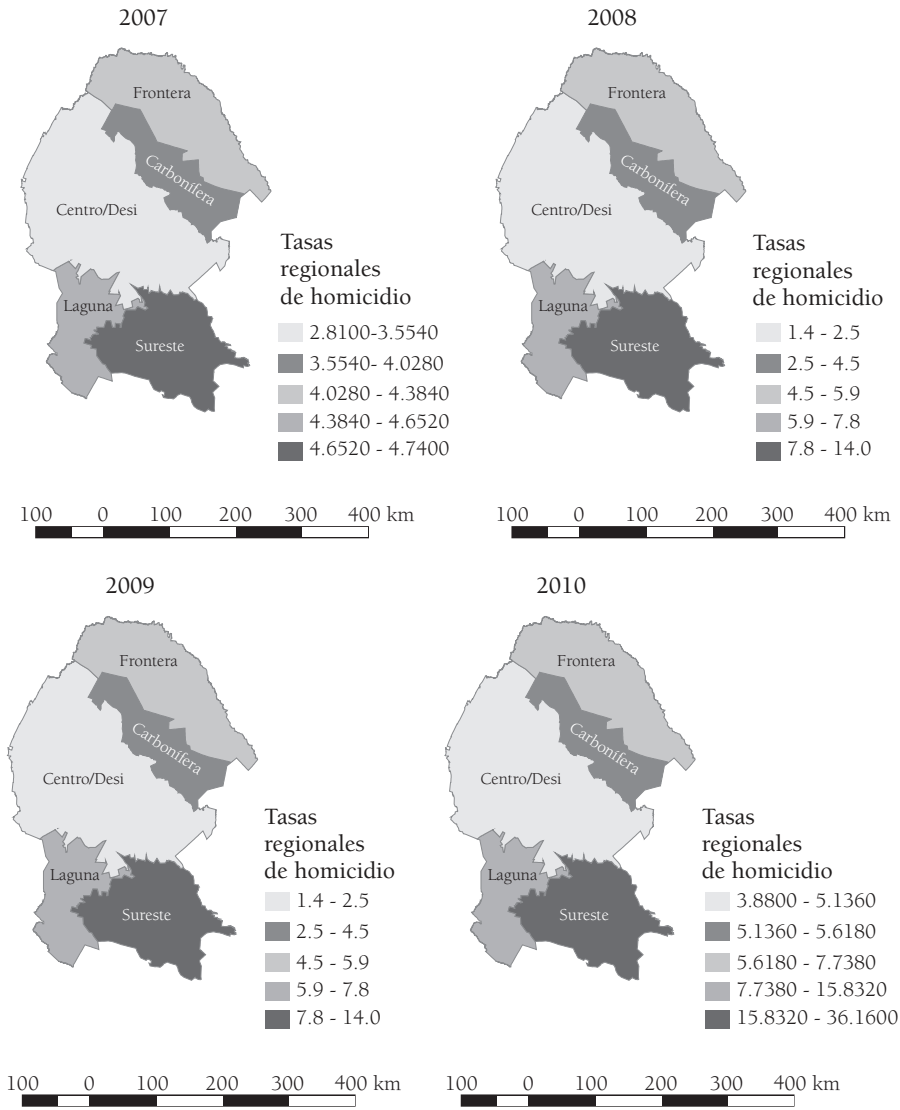
Región	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Frontera	4.22	5.63	6.2	10.8	6.3	24.92
Carbonifera	3.74	6.23	4.36	5.73	9.75	12.04
Laguna	4.63	14	22	36.2	57.53	93.04
Sureste	4.74	2.82	4.1	5.45	11.25	12.95
Centro/desierto	2.81	1.4	6.73	3.88	11.65	13.99

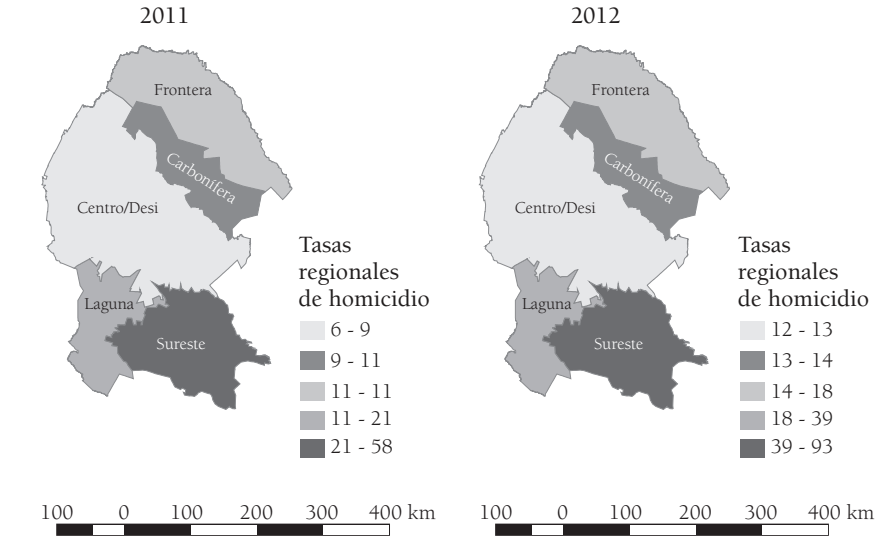
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Estadísticas vitales"

Gráficamente se puede observar una variación temporal y espacial del homicidio en los los mapas 1 a 6. Para 2007 y 2008, justo el inicio del incremento de la medición, es particularmente marcada la variación en la región Carbonífera y Laguna. En 2009 y 2010 se resalta el comportamiento de las regiones Laguna y Frontera, ambas a la alza. Para 2011 y 2012 se desvela un incremento en todas las regiones, siendo especialmente fuerte en la Frontera con un incremento de casi un 300% entre un año y otro con una tasa de 93.04 homicidios por 100 000 habitantes.

En términos estrictamente metodológicos no se puede establecer si la causa de las variaciones en las tasas de homicidio se debe a las intervenciones de la federación, las reformas a los sistemas de seguridad y justicia y la aplicación de programas de prevención del delito. Lo que se puede aseverar, con base en los elementos contextuales descritos, es que el incremento *coincide* temporalmente con el inicio de los operativos conjuntos, las reformas a la Fiscalía, la operación del Modelo Coahuila, el control de los Zetas, la rivalidad delincuencial entre organizaciones así como con los señalamientos de colusión declarados en las cortes texanas. Por otro lado, la disminución compagina con los golpes a los Zetas, principalmente a sus operadores, y con las fisuras al interior de la organización. Si el descenso corresponde al efecto de las primeras acciones o al efecto conjunto de estas con los golpes a los Zetas y sus fisuras es algo que no se puede determinar con esta serie de datos; tal vez con datos colectados con tal fin y con técnicas particulares de análisis, eventualmente, se podría establecer el efecto de las acciones gubernamentales.

Mapas 1-6. Variación temporal y espacial del homicidio en Coahuila 2007-2012





Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Estadísticas vitales"

Lo que sí se puede aseverar de manera contundente es que las acciones emprendidas por los tres órdenes de gobierno y por las organizaciones criminales han propiciado un aumento sustantivo en las violaciones a los derechos humanos documentados a partir del número de casos atraídos por las instancias de interés, así como por las organizaciones que se han formado para intentar atender este problema. Quizá la vejación más visible y con mayor impacto sea la desaparición forzada. En esta converge una cadena de impunidad que va desde la detención arbitraria, la tortura, los tratos inhumanos, crueles y degradantes, las ejecuciones extrajudiciales y, finalmente, la inhumación de cadáveres en fosas clandestinas; a su vez, la desaparición forzada señala y cuestiona el funcionamiento por completo del sistema de seguridad y justicia.

Patrones de desaparición forzada en Coahuila

En el país, las iniciativas en seguridad de las dos últimas décadas no han tenido resultados óptimos. Antes bien, pareciera ser que el despliegue de operativos conjuntos y la militarización organizativa de la seguridad pública han redituado, entre otras cosas, en violaciones en derechos humanos, sin contar la coincidencia temporal con el incremento del homicidio. En un lapso de

10 años de fuerte despliegue militar en tareas de seguridad (2007-2017) se "han dirigido 140 instrumentos recomenadatorios contra ambas fuerzas armadas: 138 recomendaciones y 2 recomendaciones graves, de las cuales 109 fueron dirigidas a al Sedena y 31 a la Semar."[121] También se ha documentado el uso desproporcionado de la fuerza en los enfrentamientos entre las fuerzas federales y las organizaciones criminales; así, en las fuerzas de seguridad el número de heridos es superior al de fallecidos mientras que "entre los civiles 'opositores' los fallecidos son más de siete veces el número de heridos".[122] En el caso de la Marina, se observa que por cada infante herido se tiene un total de 17.3 muertos del lado de 'los opositores', ejemplo de ello son los tristemente célebres casos de Tanhuato, Michoacán; Tlatlaya, Estado de México y Apatazingán, Michoacán,[123] entre otros. Por otro lado, y con una fuerte asociación con la impunidad, se han incrementado las inhumaciones clandestinas y las desapariciones forzadas: del primero de enero de 2007 al mes de septiembre de 2016, se han localizado 855 fosas clandestinas, de cuyo interior se habían exhumado 1 548 cadáveres";[124] mientras que, según el Sistema Nacional de Personas Extraviadas Fallecidas no Identificadas se tienen un total de 3 800 expedientes relacionados con 4 756 víctimas, además de las 15 recomendaciones emitidas por desaparición forzada por la CNDH entre 2005 y 2016, con un total de 40 víctimas, en las que se involucran a fuerzas de seguridad de los tres órdenes de gobierno.[125] Todo esto sin olvidar la *desaparición forzada y masiva* de 43 estudiantes normalistas en Iguala, Guerrero, a finales de septiembre de 2014, lo que se ha señalado como "la peor crisis de Estado que se haya vivido en los últimos años".[126], Esta situación ha puesto a la vigilancia internacional en derechos humanos sobre el país, la cual ha caracterizado al país en situación "crítica" y a "la impunidad generalizada como un patrón crónico".[127]

121 Centro Prodh, *Perpetuar el fallido modelo de seguridad. La Ley de Seguridad Interior y el legado de una década de políticas de seguridad en México contrarias a los derechos humanos*, 2017, p. 55.

122 Carlos Silva, Catalina Pérez Correa y Carlos Gutiérrez, "Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenido de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada", *Desacatos*, 2012, núm. 40, p. 55.

123 En estos hechos participaron agencias federales distintas a la Marina. La CNDH ha emitido las recomendaciones: N.4VG/2016 por la ejecución arbitraria de 22 civiles en Tanhuato en 2015; la 51/2014 por el asesinato de 22 personas, 11 fusilados, en Tlatlaya en 2014; y la 3VG/2015 por el asesinato de 5 personas y el uso excesivo de la fuerza en Apatzingán en 2015.

124 CNDH, *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México*, 2017, p. 455.

125 Recomendaciones: 9/2005,15/2005, 7/2009, 44/2009, 34/2011, 40/2011, 40/2011, 43/2011, 34/2012, 38/2012, 39/2012, 55/2012, 42/2014, 14/2015, 31/2015.

126 Jenaro Villamil, "Caso Iguala: la crisis del sexenio", *El Cotidiano*, 2015, núm 189, p. 31.

127 ONU-DH México y CNDH, *La desaparición forzada en México: una mirada desde los organismos del sistema de Naciones Unidas*, noviembre de 2015, p. 62.

La desaparición forzada encarna la impunidad. Constituye un delito con carácter pluriofensivo, permanente y que se prolonga con cada día de desaparición, imprescriptible y en el que las víctimas se encuentran en un estado de indefensión jurídica absoluta. Su raquis es la impunidad, puesto que esta sugiere que la desaparición es un delito que no tiene repercusión alguna para quién lo comete.[128]

En términos generales, se puede hablar de dos momentos en la historia reciente del país: la guerra sucia y la situación actual. Durante la guerra sucia el móvil del acto era el hostigamiento de la oposición política, tanto en su forma civil como para las organizaciones político militares.[129] Mientras que en la situación actual se puede observar un "tránsito de un móvil meramente político a uno de tipo económico, territorial y táctico",[130] en el que se muestra la "colusión entre agentes del gobierno e integrantes del crimen organizado"[131] , lo que eventualmente ha contribuido a "un desdibujamiento de los responsables y un desplazamiento de las culpas, también ha construido un escenario de señalamientos y silencios en torno a la identidad de las víctimas".[132] Así, "si durante la guerra sucia la imputación de responsabilidades quedaba enmarcada en un cuadro fácilmente reconocible de actores involucrados, en la guerra contra las drogas esos marcos son menos claros",[133] no obstante, entre las características que comparten se encuentra la marcada impunidad de quien lo perpetra.

Es un delito pluriofensivo porque no solo transgrede a la víctima, sino a la sociedad en su conjunto, con efectos recrudecidos en el núcleo familiar. Datos de la Universidad de Coahuila colectados entre familiares de desaparecidos (94 cuestionarios en total) de las principales localidades de la entidad muestran que, en mayor medida, los derechos vulnerados de la familia son: alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo y justicia. En el primer derecho se muestran fuertes carencias económicas relacionadas con el acceso a una canasta alimentaria digna, en especial si el desparecido era el sostén familiar; en el segundo, se devela la aparición de síntomas de enfermedad, además de la

128 Ver Carolina Robledo, "El laberinto de las sombras: desaparecer en el marco de la guerra contra las drogas", *Revista de Estudios Políticos*, 2015, núm. 47, pp. 89-108.

129 En su recomendación 26/2002, la CNDH documentó 532 casos de desapariciones en la Guerra sucia y señaló la responsabilidad del Estado. La CNDH concluyó que en 275 de esos casos las personas fueron víctima de una detención/interrogatorio y una posible desaparición forzada perpetrada por funcionarios públicos de diversas instancias gubernamentales.

130 C. Robledo, art. cit., p. 103.

131 *Ibid*., p. 102.

132 *Ibid*., p. 105.

133 *Ibid*., p. 97.

agudización de cuadros de diabetes, esclerosis, insuficiencia renal, Parkinson, Alzaheimer y cáncer, esto sin contar con problemas relacionados con la salud mental; en el cuarto se afecta de manera negativa el desempeño escolar; en el quinto se pone en riesgo el alojamiento familiar; para el sexto se incrementaron las deudas familiares, además de registrarse la perdida de prestaciones; y en el último se vulnera el acceso a la verdad y a la justicia.[134]

En términos psicológicos, y según un análisis de casos elaborado por Human Rights Watch, los familiares mencionaron síntomas de:

> Depresión, insomnio, aislamiento social y efectos físicos como la sensación de agotamiento. Muchos también describieron síntomas compatibles con el trastorno por estrés postraumático, como el temor a salir de sus casas o, en el caso de familiares que presenciaron las detenciones arbitrarias, el temor a regresar a los sitios donde las víctimas fueron llevadas. Las desapariciones también afectan gravemente las relaciones entre familiares, que pueden tener posturas encontradas acerca de si exigir el avance de las investigaciones o dejar atrás lo sucedido y continuar con sus vidas, y menoscaban la capacidad de los padres de cuidar a otros hijos.[135]

A esto se debe agregar los actos de hostigamiento e intimidación a los cuales son sometidos los familiares con la finalidad expresa de disuadir la búsqueda y denuncia. Se ha documentado que, en algunos casos, los familiares que denuncian sufren "amenazas, agresiones, especialmente en casos en que las evidencias sugieren la participación de miliares o policías".[136]

Aunque México ha signado los distintos compromisos con instancias internacionales para combatir la desaparición forzada, todo parece indicar que existe un fuerte desfasamiento entre estos y la aplicación real y efectiva de instrumentos que prevengan y sancionen los crímenes. En 1992 se probó por primera vez la declaración sobre desaparición por parte de la ONU, mientras que la OEA adoptó la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, en vigor desde 1996, la cual fue ratificada por el país en 2002. En este instrumento jurídico se define como desaparición:

134 Víctor Sánchez, *Diagnóstico de necesidades para la implementación del Programa de Atención Integral a Familiares de Personas Desaparecidas en Coahuila (Profade)*, Saltillo, Academia Interamericana de Derechos Humanos, 2016.

135 Human Rights Watch, "Los Desaparecidos de México. El persistente costo de una crisis ignorada", 20 de febrero de 2013, p. 80.

136 *Ibid*., p. 87.

> La privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.[137]

En diciembre de 2006 la Asamblea General de la ONU aprobó la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, que entró en vigor en el país en diciembre de 2010. Con ello, el Estado mexicano adquirió la obligación expresa de adecuar su normatividad con los conceptos de las convenciones interamericana e internacional.

En México, el delito de desaparición forzada entró en el ordenamiento jurídico el 1 de junio de 2001, específicamente en el Código Penal Federal en su artículo 215-A. El tipo penal no empata con los criterios internacionales, ya que hace falta el apelativo "agente del Estado", además de que omite la "negativa de reconocer la privación de libertad o dar información sobre la suerte o el paradero de las personas."[138] Desde 2002, los estados han incorporado progresivamente el tipo penal.

En 2012 se aprobó la Ley General de Víctimas, con lo cual se da reconocimiento jurídico a las víctimas, lo que incluye el derecho a la verdad, la justicia y las reparaciones. Además, posibilitó la creación de Comisión Especial de Atención a Víctimas. En 2015 se reformó el artículo 73 de la Constitución, lo que habilita al Poder Legislativo para la eventual aprobación de leyes generales para desaparición forzada y tortura.[139]

El 27 de abril de 2017, el Senado impulsó una Ley General en Materia de Desaparición Forzada, que fue aprobada el 12 de octubre del mismo año en la Cámara de Diputados y promulgada por el Ejecutivo federal el 16 de noviembre. Con la ley general, se reforman y derogan algunas disposiciones del Código Penal Federal, además, se generaron nuevos tipos penales y se creó un Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, la Comisión Nacional de Búsqueda, el Consejo Ciudadano y el Registro Nacional de Personas Desaparecidas. La desaparición se conceptualizó como permanente (en tanto el desaparecido

137 CNDH, o*p. cit.*, p. 140.

138 *Ibid.*

139 "Entre 2012 y 2015, 34 iniciativas sobre desaparición forzada de personas fueron presentadas en el Congreso de la Unión: 22 en la Cámara de Diputados y 12 en la de Senadores". C. Robledo, art. cit., p. 107.

y sus restos no sean encontrados) e imprescriptible, además de que no está sujeta al análisis de oportunidad, a formas de solución alterna ni ser objeto de amnistía o indultos.[140] Asimismo, la ley supone la homologación del delito de desaparición forzada acorde a instrumentos internacionales, altas penas y agravantes,[141] además de la creación de 32 fiscalías especializadas e igual número de comisiones locales de búsqueda.[142]

Entre las principales inconsistencias de la le, se encuentran las pocas capacidades de la Comisión Nacional de Búsqueda, que operaría sin policía propia, lo que la hace depender de la disponibilidad de agentes policiacos de corporaciones diversas; la ausencia de castigo a los superiores jerárquicos, que solo podrán ser encausados mandos de bajo rango; que no se creó un Instituto Autónomo de Ciencias Forenses ni se tipificó al ilícito como un crimen de lesa humanidad.[143] A lo anterior, cabe agregar la ausencia de mecanismos integrales de búsqueda, la inatención a los crímenes cometidos durante la Guerra sucia, así como la ausencia de juicio a militares y las pocas capacidades para reclasificar incidentes del pasado.[144]

Hasta cierto grado, el avance registrado hacia una ley general en la materia se debe a la presión ejercida por organizaciones de derechos humanos, la observancia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tras la desaparición de los 43 normalistas, así como la visita y seguimiento, en 2011 y 2015, respectivamente, del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU. En su visita de seguimiento a las observaciones hechas en 2011, el grupo encontró, entre otras cosas, pocos avances en la implementación de las recomendaciones; una situación deteriorada desde que realizó su vista con un incipiente reconocimiento discursivo; la ausencia de un diagnóstico nacional sobre el problema, ya que, con los instrumentos actuales, las ambigüedades y la disparidad de criterios priva en el registro de desaparicio-

140 Cámara de Diputados, "Boletín 4137. Comisiones Unidas aprobaron en sus términos proyecto de la Ley General de Desaparición Forzada".

141 De 40 a 60 años de prisión a cualquier persona que prive de la libertad con el apoyo de un servidor público. Entre los agravantes se encuentran: ser mujer, niño y defensor de los derechos humanos o periodista, además de que tendrá una sanción particular cuando el propósito de la desaparición sea impedir que se conozca información sobre otros delitos.

142 "Diputados aprueban la Ley General de Desaparición Forzada; familiares exigen a EPN publicarla de inmediato", *Sin Embargo*, 12 de octubre de 2017; Horacio Jiménez, "Avalan ley general de desaparición forzada", *El Universal*, 13 de octubre de 2017.

143 Gloria Leticia Díaz, "Descorazonadora Ley de Desaparición Forzada", *Proceso*, 12 de mayo de 2017.

144 "Registro inexistente, mando sin sanción: 8 ausencias en la ley contra desaparición forzada", *Animal Político*, 2 de mayo de 2017.

nes; y "la falta de información precisa sobre fosas, sobre los cupos y los restos encontrados y de su identificación, se vuelve prácticamente imposible conocer las dimensiones del problema de desaparición de personas".[145] Esta situación fue totalmente agravada por el caso de los 43 y el continuo descubrimiento de fosas clandestinas, lo que posiciona al país en una "situación crítica", además de que se señaló la alta prevalencia de la impunidad.[146] Así, la visita de seguimiento revela la paradoja entre un gobierno que signa acuerdos internacionales al por mayor y los magros avances en la materia.

Numeralia de la desaparición en Coahuila

Hoy en día es prácticamente imposible conocer el monto de personas desaparecidas. Con la información disponible, es inviable "determinar con certeza el número y las características […] con la evidente consecuencia de obstaculizar toda operación de búsqueda e investigación que se pretendan llevar a cabo".[147] De hecho, desde los mismos organismos gubernamentales, como la CNDH, se sostiene que no "existe certeza al momento de intentar proporcionar cifras claras y una estadística confiable, toda vez que en el análisis realizado por la autoridad no existe una clasificación adecuada y acorde a los estándares internacionales sobre los distintos casos que puedan presentarse".[148] Esto a pesar de las observaciones y la visita de seguimiento de la ONU en 2011 y 2015, cuando se enfatizó la necesidad de que el Estado miembro reconociera la gravedad del fenómeno. Ello consistiría, entre otras cosas, en un diagnóstico oportuno, con integración de datos confiables y veraces, y en la creación de un registro único de personas.

La fuente oficial del estado mexicano es el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), que se encuentra normado por la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas. En términos prácticos, con el RNPED se mantiene una "conformación institucional que difícilmente satisface las necesidades de usuarios pero que puede presumirse como el cumplimiento cabal de recomendaciones internacionales por parte

145 CADHAC, *Desapariciones en Nuevo León, desde la mirada de* CADHAC. *Informe 2009-2016*, 2016.

146 ONU-DH México y CNDH, *op. cit*.

147 Trial International, *Informe de seguimiento presentado al Comité contra la Desaparición Forzada sobre el cumplimiento de las medidas recomendadas en las observaciones finales adoptadas el 13 de febrero de 2015 (CED/C/MEX/1)*, febrero de 2017.

148 CNDH, *op. cit*., p. 132.

del Gobierno Federal."[149] Aun cuando la unidad de registro son personas desaparecidas, se "contabiliza sin distinción los casos de personas reportadas como extraviadas con las víctimas de desaparición, a pesar de tratarse de situaciones distintas como lo señala la ley";[150] a lo anterior se agregan distintas inconsistencias, por ejemplo:

> No se ofrecen datos de cuántas personas han sido encontradas, de manera que no es posible conocer la incidencia real del fenómeno de la desaparición de personas en México porque los datos se presentan confundidos con los de personas reportadas como extraviadas y porque no se ofrecen datos sobre cuántas personas han sido localizadas, pero que sí estuvieron en algún momento extraviadas o desaparecidas [además de que] también se deja de atender aquellos registros en donde la procuraduría ha declarado el inejercicio de la acción penal, aunque la víctima no haya sido encontrada.[151]

Más allá del RNPED existen otros registros oficiales y no oficiales sobre la materia, algunos con vinculación expresa a investigaciones judiciales, otros relacionados con definiciones particulares y, en otros casos, con programas de búsqueda de personas fenecidas (como ante mortem/post mortem). También se trabaja con el acopio de información por encuesta y de organizaciones de familiares víctimas.[152] A pesar de la variedad de fuentes, la información con la que se cuenta presenta un:

> alto grado de dispersión, falta de claridad y carente de una estructura que mejore las búsquedas e investigación de casos […] Buena parte de los registros son de tipo circunstancial con fines de difusión y de difícil acceso. Además que hay un uso indistinto de términos como desaparecido, extraviado, ausente, no localizado, entre otros.[153]

Las inconsistencias de las distintas fuentes de información pueden llegar a limitar el diagnóstico oportuno de la situación, no obstante, esto no significa que no se pueda predicar sobre el fenómeno. Así, el conocimiento existente deviene del

149 Observatorio Nacional Ciudadano, *Desapariciones forzadas. El registro estadístico de la desaparición: ¿delito o circunstancia?*, 2017, p. 17.

150 CADHAC, *op. cit.*, p. 19.

151 *Ibid*, p. 20.

152 Los datos acopiados por organizaciones de víctimas son particularmente interesantes, puesto que muestran desconfianza total en las autoridades, así "la consolidación de estos esfuerzos representa una situación muy grave de sustitución institucional que refleja la ineficiencia gubernamental en múltiples áreas de política incluyendo la creación y mantenimiento de registros", Observatorio Nacional Ciudadano, *op. cit.*, p. 12.

153 *Ibid*., p. 65.

análisis sistemático de casos lo suficientemente bien documentados como para extraer algunas características y posibles patrones generales de la desaparición forzada. Esto podría incurrir en un sesgo de selección, puesto que el conjunto de casos de la muestra estaría conformado por aquellos que fueron meritorios de haber sido atendidos por alguna organización, o en su defecto, de haber sido atraídos por algún organismo de derechos humanos. Es decir, se trabajaría solo con los casos de los sectores más organizados y no con el conjunto total. Bajo tal precepto, y en algunas circunstancias con el sustento de la metodología cualitativa, el apoyo de solicitudes de información y un robusto análisis documental, se puede develar un patrón de ocurrencia de la desaparición forzada,[154] el cual estaría relacionado con detenciones arbitrarias "*que evolucionan a desapariciones a efecto de encubrir la ilegalidad de éstas o bien las consecuencias de la tortura infringida a la víctima*"[155] *y que, eventualmente, pueden derivar en inhumaciones clandestinas*. Así, el patrón observable de la desaparición forzada en Coahuila inicia con la detención arbitraria, la tortura y los malos tratos y degradantes hasta, en algunos casos, llegar a la inhumación clandestina.

Los datos para el estado reproducen las debilidades e inconsistencias ya señaladas. Con información obtenida vía transparencia y en entrevista con el subprocurador de Personas Desaparecidas o No Localizadas, José Ángel Herrera,[156] se sostiene que no se puede diferenciar entre desaparición y desaparición forzada, al igual que el RNPED, puesto que "todos los asuntos son clasificados como desaparecidos o no localizados, […] no existe una separación o clasificación por el origen o posible origen de la desaparición como puede ser la forzada".[157] Las fuentes citadas identifican un total de 1 890 personas desaparecidas entre 2001 y 2017, las cuales se integran en 1 509 expedientes judiciales. Se llegó a esa cifra tras un operativo de indagación de cada en casa, donde se asistió a cada domicilio de denunciantes de desaparición para conocer cuántas personas continuaban aún desaparecidas. Con ello, se localizaron a 3 119 personas con vida y 179 sin vida (*Tabla 3*). Por delito de desaparición, se

154 En ese sentido se podrían ubicar los informes de la CNDH, los reportes de Amnistía Internacional, y CADHAC, y, de particular relevancia para Coahuila el informe de la FIDH.

155 Centro Prodh, *op. cit.*, p. 69.

156 Entrevistado el 24 de julio de 2017. La solicitud tiene el folio 00858717, al que se le dio respuesta con el oficio N. PGJE/UT-639/2017 fechado el día 24 de agosto de 2017, en Saltillo. Cabe resaltar que las cifras que nos proporcionó el subprocurador son las mismas que las entregadas vía transparencia, a diferencia de que el oficio muestra un grado de desagregación regional, mismo que no cuadra con el criterio del INFDM. Por tanto, no se puede conocer los municipios que integran cada región con base en los datos proporcionados.

157 Oficio N. PGJE/UT-639/2017

han abierto 4 procesos penales, 1 sentencia, 15 personas procesadas y 2 sentenciados,[158] lo cual representa, a todas luces, una vía abierta a la impunidad, pues no se ha castigado un delito que en algunos casos puede ser considerado como de lesa humanidad (como lo sugiere la FIDH).[159] A la dificultad técnica y legal en la construcción del dato del desaparecido y su ulterior discernimiento entre forzada y por particulares, se añade la complejidad contextual, esto es, y según en entrevista con el defensor de derechos humanos Michael Chamberlin, que en un entorno de connivencia entre grupos criminales y el Estado es difícil distinguir entre desapariciones por particulares y desapariciones forzadas; la configuración de "macro criminalidad" en el estado permitiría señalar que prácticamente todas las desapariciones en Coahuila son forzadas, pues "en cualquier caso que mires hay por lo menos aquiescencia del Estado".[160]

Más allá de la imprecisión en los indicadores cuantitativos de la desaparición, en la entidad se hay distintos actores que perpetran este delito, los cuales pueden ir desde grupos de criminalidad organizada, hasta, posiblemente, fuerzas de seguridad de distinto tipo, locales y federales. En esta lógica, y como elementos centrales que facilitan la desaparición, la impunidad y la omisión son un aliciente que permiten la dilución de responsabilidades en línea ascendente. De ese modo, altos mandos y titulares del Ejecutivo que han sido responsables de la operación de grupos especiales de forma irregular (como GATE) no han recibido sanción alguna, hecho que se agrava si se toma en cuenta que no efectuaron investigaciones efectivas para la localización oportuna de personas desaparecidas y sanción a los responsables. En cuanto a la búsqueda de víctimas, familiares de personas desaparecidas entrevistados coinciden en que las autoridades no han realizado una búsqueda efectiva, pues "buscan en escritorios",[161] además de que los Ministerios Públicos asignados a los casos no responden llamadas ni dan información a las familias, de modo que son estas las que se hacen cargo de las investigaciones por cuenta propia.[162]

158 *Ibid*.

159 Esto no es privativo de Coahuila. A nivel nacional, "la conducta de desaparición rara vez se persigue y se sanciona de manera efectiva. Los datos muestran, sin duda alguna, una respuesta muy poco vigorosa […] en lo tocante a la procuración e impartición de justicia […] Por ejemplo, entre 2014 y 2015 no hubo ningún sentenciado en primera instancia del fuero común de acuerdo con el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal. Además, en 2015 sólo hubo 13 reclusos por este delito a nivel nacional, menos de la mitad están cumpliendo una sentencia condenatoria". Observatorio Nacional Ciudadano, *op. cit.*, p. 66.

160 Entrevistado el 24 de junio de 2017.

161 Entrevista con Julio Herrera,11 de julio de 2017.

162 Entrevista con Beatriz Flores y Rosario Morales, 7 de julio de 2017.

Tabla 3. Estadísticas de desaparición en Coahuila 2001-2017

Región	Personas desaparecidas			N. de expedientes
	Hombres	Mujeres	Total	
Norte I	277	68	345	258
Norte II	98	26	124	100
Laguna I	583	124	707	602
Laguna II	65	10	75	68
Centro	159	23	182	146
Carbonifera	69	15	84	73
Sureste	294	79	373	262
Total	1545	345	1890	1509

Fuente: Elaboración propia con base en datos del oficio de transparencia N. PGJE/UT-639/2017.

En México son comunes los arrestos[163] y detenciones[164] arbitrarias, como puerta de entrada a una cadena de graves violaciones a los derechos humanos como la tortura, las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales. De 2006 a 2015, la CNDH, recibió 10 249 quejas por detención arbitraria; 9 331 por tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, 313 por desaparición forzada; y 11 por ejecución extrajudicial.[165]

La población especialmente vulnerable a las detenciones arbitrarias es el grupo poblacional de jóvenes hombres en situación de pobreza.[166] Esto se conoce a partir de diversos informes y testimonios recabados por organizaciones de derechos humanos, más que a partir de registros estadísticos oficiales sobre arrestos y detenciones, que, cuando los hay, muestran serias deficiencias y disparidades entre las diversas agencias de policía e investigación criminal en el país.

En un estudio cualitativo que incluyó diversos tipos de información documental y el testimonio confidencial de 25 operadores de justicia de diversas regiones de México (trabajadores de procuradurías, juzgados, tribunales y cuerpos

163 Definido por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidads como el "acto de tomar en custodia o de aprehender a una persona", *apud*. Amnistía Internacional, *Fuera de Control. Tortura y otros malos tratos en México*, 2014, p. 4.

164 "Privación de libertad o confinamiento que se prolonga desde la aprehensión hasta la puesta en libertad de la persona", *loc. cit.*

165 *Ibid.,* p. 7.

166 *Ibid.,* p. 4.

de policía), Amnistía Internacional encontró que las principales razones para perpetrar detenciones arbitrarias por parte de las instituciones policiales son:

> (…) la extorsión a quienes detienen, los pagos de terceras personas para detener a alguien, la realización de detenciones políticamente motivadas (por ejemplo, de participación en movimientos sociales o personas defensoras de los derechos humanos), la detención de personas por un delito menor —que muchas veces no se cometió— para investigarlas por algún otro delito, o para sembrar evidencia y así no tener que investigar auténticamente los delitos que sí se llevan a cabo.[167]

El mismo informe[168] destaca que las policías mexicanas violan sistemáticamente el derecho de las personas detenidas a ser informadas sobre sus derechos, el motivo de la detención y la posibilidad de contactar a su familia. Las tardanzas injustificadas de las detenciones arbitrarias son espacio para la siembra de evidencias y la tortura u otros malos tratos. La policía tampoco reporta adecuadamente sobre las detenciones, pues los informes policiales son elaborados generalmente por personas que no participaron en los arrestos, de modo que se registran irregularidades en los registros, omitiendo, por ejemplo, el reporte de incidentes de abuso en el uso de la fuerza y detalles precisos sobre hora y lugar de detención. En México no hay un registro unificado de detenciones.

Las procuradurías y fiscalías de los estados por lo general no investigan y, por tanto, no sancionan las detenciones arbitrarias. El estado de Coahuila reportó que en 2016 emitió 11 sanciones administrativas a policías por su participación en detenciones arbitrarias,[169] pero no señaló en que consistieron dichas sanciones ni en cuántos casos se siguió una investigación penal.

Existen figuras legales que posibilitan la ejecución de detenciones arbitrarias, como el caso de la prisión preventiva oficiosa y la flagrancia por señalamiento,[170] que permite a la policía detener a una persona sólo con base en testimonios y sin necesidad de una orden judicial. Amnistía Internacional describe el trazado habitual de las detenciones arbitrarias en México, de la siguiente manera:

> (…) una persona en una situación generalmente de marginación y discriminación (digamos un joven en pobreza) es detenida en un momento

167 *Ibid.*
168 *Ibid.,* p. 5.
169 *Ibid*., p. 33.
170 Se detiene a una persona con base en los señalamientos de algún testigo de los hechos y bajo la presunción de que intervino en algún hecho delictivo. *Ibid.,* p. 11.

> ordinario de su día (por ejemplo cuando regresa a casa después de un día de trabajo), la policía no le explica por qué es arrestada y le siembra algún objeto para incriminarla (digamos un arma) y es llevada ante otras autoridades, quienes inician un proceso legal que le resulta incomprensible. Esta persona pasa varios años en espera de juicio.[171]

No todas las detenciones arbitrarias terminan en un encarcelamiento injusto, muchas pueden derivar en desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales. El Comité de las Naciones Unidas contra la Desaparición Forzada ha recomendado al Estado mexicano mejorar los registros de personas privadas de libertad como medida de prevención de desapariciones forzadas.[172]

En 2011, el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias visitó México y en su informe de misión,[173] destacó que las instituciones policiales mexicanas no tienen un procedimiento de detención unificado ni una base de datos centralizada donde se registren las detenciones. En 2015, en su Informe de seguimiento a las recomendaciones de 2011,[174] el Grupo de Trabajo reivindicó su recomendación de fortalecimiento de los registros de detención. Esta recomendación es significativa, pues el Grupo de Trabajo identificó que el uso indiscriminado de la flagrancia es una constante en las detenciones arbitrarias que derivan en desapariciones forzadas, así como en desapariciones transitorias donde después de un tiempo en detención arbitraria las personas eran presentadas ante autoridades y puestas bajo arraigo. Se ha recomendado eliminar esta figura de la legislación mexicana por el amplio margen que posibilita para la comisión de violaciones graves a los derechos humanos.

En su comunicación a la Corte Penal Internacional, la FIDH[175] señala que, entre 2009 y 2012, se registraron casos en los que las instituciones policiales de Coahuila detenían a personas para entregarlos al grupo criminal de los Zetas empleando uniformes, patrullas, armas y equipamiento oficiales. Este fenómeno ha sido corroborado por la abogada Ariana García,[176] quien, en entrevista, señala que las detenciones realizadas por el GATEM y el GATE en la zona norte de Coahuila fueron arbitrarias porque, además de que se detenían a personas sin

171 *Ibid.,* p. 10.
172 ONU-DH México y CNDH, *op. cit.*, p. 25.
173 *Ibid.,* pp. 30-57.
174 *Ibid.,* pp. 58-65.
175 Federación Internacional de Derechos Humanos, *México: Asesinatos, desapariciones y torturas en Coahuila de Zaragoza constituyen crímenes de lesa humanidad. Comunicación de acuerdo con el artículo 15 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, 2017, p. 25.
176 Entrevistada el 20 de junio de 2017.

órdenes de aprehensión, estas instituciones no tenían un sustento legal, pues carecían de Ley Orgánica. Además, no contaban con registro de detenciones. Adicionalmente, varias personas que llegaban a presentarse ante un Ministerio Público habían pasado por actos de tortura.

Una vez perpetrada la detención ilegal, la víctima puede ser objeto de malos tratos, inhumanos, crueles y degradantes.[177] De hecho, "las pocas víctimas de desaparición forzada y sustracción de personas cuyas restos se han hallado mostraban señales de haber sufrido tortura y otros malos tratos".[178] La posible finalidad de estos actos[179] puede ser "obtener confesiones o declaraciones que impliquen a otras personas, obtener información, obtener dinero mediante extorsión, inspirar temor y humillar y castigar."[180] De acuerdo con el informe de la FIDH, en el caso de algunas policías locales, los actos de tortura y malos tratos, independientemente de si derivaron o no en una desaparición forzada, se "han cometido como parte de un ataque sistemático dirigido contra una población civil supuestamente considerada sospechosa de integrar los grupos del narcotráfico o, considerada un obstáculo para dichos grupos".[181] Información acopiada con la abogada de Familias Unidas muestra cómo la tortura forma parte central de la desaparición:

> Muchos de los testimonios es que los trasladan hacia el río Bravo (…) Ahí los torturan, los mutilan, los hacen cavar tumbas, los entierran, luego los sacan (…) los hemos encontrado muy golpeados (…) Nos hacen referencia quienes antes trabajaban en estas corporaciones [policías estatales]. Cuando estaban torturando a alguien, se les pasaba la mano, tenían órdenes de desaparecerlo.[182]

177 Al igual que con la desaparición forzada y la detención arbitraria, es difícil asir el hecho empíricamente. No existen mediciones consistentes sobre el particular, salvo el análisis de casos bien documentados y, en algunos casos, encuestas de victimización que incluyen reactivos en referencia a las interacciones entre la policía y la población, o en su defecto encuestas dirigidas a la población penitenciaria.

178 Amnistía Internacional, *Fuera de Control. Tortura y otros malos tratos en México*, 2014, p. 19.

179 La bibliografía especializada, así como los informes de distintas organizaciones de derechos humanos, sostienen que los principales malos tratos son: golpes con puños, botas, culatas de fúsil y palos; introducción de agua con gas o chile por la nariz del detenido; amenazas de muertes; descargas eléctricas en partes del cuerpo como los dedos de los pies y los testículos; simulacros de ejecución y amenazas de desaparición forzada; semi-asfixia mediante bolsas de plástico o trapos mojados y simulacros de ahogamiento; posturas en tensión; violación y otras formas de violencia sexual y amenazas contra las familias de los detenidos.

180 Amnistía Internacional, *op. cit.*, p. 11.

181 FIDH, *op. cit.*, pp. 40-41.

182 Entrevista con Ariana García, 20 de julio de 2017.

En algunos casos, las víctimas de desaparición forzada pueden ser objeto de inhumación clandestina o desintegración/disolución del cadáver.[183] La disposición de cadáveres y restos humanos "son una de las evidencias más claras de la crisis de derechos humanos que prevalece en nuestro país"[184] y puede ser muestra de control territorial, al tiempo que modifica patrones de comportamiento y de las relaciones sociales por el "hecho de que se convive de manera cotidiana con un secreto que encuentra la oportunidad específica para ser expuesto".[185] Además, pone en evidencia "la impunidad con la que se puede actuar en México y, vinculado con ello, la poca capacidad y/o disposición del Estado en su conjunto para afrontar y resolver el problema".[186]

En sintonía con la falta de claridad en la integración de registros estadísticos confiables para la desaparición forzada, la detención arbitraria y los malos tratos, la información disponible para fosas clandestinas es discutible. En su informe especial sobre desaparición forzada y fosas clandestinas,[187] la CNDH publicó cifras para el período de enero del 2007 a septiembre de 2016. Los datos que muestra los construye por medio de dos fuentes: cifras oficiales vía transparencia y seguimiento hemerográfico.[188] Para Coahuila, el cómputo oficial sostiene que se hallaron 51 fosas y 59 cadáveres,[189] mientras que el conteo hemerográfico registró 73 fosas y 664 cadáveres. Si bien la información consignada no corresponde al mismo rango temporal (diciembre de 2009 a 2014), los resultados del *informe Violencia y terror. Hallazgos sobre fosas clandestinas en México*.[190] exhiben una diferencia central con la publicación de la CNDH. A pesar de que en la entidad se encontraron 45 fosas (lo que la coloca en cuarto lugar a nivel nacional), no se reporta la exhumación de un solo cuerpo; lo que se recuperó fueron 1 828 restos de cuerpo. Información obtenida[191] por los autores vuelve aún más compleja la situación, pues la Dirección General de Unidades de Investigación afirma la existencia de 46 fosas y, por lo menos, 35 cuerpos (*Tabla 4*) mientras que la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas sostiene la existencia de 35 lugares de

183 Ejemplo de ello es el caso de los cadáveres deshechos al interior del penal de Piedras Negras.
184 Universidad Iberoamericana y CMDPDH, *Violencia y terror. Hallazgos sobre fosas clandestinas en México*, 2017, p. 81.
185 *Ibid*., p. 66.
186 *Ibid*., p. 63.
187 CNDH, *op. cit*.
188 Según la fuente oficial, en todo el país hay 855 fosas clandestinas, de cuyo interior se habían exhumado 1 548 cadáveres; en cambio, datos del seguimiento hemerográfico reportan 1 143 fosas de donde se exhumaron 3 230 cuerpos.
189 En 4 fosas no se indicó si fueron encontrados cadáveres o restos humanos.
190 Universidad Iberoamericana y CMDPDH, *op. cit*.
191 Oficio N. PGJE/UT-639/2017.

inhumación a partir de abril del 2012, fecha en que se creó[192] (*Tabla 5*), pero no registra ningún cuerpo, ya que no se logró "exhumar ningún cuerpo completo, es por ello que sólo se mencionan las muestras biológicas encontradas por lo que la cifra de cadáveres localizados es 0". Según el oficio, no se tiene certeza de que los restos encontrados pertenezcan a humanos, ya que las muestras acopiadas y aseguradas por la Policía científica:

> fueron enviadas al Departamento de Preservación y cadena de Custodia para garantizar el procedimiento técnico-científico de cada muestra en cada fase del proceso en apego estricto a la normatividad vigente y al acuerdo A/002/10 y A/078/12 emitidos por la Procuraduría General de la República […] Hasta la fecha todavía […] se encuentran en un proceso de clasificación y análisis para determinar si son restos humanos, ya que también pudieran pertenecer a algunas especies animales.[193]

Más allá de los diferendos entre las fuentes por las disparidades temporalidades, las cifras revelan criterios diferenciados en la integración de información, sean estos por las exigencias mismas de codificación y controles metodológicos de cada registro o, en su defecto por la operacionalización del término a entender por fosa o cadáver, lo cierto es que revelan displicencia en la integración precisa de datos.

Tablas 4 y 5. Fosas clandestinas y restos en Coahuila por región y por municipio 2008-2017

Coahuila: fosas clandestinas y restos , 2008 a 2017		
Región	Fosas	Cuerpos / restos encontrados
Sureste	19	10 849 restos y 2 osamentas
Laguna I	18	25
Laguna II	1	restos óseos
Centro	5	7
Carbonifera	3	3
Norte I	0	0
Norte II	0	0

192 Afirman la existencia de 35 puntos de hallazgo, sin embargo, cuando se desglosa la información por municipio, la suma da un total de 34.

193 Oficio N. PGJE/UT-639/2017.

Municipio	Fosas
Saltillo	7
Ramos Arizpe	2
Arteaga	1
Monclova	2
San Pedro de las Colonias	2
Torreón	8
General Cepeda	2
San Buenaventura	2
Castaños	2
Nueva Rosita	1
Piedras Negras	4
Viesca	1
Total	35*
*sumatoria errada en la fuente original	

Fuente: Elaboración propia con base en datos del oficio de transparencia N. PGJE/UT-639/2017.

La postura del Gobierno del estado ante las fosas clandestinas ha variado. Es hasta 2014 que se empiezan a desarrollar los primeros operativos a gran escala con la participación de 250 efectivos del Ejército, la Marina, policías federales y policías locales.[194] En diciembre de 2016 de promulgó la Ley para la Localización, Recuperación e Identificación Forense de Personas del Estado de Coahuila, la cual fue elaborada con la colaboración del Comité Internacional de la Cruz Roja, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y los colectivos de familiares de personas desaparecidas. Según este ordenamiento, se debe diseñar un Plan Estatal de Exhumaciones, por lo que los operativos y exhumaciones realizadas hasta el momento se han desarrollado sin dicha planeación. Desde la sociedad civil, algunas agrupaciones de familiares han optado por la búsqueda, con sus propios medios y recursos, de sus desaparecidos.

En términos prácticos, los distintos eslabones que pueden derivar en una desaparición forzada, que van desde la detención ilegal, los malos tratos, crueles e inhumanos y hasta la eventual inhumación clandestina, tienen como telón de

194 Juan Cedillo, "Coahuila: en busca de desaparecidos, 'macro-operativo' falaz", *Proceso*, 15 de marzo de 2014.

fondo a la impunidad de quien la ordena y perpetra. La detención arbitraria puede ser posible en la medida en que el agente se sabe libre de sanción. Entre los posibles facilitadores clave se encuentran la ausencia de protocolos claros de actuación policial, el abuso del término de flagrancia equiparada y los magros controles de registro de detención, así como la presencia de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, ya sea con la presencia directa de efectivos militares o con la aplicación de esquemas de militarización organizativa, como el Modelo Coahuila.[195] En relación con lo anterior, se encuentra el mal trato de los detenidos, que puede llevar a la muerte de la víctima, y derivar en inhumación clandestina como forma de ocultar la evidencia. Así, "la impunidad generalizada perdura como un patrón crónico […] favorece la perpetración de las desapariciones forzadas"[196] y muestra la ausencia de "esfuerzos suficientes para determinar la suerte o el paradero de las personas desaparecidas, sancionar a los responsables y garantizar el derecho a la verdad y la reparación."[197] Aunado a lo anterior, la carencia de datos claros y confiables no solo constituye una fuerte falencia en términos técnicos sino que, además, puede ser un posible aliciente de la impunidad y la omisión puesto que inhabilitan a:

> sentar las bases de ejercicio de rendición de cuentas de las instituciones gubernamentales sobre lo que están haciendo para atender el problema de las desapariciones. La información y el diagnóstico de un problema público son condiciones indispensables para poder exigir cuentas a las autoridades sobre la atención que prestan para su solución, pues no se pueden exigir cuentas sobre un problema cuyas dimensiones cuantitativas y cualitativas se desconocen[198]

¿Cuál ha sido la respuesta de las autoridades frente al problema de desaparición forzada en Coahuila? ¿Han respondido de algún modo en particular? y ¿Cómo es que se ha enfrentado la desaparición por parte de los distintos sectores sociales?

En primera instancia, la atención de las autoridades inicia con el acercamiento de familiares y conocidos de la víctima con las instancias judiciales para

195 En todo el país, al menos durante la última década, "el fenómeno de desapariciones no es ajeno a la militarización de las tareas de seguridad pública […] Es un hecho objetivo y probado de que las Fuerzas Armadas se han visto involucradas en casos de desaparición forzada". Centro Prodh, *op. cit.*, p. 55. A conclusiones similares llegó el informe Open Society Justice Initiative, donde se muestra los efectos de la militarización en violaciones a derechos humanos.

196 ONU-DH México y CNDH, *op. cit.*, p. 62.

197 *Ibid.*, p. 50.

198 CADHAC, *op. cit.*, 2017.

dar con el paradero. En ese sentido, una de las respuestas documentadas ha sido intentar desacreditar a la víctima declarando que "estaba involucradas con grupo delictivo sin ninguna evidencia o investigación en su contra."[199] Se ha hecho uso de los conceptos "desaparecidos, extraviados, no localizados y ausentes, para referirse a todas aquellas personas de las que se desconoce su paradero".[200] Además de que, en algunos casos, en lugar de haber iniciado averiguaciones previas, o en su caso carpetas de investigación, "radicaron actas circunstanciadas, no obstante que en la mayoría de los casos, desde el momento de presentarse la denuncia correspondiente, se identificaron elementos suficientes que hicieron presumir la comisión de un hecho delictuoso".[201] En otros casos, los Ministerios Públicos han manifestado negativa a la recepción de denuncias en contra de miembros de corporaciones de seguridad pública, mientras estos últimos pueden presentar negativas y reticencias para darse por enterado de las acusaciones en su contra.[202] También se han negado a otorgar información a aquellos que han decidido buscar a su familiar por sus propios medios. En casos extremos, la FIDH logró documentar en la entidad amenazas e intimidación de distinto tipo con la intención de "exigirle a las víctimas y testigos que retiren denuncias ya presentadas".[203]

En algunos casos, frente a la indolencia de las autoridades, los familiares deciden no denunciar. Es el caso de María,[204], madre de David, quien relata que su hijo fue secuestrado por un grupo armado en 2012 junto con otros nueve jóvenes. A la fecha, María no ha denunciado; señala que tiene temor a hacerlo porque ha sido vigilada por personas y porque dos personas que sí denunciaron los hechos no han tenido respuesta alguna de parte de las autoridades. En sus palabraz: "todo es por cuidar a los que nos quedan. Estoy a cargo de mis hijos, me quedan tres me falta nada más uno. Me he enterado de que de la Procuraduría les hablan y los amenazan de que ya no le busquen mucho". También tiene desconfianza en el personal de la Procuraduría, pues una persona que se hizo pasar por funcionario le solicitó dinero para decirle el paradero de su hijo.

La falta de confianza frente a las autoridades —máxime cuando se tiene evidencia de participación de agentes estatales en la desaparición de las víctimas—, la indolencia manifiesta de algunos funcionarios y la falta de resultados en la

199 ONU-DH México y CNDH, *op. cit.*, p. 41.
200 CNDH, *op. cit.*, p. 13.
201 *Ibid.*, p. 172.
202 FIDH, *op. cit.*
203 *Ibid.*, p. 58.
204 A petición de la entrevistada, se usará un nombre ficticio para preservar su identidad.

ubicación de los desaparecidos. han llevado a la organización de colectivos de familiares. Gracias a la presión ejercida por colectivos de familiares de personas desaparecidas en Coahuila, el estado ha tomado ciertas medidas para la atención del problema, aunque aún sin resultados y con serias deficiencias de gestión. El gobierno de Rubén Moreira impulsó cambios normativos y creó una institucionalidad —aún muy deficiente,— para la búsqueda de personas desaparecidas, en colaboración con instancias internacionales como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y el Comité Internacional de la Cruz Roja.[205]

En su último informe de gobierno, Rubén Moreira reportó que, durante su sexenio, se denunció la desaparición de 5 192 personas, de las cuáles se localizaron 3 307.[206] No informa cuántas con y cuántas sin vida, menos aún cuántas de estas desapariciones fueron forzadas. Las acciones de gobierno para atender la problemática de las desapariciones han sido meramente normativas y basadas en la instalación de una nueva burocracia. No ha habido un proceso de persecución oportuna de agentes estatales involucrados en desapariciones forzadas. Al contrario, estas han sido invisibilizadas por el Gobierno estatal. Igualmente han sido prácticamente nulos los resultados de localización de personas que son buscadas por los colectivos de familiares.

La omisión gubernamental ante la identificación e investigación de las desapariciones forzadas fue confirmada por el subprocurador de Personas Desaparecidas, quien en entrevista confirmó que el Gobierno del estado no tiene registro de cuántas desapariciones son forzadas y cuántas no.[207] El interés gubernamental parece ser alargar la espera de las familias y dar respuestas paliativas sin resolver casos efectivamente. Ante la falta de eficacia del Gobierno para realizar investigaciones efectivas, Michael Chamberlin, subdirector del Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios,[208] acompañante del colectivo Familias Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (FUNDEC), afirma que el "grado de colusión entre el Estado y el crimen está aún por conocerse", pues "no es una guerra del Estado contra los cárteles, sino una guerra entre cárteles donde el Estado está involucrado". Por ello, la investigación y sanción de la colusión y aquiescencia del Estado respecto a las desapariciones forzadas, ante la ineficiencia de la justicia nacional, es un asunto que

205 Gloria Leticia Díaz, "Coahuila: entre el infierno y la esperanza", *Proceso*, 1 de julio de 2017.
206 Gobierno de Coahuila, *6º Informe de Resultados. Rubén Moreira Valdez*, p. 403.
207 Entrevista con José Ángel Herrera, 24 de julio de 2017.
208 Entrevista con Michael Chamberlin, 24 de junio de 2017.

se espera que sea juzgado por instancias internacionales, como el caso de la Corte Penal Internacional.

Buena parte de los avances normativos y de institucionalidad incipiente no han sido resultado de la voluntad o iniciativa del Gobierno del estado, sino del proceso facilitado por el Grupo Autónomo de Trabajo (GAT), instancia de interlocución entre Fundec y el Ejecutivo estatal, con observación de la Oficina en México del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. El grupo surgió tras la recomendación del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas e Involuntarias que visitó Coahuila en 2011. En el marco de las reuniones periódicas facilitadas por el GAT, se han anunciado los avances en las decisiones institucionales, pero no se presenta avance alguno en la búsqueda o identificación de personas desaparecidas. Esto ha provocado insatisfacción en muchas familias, que "repiten que se levantan todas las veces con las manos vacías".[209] El Gobierno de Coahuila ha hecho mucho en el papel, pero prácticamente no ha tenido un sólo resultado en terreno para las familias organizadas.

El GAT ha trabajo tres ejes en el diálogo entre el gobierno estatal y las familias, particularmente de Fundec, organización pionera en el tema en el Estado, que además inició el proceso de interlocución.[210] Estos son: 1) armonización legislativa, con el que se logró reformar el código penal del estado para incluir la figura de desaparición y se creó la Subprocuraduría de Personas desaparecidas; 2) atención a familias, con el que se creó el aún disfuncional Programa de Atención a Víctimas de Desaparición (Profade) y 3) investigación y búsqueda, con el que se ha trabajado en el fortalecimiento de la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas (misma que no ha podido dar resultado a ninguna de las 63 averiguaciones de Fundec); en la identificación de cuerpos, mismos que al momento son 480 encontrados en fosas clandestinas. Para Fundec, no ha habido resultados en identificación de cuerpos ni en búsqueda en vida.

Hay avances en el mecanismo de interlocución del GAT; se ha buscado instalar capacidades, pero sus resultados son prácticamente nulos. No existe, por ejemplo, voluntad para identificar cuerpos, Tampoco existe voluntad gubernamental para investigar el "patrón de conducta criminal, no buscan cómo, quién y cuándo son responsables".[211] No se investiga a agentes estatales involucrados en desapariciones. El Estado es, por tanto, omiso y aquiescente. Como parte de sus "resultados" en el tema, el gobernador Rubén Moreira

209 Entrevista con Irene Spigno, 23 de agosto de 2017.
210 Entrevista con Michael Chamberlin, 24 de junio de 2017.
211 *Ibid.*

informa sobre cambios normativos, pero no sobre resultados en sentencias contra responsables:

> Promovimos la armonización de la legislación local con la ley federal; también ajustamos los tipos penales a los estándares internacionales y promovimos leyes para contar con una figura de declaración de ausencia por desaparición, y buscamos otorgar una óptima protección multidisciplinaria a las víctimas indirectas de este flagelo y creamos el Protocolo Homologado para la búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada.[212]

Moreira reporta qué se ha cambiado en el papel, pero no presenta los resultados de esos cambios en términos de localización con vida e identificación de cuerpos. Desde 2012, la entonces Subprocuraduría para la Investigación y Búsqueda de Personas No Localizadas, Atención a Víctimas, Testigos y Ofendidos; hoy Subprocuraduría de Personas Desaparecidas, ha tenido serias deficiencias para llevar a cabo un trabajo efectivo. En un inicio, los múltiples temas asignados le imposibilitaron dedicarse totalmente al tema de personas desaparecidas, como ahora lo intenta. Para resolver 1 890 casos de personas desaparecidas, la Subprocuraduría cuenta con 24 Ministerios Públicos, solo 18 personas en la unidad de búsqueda y 4 peritos[213].

En un diagnóstico no público realizado por un grupo de consultores colombianos, se encontró que la Subprocuraduría carecía de cuestiones tan básicas como electricidad eficiente en la oficina, papelería, copiadoras y viáticos.[214] Con sus deficiencias evidentes, la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas, tiene la función de identificación de cuerpos, base de datos genéticos y búsquedas en campo; tareas que no cumple. Los consultores colombianos que realizaron el diagnóstico continúan en labores de asesoría a la Subprocuraduría y recomendaron la incorporación del tema de testigos protegidos y atención a víctimas.[215] Los colectivos, por su parte, han hecho exigencias sobre el fortalecimiento de la unidad de búsqueda, la mejora de la gestión de información, la investigación eficiente y sobre aspectos indispensables como las instalaciones, equipamiento y personal necesarios para el funcionamiento del organismo.

En la reunión plenaria entre el Gobernador Rubén Moreira y Fundec del día 22 de julio de 2017, la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas presentó

212 Gobierno de Coahuila, *op. cit.*
213 Entrevista con José Ángel Herrera, 24 de julio de 2017.
214 Entrevista con Michael Chamberlin, 24 de junio de 2017.
215 Entrevista con José Ángel Herrera,, 24 de julio de 2017.

su informe de trabajo, donde señaló que, por recomendación de los consultores colombianos, trabajará en 12 casos prioritarios; los cuales se integran por tres casos seleccionados por cada uno de los cuatro colectivos de familias de personas desaparecidas en el Estado: Fundec, Grupo de Víctimas por sus Derechos en Acción (Vida), Alas de Esperanza y Familias Unidas en Búsqueda y Localización de Personas Desaparecidas. Para estos casos prioritarios, la Subprocuraduría destinará personal dedicado en exclusividad a ellos y seis vehículos.[216] La agenda programática de siete puntos, los cuales se han definido con el apoyo de equipo de consultores colombianos:

1. Armonización legislativa
2. Trabajo en la implementación de la Ley de Identificación Forense, desarrollando los protocolos necesarios.
3. Programa de Atención Integral a Familiares de Personas Desaparecidas (Profade).
4. Atención y continuidad del trabajo de consultores colombianos.
5. Reactivación de la mesa de búsqueda.
6. Trabajo para la garantía de la no repetición y la memoria histórica.
7. Nuevo modelo de Grupo Autónomo de Trabajo.

Los siete puntos están dirigidos a operar las bases que se han construido, es decir, llevar a la práctica lo que solo ha quedado en fase de diseño y planeación. Al momento, los intentos por profesionalizar a la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas, optimizar los procesos forenses y atender a las familias de las víctimas han sido poco exitosos. En términos de capacitación de los funcionarios públicos responsables de atender la problemática de las desapariciones, se instauró una especialidad en el tema, impartida ya a dos generaciones por la Academia Interamericana de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Coahuila. Los funcionarios mostraron poco interés por la misma y los alumnos destacados resultaron ser las familias: "Los alumnos de la Subprocuraduría han sido los menos comprometidos; de parte de algunos de ellos no había un compromiso".[217]

216 En entrevista, José Ángel Herrera señaló que siete Ministerios Públicos han sido asignados exclusivamente a la atención de los 12 casos prioritarios.
217 Entrevista virtual con Irene Spigno,. 23 de agosto de 2017.

El gobierno de Coahuila ha trabajado, con apoyo de la Cruz Roja Internacional, en la conformación de una normatividad adecuada para la exhumación e identificación de cuerpos. Las capacidades forenses del estado han sido limitadas y sus resultados prácticamente nulos. La Ley de para la Localización, Recuperación e Identificación Forense de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza fue emitida apenas en 2016[218] y en 2017 se trabaja en la conformación de una Plan Estatal de Exhumaciones. Al momento, los protocolos de identificación forense se encuentran todavía en desarrollo. Las exhumaciones por parte de la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas iniciaron apenas el 17 de abril de 2017.[219] El Estado no muestra celeridad en el tema y son las propias familias quienes han encabezado labores de búsqueda, haciendo lo que aquel no puede o no quiere realizar.

Ariana García,[220] abogada de Familias Unidas en la Búsqueda y Localización de Personas Desaparecidas, colectivo de Piedras Negras, señala que se han encontrado 458 cuerpos sin identificar en fosas clandestinas en el estado. Acusa que la identificación que se intenta realizar no está basada en protocolos, además de que no se ha puesto en marcha un plan de exhumaciones en consenso con las familias.

El estado de Coahuila tiene capacidades limitadas para la conformación de una base de datos con muestras genéticas, por ello se ha apoyado en las acciones federales en la materia. Apenas en la plenaria del 22 de julio de 2017 con Fundec, el gobernador invitó a las jornadas de toma de muestras genéticas por parte de la PGR. La Mesa de Coordinación forense[221] contemplada en la legislación, tuvo una primera sesión el 3 de marzo de 2017; ya cuenta con lineamientos y es la responsable de presentar un Plan Estatal de Exhumaciones, que se espera que cuente con presupuesto. Es decir, los avances forenses siguen estando en papel, no en práctica.

La atención a las familias de las personas desaparecidas ha sido deficiente. En la reunión plenaria, se comunicó que el Profade presupuesto de 1 500 000

218 Esta ley se promulgó en diciembre de 2016; fue elaborada con la colaboración del Comité Internacional de la Cruz Roja, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y los colectivos de familiares de personas desaparecidas.

219 Entrevista con José Ángel Herrera, 24 de julio de 2017.

220 Entrevista con Ariana García, 20 de julio de 2017.

221 De acuerdo con el artículo 42 de la ley, la Mesa de Coordinación Forense se integra por el procurador, el titular de la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, el titular de la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas, el titular de la Subprocuraduría Ministerial, el titular y un representante de la Dirección General de Servicios Periciales, el titular de la CEAV Coahuila, así como una representante de los colectivos de familiares de personas desaparecidas que así lo soliciten.

pesos para operar el segundo semestre del año. Este es un recurso ineficiente para la atención de las necesidades de las familias. Además, el Profade carece de criterios de distribución[222].

En el diagnóstico que realizó la Academia Interamericana de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Coahuila para el diseño del Profade, se identificó que sólo el 6.5% de los entrevistados percibe que ha recibido beneficios por haber tramitado la declaración de ausencia de sus seres queridos.[223] Víctor Sánchez, investigador coordinador del diagnóstico, refiere que a partir del mismo se podrían desprender hasta 30 políticas públicas, pero esto no se ha hecho. Por el contrario, desde 2013, el Profade existe sólo en papel. La principal atención a las familias de las personas desaparecidas ha sido la de recibirlas en reuniones periódicas donde se repiten las mismas promesas.

El Gobierno de Coahuila tiene una relación diferenciada con los cuatro colectivos de familiares de personas desaparecidas. Fundec tiene una dinámica de reuniones periódicas con el gobernador, con lo que logra avances legislativos y de planeación, no la localización de los casos que competen a la organización. En el caso de Grupo Vida de Torreón, la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas realiza labores de búsqueda en campo, en compañía del colectivo. El grupo Alas de Esperanza tiene una relación estrecha con el gobierno del Estado, siguiendo el caso de desapariciones en Allende. En el caso de Familias Unidas en la Búsqueda y Localización de Personas Desaparecidas, el gobernador rompió el diálogo que había iniciado con la organización, pues no aceptó la responsabilidad del GATE en desapariciones forzadas; este colectivo se incorporó a la mesa forense junto con los demás grupos, pero no lleva un seguimiento cercano como el resto.

Por recomendación de consultores colombianos, la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas trabajará en 12 casos prioritarios; los cuales se integran por tres casos seleccionados por cada uno de los cuatro colectivos de familias de personas desaparecidas en el Estado. En entrevista, el subprocurador Herrera[224] señaló que siete Ministerios Públicos han sido asignados exclusivamente a la atención de los 12 casos prioritarios.

Es posible observar una política de división propiciada por el Gobierno del estado, quien no tiene un mecanismo homogéneo de interlocución. De este

222 Entrevista virtual con Irene Spigno, 23 de agosto de 2017.
223 V. Sánchez, *op. cit*.
224 Entrevistado el 24 de julio de 2017.

modo, las reuniones y acuerdos no se sostienen con todos los colectivos en su conjunto. Mientras el proceso tan largo de interlocución con Fundec no ha derivado en la localización de alguna de las personas buscadas por dicha organización, Alas de Esperanza, organización cercana al gobernador, reconoce haber localizado ya a personas con vida.

La división entre organizaciones se ejemplifica con el caso de Julio Herrera,[225] quien perteneció al grupo Vida de Torreón, pero fue expulsado de la misma y formó, por tanto, la Asociación Internacional de Búsqueda de Desaparecidos en México, que es una organización dedicada al seguimiento de casos de extranjeros desaparecidos en México. También pertenece a la Brigada Nacional de Búsqueda de Desaparecidos, con la que se han realizado búsquedas en Coahuila. Su caso muestra la falta de uniformidad y un proyecto común entre los grupos, aunque comprtan un último objetivo.

La división entre grupos puede obedecer a procesos de diferenciación en formas de organización y acción de los diversos colectivos, pero también puede ser parte de una estrategia gubernamental para evitar que las organizaciones conformen un frente único. La abogada de Familias Unidas de Piedras Negras, Ariana García,[226] señala que la organización que nació en 2013 ha documentado 250 casos de desaparición, de los cuales 90 califican como desaparición forzada por parte de fuerzas especiales de seguridad estatal como GATE, principalmente en Piedras Negras y la zona conocida como Cinco Manantiales. Por trabajo de la organización, se han localizado personas con y sin vida, aunque aún permanecen desaparecisas 11 personas.

Familias Unidas ha podido desarrollar un mecanismo de reacción inmediata ante desapariciones forzadas que se activa cuando una persona es detenida arbitrariamente por las fuerzas de seguridad. La familia acude a todas las instancias donde pudiera estar detenido y se presenta un amparo para su localización, se hace una campaña de búsqueda en medios, principalmente redes sociales y se notifica a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, presentando queja por detención ilegal y desaparición. Con todos esos mecanismos paralelos, ha sido posible evitar que localizar personas detenidas arbitrariamente.

El papel de Familias Unidas para denunciar las desapariciones forzadas perpetuadas por personal policial en el estado y actuar en consecuencia no ha sido del agrado del gobierno estatal, que prefiere ignorar la participación de agentes es-

225 Entrevistado el 11 de julio de 2017.
226 Entrevistado el 20 de julo de 2017.

tatales en el problema. En 2013, la organización tuvo una primera reunión con el gobernador del estado, donde se expuso la participación del GATE en desapariciones forzadas, hecho que fue negado por el gobernador. En 2014, sostuvieron una segunda reunión, pero el gobernador rompió e diálogo cuando se le señaló la necesidad de investgar sobre la actuación de los grupos especiales de la policía. "Resulta que hicimos visibles las irregularidades y ya no nos volvieron a dar cita", señala la abogada Ariana García.[227] Es muy patente que la participación de agentes estatales en desapariciones forzadas permanece impune y se ja excluido a un grupo que ha señalado constantemente este hecho.

Aunque Familias Unidas ya no ha tenido interlocución directa con el Ejecutivo estatal ni tampoco apoyo económico por parte del gobierno (como sí lo han tenido otros grupos), ha participado en mesas de trabajo sobre el Profade y la normatividad de identificación forense. Estos aspectos, según reconoce la abogada de la organización, más que iniciativas de gobierno han sido conquistas de organizaciones como Fundec, que ha mantenido un proceso de diálogo constante con el Gobierno. No obstante, acusa que, a pesar de que el gobierno parece mostrar voluntad, no es "apto para localizar" a las víctimas.[228]

Olga Salcedo, presidenta de la organización Alas de Esperanza, que acompaña casos en Allende, perteneció a Familias Unidas, pero abandonó dicha organización para formar la propia con apoyo del Gobierno del estado.[229] Alas de Esperanza se presentó inicialmente con las familias señalando que era la misma organización que Familias Unidas y solo cambiaría de nombre.[230] El gobierno estatal entregó supuestos restos de seis personas a Alas de Esperanza, aunque no era posible identificarlos. "El Gobernador contesta que no son cenizas, que es tierra del lugar de los hechos que se entrega de forma simbólica a las familias".[231]

Los avances que ha habido y habrá para la atención al problema de las desapariciones dependen, por tanto, del proceso organizativo de los colectivos de familiares, quienes han rebasado al Gobierno del estado en la generación de propuestas y rutas hacia el esclarecimiento de las desapariciones, así como en la localización de los desaparecidos. Parece que el castigo efectivo a los responsables no vendrá de los sistemas de justicia nacionale y, por ahora, los aparatos de justicia internacionales son el único espacio posible para encontrar verdad y reparación.

227 *Ibid.*
228 *Ibid.*
229 *Ibid*.
230 *Ibid*.
231 *Ibid*.

Conclusiones

Recomendaciones	
Observaciones	Recomendaciones
Deficiencias en registros oficiales de personas desaparecidas.	Es necesario registrar efectivamente todos los casos de desaparición e identificar los casos donde existe evidencia de participación de agentes del Estado.
Deficiente registro de detenciones por parte de las instituciones policiales.	Es necesario implementar un control riguroso de las detenciones efectuadas por personal policial en el estado, promoviendo la prontitud en la puesta a disposición de probables responsables y señalando fehacientemente condiciones de arresto en tiempo, modo y lugar.
Omisión y aquiescencia del Estado ante el problema de las desapariciones.	Los diversos mecanismos de justicia internacional, como la Corte Penal Internacional y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, deben prestar atención a las comunicaciones y denuncias sobre violaciones graves a los derechos humanos perpetradas por agentes estatales en el estado de Coahuila.
Falta de registro sobre desapariciones forzadas en el estado de Coahuila	Se debe identificar, investigar y sancionar las desapariciones forzadas en las que participen agentes del mismo estado
Nulos resultados del proceso de interlocución entre el Gobierno del estado y Fundec	Es obligación del estado de Coahuila poner en marcha los diversos mecanismos y políticas que solo ha dejado en fases de diseño y planeación, con énfasis en la búsqueda con vida de personas desaparecidas, la identificación de restos y cuerpos, así como en la investigación y sanción de responsables, incluidos agentes estatales.
Capacidades deficientes de la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas	Es indispensable fortalecer las capacidades de la Subprocuraduría mediante el reclutamiento de personal especializado en la materia y un mayor esfuerzo presupuestal.
Impunidad en casos de desaparición forzada	Se requiere judicializar los casos de desaparición de personas, incluyendo la investigación y sanción de funcionarios estatales involucrados con estructuras de macrocriminalidad responsables de desapariciones forzadas.
Intento gubernamental por dividir a organizaciones de familiares de personas desaparecidas	El estado de Coahuila está obligado a atender sin distingos a los diversos colectivos de familiares, así como a familias no organizadas; esto mediante un mecanismo que no divida los esfuerzos de atención sino que genere una interlocución igualitaria.

Anexo 1. Muestra de entrevistas

Personas entrevistadas	
Nombre y adscripción	Fecha y modalidad
Ariana Denise García Bosque, abogada de Familias Unidas en la Búsqueda y Localización de Personas Desaparecidas	Entrevista virtual, 20 de julio de 2017
Beatriz Flores y Rosario Morales, Familias Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (Fundec)	Entrevista presencial, 8 de julio de 2017
Irene Spigno, secretaria académica de la Academia Interamericana de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Coahuila	Entrevista virtual, 23 de agosto de 2017
José Ángel Herrera, subprocurador de Personas Desaparecidas del Estado de Coahuila de Zaragoza	Entrevista presencial, 24 de julio de 2017
Julio Herrera, Asociación Internacional de Búsqueda de Desaparecidos en México	Entrevista virtual, 11 de julio de 2017
María N. Testimonio confidencial de madre de joven desaparecido en Coahuila	Entrevista presencial, 24 de julio de 2017
Maribel Vázquez Castillo subsecretaria de Prevención y Participación Ciudadana del Estado de Coahuila de Zaragoza	Entrevista presencial, 24 de julio de 2017
Michael Chamberlin,sSubdirector del Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios	Entrevista virtual, 24 de junio de 2017
Santiago Ignacio Quiroz Villarreal, director del Centro de Medios Alternos de Solución de Controversias del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza	Entrevista presencial, 24 de julio de 2017
Víctor Sánchez Valdés, profesor-investigador de la Universidad Autónoma de Coahuila	Entrevista presencial, 23 de julio de 2017

Referencias

Aguayo, Sergio (coord.), *En el desamparo. Los Zetas, el Estado, la sociedad y las víctimas de San Fernando, Tamaulipas (2010) y Allende, Coahuila (2011)*, México, El Colegio de México, 2016.

Aguayo, Sergio y Jacobo Dayán, *El Yugo Zeta. Norte de Coahuila, 2010-2011*, <https://goo.gl/zpZrCw>, consultado el 12 de julio de 2018.

Álvarez, Carlos, "Fiscal de EU liga al Gobierno de Coahuila con el narco; sus documentos 'no son confiables', dice", Zeta, 25 de abril de 2017, <https://goo.gl/zXiTHB>, consultado el 12 de julio de 2018.

Amnistía Internacional, *Falsas sospechas. Detenciones arbitrarias por la policía en México*, 2017, <https://goo.gl/yv4T5s>, consultado el 12 de julio de 2018.

_____, *Fuera de Control. Tortura y otros malos tratos en México*, 2014, <https://goo.gl/hui1cd>, consultado el 12 de julio de 2018.

Aranda, Jesús, "Antes de ser capturado, El Talibán declaró la guerra a los máximos líderes de Los Zetas", *La Jornada*, 28 de septiembre de 2012, <https://goo.gl/nQF6qb>, consultado el 12 de julio de 2018.

_____, "Zetas ejecutaron por la espalda a los 72 migrantes; no pudieron pagar rescate", *La Jornada*, 26 de agosto de 2010, <https://goo.gl/3BcsEo>, consultado el 12 de julio de 2018.

"Asesinan a 17 personas durante una fiesta privada en Torreón", *La Jornada*, 19 de julio de 2011, <https://goo.gl/DLrEo6>, consultado el 12 de julio de 2018.

Astorga, Luis, *"¿Qué querian que hiciera?" Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, México, Grijalbo, 2015.

_____, *Seguridad, militares y traficantes. El poder y la sombra*, México, Tusquets, 2007.

Becerra-Acosta, Juan Pablo, "El doble infierno de los Gates en Coahuila", Milenio, 31 de mayo de 2015, <https://goo.gl/YzLa23>, consultado el 12 de julio de 2018.

_____, "Gates, policías de élite que combaten narcos en Coahuila bajan la delincuencia", Milenio, 30 de mayo de 2015, <https://goo.gl/ymLtYr>, consultado el 12 de julio de 2018.

CADHAC, *Desapariciones en Nuevo León, desde la mirada de* CADHAC. *Informe 2009-2016*, 2016, <https://goo.gl/wmA62s>, consultado el 12 de julio de 2018.

Cámara de Diputados, "Boletín 4137. Comisiones Unidas aprobaron en sus términos proyecto de la Ley General de Desaparición Forzada", <https://goo.gl/JB5Yty>, consultado el 12 de julio de 2018.

"Calcinaron a agente del FBI en ejido de Saltillo", *Zócalo*, 22 de junio de 2016, <https://goo.gl/jXtRSH>, consultado el 12 de julio de 2018.

Carrasco, Jorge, "'Gates': permiso para secuestrar", *Proceso*, 31 de enero de 2015, <https://goo.gl/vQz4Hr>, consultado el 12 de julio de 2018.

Carrasco, Jorge y Alberto Cedillo, "Se divide el cártel de 'Los Zetas'", *Proceso*, 9 de octubre de 2012, <https://goo.gl/pQiVru>, consultado el 12 de julio de 2018.

Castillo, Gustavo, "Detienen a El Concord, presunto principal operados de Los Zetas en Reynosa", *La Jornada*, 15 de marzo de 2009, <https://goo.gl/U4xkiG>, consultado el 12 de julio de 2018.

Causa en Común, "Índice de Desarrollo Policial. Coahuila", <https://goo.gl/9MA-7yw>, consultado el 12 de julio de 2018.

"CDH: Gates torturaron por siete horas a un detenido en Coahuila", Sin Embargo, 14 de octubte de 2016, < https://goo.gl/CSP2Uf >, consultado el 12 de julio de 2018.

Cedillo, Alberto, "El Apocalipsis en Coahuila", *Proceso*, 24 de diciembre de 2012, <https://goo.gl/BjEMAi>, consultado el 12 de julio de 2018.

_____, "Coahuila: en busca de desaparecidos, 'macro-operativo' falaz", *Proceso*, 15 de marzo de 2014, <https://goo.gl/Kf31gN>, consultado el 12 de julio de 2018.

_____, "La CDHEC exige al gobierno de Coahuila procesar a 8 Gates por tortura y asesinato", *Proceso*, 15 de marzo de 2014, <https://goo.gl/Kf31gN>, consultado el 12 de julio de 2018.

_____, "Los Zetas, reyes de Coahuila", *Proceso*, 23 de julio de 2016, <https://goo.gl/bDKXH7>, consultado el 12 de julio de 2018.

Centro Prodh, *Perpetuar el fallido modelo de seguridad. La Ley de Seguridad Interior y el legado de una década de políticas de seguridad en México contrarias a los derechos humanos*, 2017.

Cidac, *Hallazgos 2016. Seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México*, <https://goo.gl/PW48fX>, consultado el 12 de julio de 2018.

CNDH, *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México*, 2017, <https://goo.gl/2YuJNT>, consultado el 12 de julio de 2018.

Collado, Fernando, "Pido al INE que actúe conforme a derecho. Guillermo Anaya Llamas", *Milenio*, 9 de julio de 2017, <https://goo.gl/Er7a4B>, consulado el 12 de julio de 2018.

Dávila, Patricia, "Detienen en Coahuila a 'El Paisa' hombre de confianza de 'El Lazca'", *Proceso*, 1 de mayo de 2012, <https://goo.gl/iWyRb5>, consultado el 12 de julio de 2018.

_____, "En la Laguna, 'chapos' contra 'zetas'", *Proceso*, 28 de agosto de 2011, <https://goo.gl/Hsmvwt>, consultado el 12 de julio de 2018.

"Detienen a Omar Treviño, el 'Z-42', líder de 'Los Zetas'", *El Universal*, 4 de marzo de 2014, <https://goo.gl/onsr7S>, consultado el 12 de julio de 2018.

Díaz, Gloria Leticia, "Coahuila: entre el infierno y la esperanza", *Proceso*, 1 de julio de 2017, <https://goo.gl/TfYvGD>, consultado el 12 de julio de 2018.

_____, "Descorazonadora Ley de Desaparición Forzada", *Proceso*, 12 de mayo de 2017, <https://goo.gl/LNTu3s>, consultado el 12 de julio de 2018.

_____, "Los 'gates', tan temidos como los sicarios", *Proceso*, 5 de julio de 2017, <https://goo.gl/nSdxFY>, consultado el 12 de julio de 2018.

Díaz, Mario P., "El dilema eterno: ¿pobreza o desigualdad en la explicación del homicidio? Hallazgos inesperados y propuestas para superar el dilema", *Acta Sociológica*, 70 (2016), pp. 197-221.

"Diputados aprueban la Ley General de Desaparición Forzada; familiares exigen a EPN publicarla de inmediato",*Sin Embargo*, 12 de octubre de 2017.

"El azote de los empresarios", *Proceso,* 9 de septiembre de 2007, <https://goo.gl/XK35Km>, consultado el 12 de julio de 2018.

"Ejecutan a Coronel en Piedras Negras", *Zócalo,* 26 de abril de 2009, <https://goo.gl/fBHB43>, consultado el 12 de julio de 2018.

Esquivel, Jesús, "El Mochomo puede destruir a El Chapo", Proceso, 14 de febrero de 2016, <https://goo.gl/Gsr8Kr>, consultaod el 12 de julio de 2018.

FIDH, *México: Asesinatos, desapariciones y torturas en Coahuila de Zaragoza constituyen crímenes de lesa humanidad. Comunicación de acuerdo con el artículo 15 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, mayo de 2016, <https://goo.gl/zJHKnF>, consultado el 12 de julio de 2018.

Freeman, Laurie, *State of Siege. Drug-related violence and corruption in Mexico. Unintented Consequences of the War on Drugs*, Washington, Washington Office on Latin America, 2006.

"Gates artífices de desapariciones", *Zócalo*, 16 de abril de 2017, <https://goo.gl/DXFH-Jv>, consultado el 12 de julio de 2018.

Gobierno de Coahuila, *6º Informe de Resultados. Rubén Moreira Valdez*, <https://goo.gl/tr7A3e>, consultado el 12 de julio de 2018.

_____, *Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017*, <https://goo.gl/go7nb2>, consultado el 12 de julio de 2018.

_____, *Programa Especial de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2011-2017*, <https://goo.gl/JVvjsq>, consultado el 12 de julio de 2018.

Gómez, Francisco, "Cae el Tatanka, uno de los fundadores de los Zetas", *El Universal*, 25 de abril de 2009, <https://goo.gl/P5Ws8y>, consultado el 12 de julio de 2018.

Gómora, Doris, "Presentan a El Canicón y 5 más del cártel del Golfo", *El Universal*, 20 de marzo de 2009, <https://goo.gl/vgDbs1>, consultado el 12 de julio de 2018.

González, María, "Un 'King Kong comeniños'", *El Universal*, 13 de septiembre de 2010, <https://goo.gl/Gf64zy>, consultado el 12 de julio de 2018.

González, María y Sergio Jiménez, "Arranca reingeniería policial y Plataforma México", *El Universal*, 8 de marzo de 2007.

"Groms asesinan y sepultan a tres", *Zócalo*, 26 de enero de 2015, <https://goo.gl/GqVE9A>, consultado el 12 de julio de 2018.

"Hallan 10 decapitados en Torreón: 7 son hombres y tres mujeres", *Excélsior*, 9 de julio de 2011, <https://goo.gl/ZrYdL8>, consultado el 12 de julio de 2018.

Hernández, Anabel, "Excarcelado, 'El Chaky' regresa a aterrorizar La Laguna", *Proceso*, 19 de octubre de 2013, <https://goo.gl/kNEu7g>, consultado el 12 de julio de 2018.

Herrera Beltrán, Claudia, "Marinos detienen sin violencia al Z-40", *La Jornada*, 16 de julio de 2013, < https://goo.gl/qeawBk>, consultado el 12 de julio de 2018.

Humans Right Clinic, *"Control … Sobre Todo el Estado de Coahuila". Un análisis de testimonios en juicios contra integrantes de Los Zetas en San Antonio, Austin y Del Río, Texas*, noviembre de 2017.

Human Rights Watch, "Los Desaparecidos de México. El persistente costo de una crisis ignorada", 20 de febrero de 2013, <https://goo.gl/sxYz3t>, consultado el 12 de julio de 2018.

Jiménez, Horacio, "Avalan ley general de desaparición forzada", *El Universal*, 13 de octubre de 2017, <https://goo.gl/JeUJnQ>, consultado el 12 de julio de 2018.

Jiménez, Sergio y Natalia Gómez, "Convoca a modernizar las instituciones de seguridad", *El Universal*, 20 de febrero de 2007.

"La Laguna, la nueva Ciudad Juárez de México", BBC, 18 de marzo de 2013, <https://goo.gl/jHdb6y>, consultado el 12 de julio de 2018.

"Líder Zeta confirma en EU que en tiempos de Moreira se usó prisión para disolver cuerpos en ácido", *Sin Embargo*, 9 de julio de 2016, <https://goo.gl/znH7LY>, consultado el 12 de julio de 2018.

Martínez, Eugenia, "Denunciarán ante la OEA a grupo de élite de Coahuila", Milenio, 1 de abril de 2014, <https://goo.gl/BsgdKs>, consultado el 12 de julio de 2018.

Martínez, Fabiola, "Empresarios del carbón coludidos con narcos", La Jornada, 26 de octubre de 2012, <https://goo.gl/QcB5Tj>, consultado el 12 de julio de 2018.

Martínez, Sanjuana, "A mi hijo lo mataron policías de élite de Coahuila; no es caso único", La Jornada, 12 de septiembre de 2015, <https://goo.gl/zgtKAX>, consultado el 12 de julio de 2018.

_____, "El narco estaba a punto de tomar el poder en Coahuila: Rubén Moreira", *Animal Político*, 27 de noviembre de 2013, <https://goo.gl/VN9tNx>, consultado el 12 de julio de 2018.

_____, "La Laguna: paz en Gómez Palacio; guerra en Torreón: miedo en ambas", La Jornada, 20 de marzo de 2011, https://goo.gl/ynpQv5>, consultado el 12 de julio de 2018.

_____, "Si agarro a un zeta lo mato; ¿para qué interrogarlo?: jefe policiaco", *La Jornada*, 13 de marzo de 2011, <https://goo.gl/2Vb4VE>, consultaod el 18 de julio de 2018.

Merlos, Andrea, "Destinan 50 mdp para evaluaciones policiacas", *El Universal*, 19 de marzo de 2007.

"México ha cometido crímenes contra la humanidad: Open Society Justice Iniciative, *El Financiero*, 7 de julio de 2016, < https://goo.gl/PJcTc1 >, consultado el 12 de julio de 2018.

Muedano, Marcos, "Decapitaciones se desatan este sexenio", *El Universal*, 28 de octubre de 2012, <https://goo.gl/14g6mS>, consultado el 12 de julio de 2018.

Muedano, Marcos e Hilda Fernández "Lanzan fuerza federal por crimen de hijo de Moreira, *El Universal*, 1 de abril de 2014, <https://goo.gl/UtDAUw>, consultado el 12 de julio de 2018.

Observatorio Nacional Ciudadano, *Desapariciones forzadas. El registro estadístico de la desaparición: ¿delito o circunstancia?*, 2017, <https://goo.gl/o83GfE>, consultado el 12 de julio de 2018.

ONU-DH México y CNDH, *La desaparición forzada en México: una mirada desde los organismos del sistema de Naciones Unidas*, noviembre de 2015, <https://goo.gl/LN6YUe>, consultado el 12 de julio de 2018.

Open Society Justice Initiative, *Atrocidades Innegables. Confrontando Crímenes de Lesa Humanidad en México*, 2016, <https://goo.gl/mqhqp3>, consultado el 12 de julio de 2018.

Osorno, Diego Enrique, "A cinco años del manantial masacrado", *VICE*, 17 de julio de 2016, <https://goo.gl/fzGouc>, consultado el 12 de julio de 2018.

_____, *La guerra de los Zetas. Viaje por la frontera de la necropolítica*, México, Grijalbo, 2012.

Otero, Silvia, "Someterán a jefes policiacos a antidoping y polígrafo", *El Universal*, 2 de junio de 2007.

Otero, Silvia y Doris Gómora "Confirma la muerte de Lazcano, líder de 'Zetas'", *El Universal*, 10 de octubre de 2012, <https://goo.gl/xw2vpi>, consultaod el 12 de julio de 2018.

Pérez Caballero, Jesús, *El elemento político en los crímenes contra la humanidad. La expansión de la figura al crimen organizado transnacional y el caso de las organizaciones narcotraficantes mexicanas en el sexenio 2006-2012*, Madrid, Dykinson, 2016.

_____, "Neither Insurgency Nor Paramilitarism. Notes on Los Zetas and the Violence in Mexico", en Marcos Pablo Moloeznik y Dante Jaime Haro Reyes (eds.), *Security and Human Rights in Mexico*, México, Conacyt, 2016, pp. 126-146.

"Presentan a presunto líder Zeta; ordenó ataque a Casino Royale", Animal Político, 13 de octubre de 2011, <https://goo.gl/32iPxo>, consultado el 12 de julio de 2018.

Proa, Enrique, "Federales agreden a policías de Torreón", *El Universal*, 13 de marzo de 2008.

"¿Quién es Víctor Zamora?", *Vanguardia*, 7 de mayo de 2016, <https://goo.gl/EtCQQg>, consultado el 12 de julio de 2018.

Ramírez de Garay, David y Mario Pavel Díaz, "Los efectos de la política de prevención del crimen y la violencia en México", *Revista CIDOB d´Afers Internacionals*, 2017, núm. 116, pp- 101-128.

Ramos, Leopoldo, "Asesinan cerca de Ciudad Acuña a un hijo del ex dirigente del PRI Humberto Moreira", *La Jornada*, 4 de octubre de 2011, <https://goo.gl/DLrEo6>, consultado el 12 de julio de 2018.

_____, "Balacera frente a estadio de Torreón provoca pánico: reportan saldo blanco", *La Jornada*, 21 de agosto de 2011, <https://goo.gl/rWUiNL>, consultado el 12 de julio de 2018.

_____, "Escapan por un túnel 132 reos del Cereso de Piedras Negras", *La Jornada*, 18 de septiembre de 2012, <https://goo.gl/7czwSd>, consultado el 12 de julio de 2018.

_____, "Hallan restos de víctimas de Los Zetas en río coahuilense", *La Jornada*, 6 de agosto de 2012.

Ravelo, Ricardo, "La extradición de "El Grande", entre mentiras y delaciones", *Proceso,* 5 de junio de 2012, <https://goo.gl/rnw663>, 12 de julio de 2018.

"Registro inexistente, mando sin sanción: 8 ausencias en la ley contra desaparición forzada", *Animal Político*, 2 de mayo de 2017, <https://goo.gl/tfMUFn>, consultado el 12 de julio de 2018.

Ríos, Luis, "El Mamito abrió campo a Lazcano en Coahuila", *Vanguardia*, 20 de octubre de 2012.

Robledo, Carolina, "Genealogía e historia no resuelta de la desaparición forzada en México", *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 2016, núm 55, pp. 93-114.

Robledo, Carolina, "El laberinto de las sombras: desaparecer en el marco de la guerra contra las drogas", *Revista de Estudios Políticos*, 2015, núm. 47, pp. 89-108.

Rodríguez, Arturo, "Laguna de sangre", *Proceso*, 28 de julio de 2011, <https://goo.gl/3g6iBD>, consultado el 12 de julio de 2018.

Rodríguez, Francisco "Llevarán acusación de crímenes de lesa humanidad en Coahuila a Corte Internacional", *El Universal*, 6 de julio de 2017, <https://goo.gl/meR98g>, consultado el 12 de julio de 2018.

Sánchez, Julián, "Arrestan a líder zeta, fracasa intento de rescate", *El Universal*, 8 de noviembre de 2008.

Sánchez, Víctor, *Diagnóstico de necesidades para la implementación del Programa de Atención Integral a Familiares de Personas Desaparecidas en Coahuila (Profade)*, Saltillo, Academia Interamericana de Derechos Humanos, 2016.

Santoscoy, Marí Elena *et al.*, *Coahuila. Historia Breve*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas, 3ª ed., 2011.

SESNSP, *Consolidación del Sistema de Justicia Penal. Informe de Acciones octubre 2016-junio 2017*, <https://goo.gl/sxZLcu>, consultado el 12 de junio de 2018.

_____, "Datos abiertos de incidencia delictiva", <https://goo.gl/vV3Vwb>, consultado el 12 de julio de 2018.

Silva, Carlos, Catalina Pérez Correa y Carlos Gutiérrez, "Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenido de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada", *Desacatos*, 2012, núm. 40, pp.47-64.

Solís, Víctor, "Caballos 'cuarto de milla', pasión del Z-40 en EU", *El Universal*, 13 de junio de 2012, <https://goo.gl/UrVnNw>, consultado el 12 de julio de 2018.

Thompson, Ginger, "A Drug Family in the Winner´s Circle", *The New York Times*, 12 de junio de 2012, <https://goo.gl/8gS3dh>, consultado el 12 de julio de 2018.

_____, "Anatomía de una masacre", Propública, 12 de junio de 2017, < https://goo.gl/Yy8S2c >, consultado el 12 de julio de 2018.

Trial International, *Informe de seguimiento presentado al Comité contra la Desaparición Forzada sobre el cumplimiento de las medidas recomendadas en las observaciones finales adoptadas el 13 de febrero de 2015 (CED/C/MEX/1)*, febrero de 2017, <https://goo.gl/bHjUfa>, consultado el 12 de julio de 2018.

Universidad Iberoamericana y CMDPDH, Violencia y terror. Hallazgos sobre fosas clandestinas en México, 2017, <https://goo.gl/dEJF1f>, consultado el 12 de julio de 2018.

Villamil, Jenaro, "Caso Iguala: la crisis del sexenio", *El Cotidiano*, 2015, núm 189, pp. 31-36.

"Zetas contra 'Golfos': tres años de hostilidades", *Proceso*, 20 de febrero de 2013, <https://goo.gl/vMUCVS>, consultado el 16 de julio de 2018.

Violencia y paz en la primera gubernatura independiente de México: el caso de Nuevo León

Zulia Orozco

Este ensayo está compuesto por tres bloques. El primero trata de forma panorámica los contextos que abarcan la violencia en su amplia expresión, el desarrollo socioeconómico y el desarrollo humano en la entidad federativa de Nuevo León. El segundo bloque está integrado por el marco legislativo y político en torno al paradigma de la prevención del delito y las violencias, así como al de seguridad pública en la misma entidad. También revisamos las políticas públicas neoleonesas en la materia y los avances en otras áreas con base en el Plan Estatal de Desarrollo. Finalmente, en el tercer bloque se presentan conclusiones y recomendaciones generales en torno a la lectura del marco legislativo y las políticas públicas de Nuevo León en materia de seguridad.

El presente ensayo da seguimiento a la encomienda señalada por la II Conferencia de Violencia y Paz: Diagnóstico y Propuestas para México, que tuvo como objetivo general conocer las condiciones de las políticas públicas federales y estatales en materia de seguridad pública y prevención del delito violento en diez estados de la República mexicana. Nosotros tenemos el honor de aportar a este importante esfuerzo nuestra investigación sobre Nuevo León. Cabe señalar que la finalidad del ejercicio es proponer mejoras a las políticas públicas actuales y políticas públicas nuevas, así como identificar estrategias para lograr condiciones de seguridad y paz.

Nuestro análisis se concentró en el marco legislativo y político porque consideramos que es el instrumento básico de trabajo para desarrollar una reflexión con parámetros claros de operatividad. Es decir, como el marco político ne-

cesariamente se justifica dentro del legislativo, el apoyo en ambos instrumentos –de carácter federal y estatal– nos permitirá comprender si los objetivos, estrategias y acciones fueron las más acertadas de acuerdo al marco legislativo. Sin duda, el reto es enorme debido a que la administración de Jaime Rodríguez Calderón es la primera gubernatura cuyo candidato fue independiente de partidos políticos. Agradecemos públicamente a: Sergio Aguayo, Lorenzo Meyer, Gerardo Esquivel, Froylán Enciso, y Raúl Zepeda por la oportunidad y la confianza.

Sobre el contexto de violencia

En el trienio 2009-2012, Nuevo León experimentó una espiral de violencia asociada al conflicto entre los Zetas y el Cártel del Golfo.[1] De acuerdo con el *Índice de Paz México. Informe Nuevo León 2016:* "en 2011 y 2012, el 92% de las muertes registradas para esos dos años fueron categorizadas como parte del conflicto".[2] Sin embargo, estos no fueron los únicos delitos que se dispararon en la estadística criminal. También se sumaron, principalmente, delitos sexuales (violencia familiar y violaciones), además de extorsión, secuestro y desapariciones forzadas.

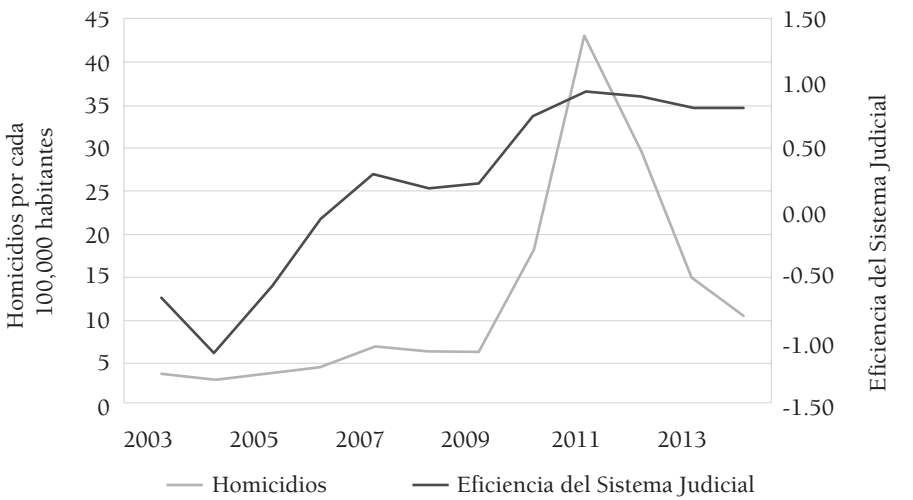
La crisis de inseguridad fue temporal. Las estrategias implementadas por las autoridades con apoyo del empresariado regio lograron disminuir e incluso revertir temporalmente la incidencia delictiva en el estado. Más aún, se lograron avances significativos en materia de combate a la corrupción y distribución equitativa de los recursos públicos, de acuerdo con el informe arriba señalado.[3] Antes de analizar las políticas públicas en materia de seguridad y prevención del delito en Nuevo León, el objetivo de este primer apartado es documentar brevemente las violencias más concurrentes, así como el contexto socioeconómico y de desarrollo humano en la entidad, retomando para ello algunos de los datos presentados en la I Conferencia Violencia y Paz: Diagnósticos y Propuestas para México.

1 Instituto para la Economía y la Paz, Índice de paz México. *Informe Nuevo León 2016,* p. 20.
2 *Loc. cit*.
3 *Idem*. p. 35

Violencia e inseguridad en Nuevo León (2009-2017)

Como en otros estados de la república, la espiral de violencia alcanzó a Nuevo León entre 2009 y 2012. Basta mencionar algunos casos emblemáticos perpetrados en este periodo: el multihomicidio de estudiantes del Tecnológico de Monterrey por elementos del ejército en 2010; el homicidio del alcalde de Santiago, Edelmiro Cavazos Leal, el mismo año; las víctimas del ataque al Casino Royale en 2011; las 5 397 víctimas de desapariciones forzadas durante la administración de Felipe Calderón; los más de 200 feminicidios solamente en el año 2011; el motín en la prisión de Apodaca en 2012, donde más de 40 reos perdieron la vida.[4] Todo lo anterior, aparentemente, en un escenario *temporal* de impunidad, debido a la ineficacia del sistema judicial, como se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica 1. Tasa de homicidios y eficiencia del sistema judicial 2003-2014



Fuente: Instituto para la Economía y la Paz, Índice de paz México. Informe Nuevo León 2016.

4 Mientras se redactaba el presente artículo, se presentó un nuevo motín en el penal de Cadereyta el 10 de octubre de 2017. El antecedente más reciente fue el motín en el penal de Topo Chico en 2016. David Carrizales, "Internos sabían desde 72 horas antes que habría un motín en Cadereyta", *El Universal*, Monterrey, 12 de octubre de 2017; "Motín en el penal de Topo Chico, Nuevo León, deja 52 muertos y 12 heridos", *Vice,* 11 de febrero de 2016.

Como señala Cordelia Rizzo Reyes, la policía militarizada Fuerza Civil, un proyecto financiado y diseñado por empresarios, aparenta ser la estrategia más laudada para la contención de la violencia. Este modelo se exportó a Veracruz.[5]

A partir de 2012, los homicidios dolosos comenzaron a disminuir significativamente, solo para incrementarse notablemente en el 2016. En 2011 se registraron 2 003 víctimas, cifra que en 2012 disminuyó a 1 459, sin duda aún elevada. Tres años después, en 2015, el año menos violento, hubo 451 decesos;[6] en tanto que en 2016 hubo 644 casos. De enero a septiembre del 2017, de acuerdo con el Semáforo Delictivo del Gobierno del Estado de Nuevo León, se registraron 494 homicidios dolosos, dejando en claro la continuidad de la "nueva" espiral de violencia que comenzó en 2016. Los municipios más afectados en 2017 fueron: Escobedo, Guadalupe, Santa Catarina, y Cadereyta. Apodaca, García, y Monterrey también estaban en crisis, aunque sin alcanzar altas tasas de homicidio, mientras que San Pedro y Santiago fueron los únicos municipios que registraron estadísticas saludables.[7]

Además, destaca el importante incremento en delitos relacionados con violencia sexual en los últimos años. De acuerdo con información del estado de Nuevo León, en el 2011 se denunciaron 8 744 casos de violencia sexual (violencia familiar y violaciones). Para el 2015, la cifra se disparó en un 95%, tras registrar formalmente 17 062 incidentes. Entre 2011 y 2015 se asentaron 62 349 denuncias por violencia de género. Es decir, cada año sobrevivieron en promedio 12 470 víctimas de violencia en el hogar, lo que equivale a la población de los municipios neoleoneses China y Doctor Coss. Más específicamente, *hubo 34 victimas de violencia sexual cada día*. Posiblemente este factor sea suficiente para que siete de cada 10 habitantes de Nuevo León se sientan inseguros, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2017.[8]

En cuanto a las instituciones de seguridad y justicia, la policía estatal y municipal ha incrementado su estado de fuerza. En 2011, Nuevo León tenía poco más de 3 500 agentes municipales y 2 000 estatales. En 2015, la cifra se multiplicó de la siguiente forma: 5 447 agentes municipales y 4 883 agentes

5 Véase Cordelia Rizzo Reyes, "La nostalgia de la vulnerabilidad: violencia y cultura de paz en Nuevo León", en Froylán Enciso (ed.), *Violencia y paz. Diagnósticos y propuestas para México*, México, Senado de la República-Instituto Belisario Domínguez, 2017, pp. 427-453.

6 Gobierno del Estado de Nuevo León, *Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021*, p. 205 (en adelante, *Plan Estatal de Desarrollo)*.

7 Gobierno del Estado de Nuevo León, "Semáforo delictivo".

8 INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017*, p. 13.

estatales.[9] Además, sabemos que la policía de Monterrey fue depurada antes de incrementar el número de elementos.[10] En 2017, Nuevo León contaba con 157 uniformados por cada 100 000 habitantes, lo que posicionó la entidad como el octavo lugar nacional en radio de policías por habitante. Al mismo tiempo, la policía de Nuevo León era la octava mejor pagada, con un salario de 40.1 pesos la hora.[11] Si bien el Congreso local legisló para la operación de un Mando Único Policial en los ayuntamientos, en el 2016 solo dos de los 51 municipios de Nuevo León operaron bajo esta estructura organizacional.[12]

Finalmente, el Centro de Investigación para el Desarrollo (Cidac) señaló en un estudio que, en la consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP), la entidad cuenta con 373 puntos de un ideal de 1 000 y de un estándar deseado de 500 para 2016, año en que el sistema se implementó a nivel nacional. La organización advirtió que pasarán años antes de que el NSJP opere eficientemente.[13] Asimismo, de acuerdo al estudio de Justice in Mexico, el 70% de los jueces neoloneses piensa que la reforma penal generará cambios positivos en el estado, por ejemplo, la reducción de la corrupción (72%). Sin embargo, no coinciden en que la reforma disminuirá las tasas delictivas (27%) en la entidad.[14]

Antes de cerrar el apartado contextual, es importante mencionar que en 2016 Nuevo León registró 71.63 puntos en el Índice de Impunidad, lo que posiciona al estado en un marco institucional con un *grado de impunidad muy alta,* junto a otros estados como Baja California Sur, Veracruz, Guerrero, Tamaulipas, Estado de México, y Baja California.[15] Mientras tanto, México empató la posición 123 (de 1 a 176, siendo uno el país con menor percepción de corrupción) con Azerbaiyán, Honduras y Sierra Leona en percepción de corrupción desde el sector académico y empresarial.[16] De ahí la necesidad de leer con cautela las estadísticas, pues solo asoman una parte de la realidad, que parece

9 Gobierno del Estado de Nuevo León, *Plan Estatal de Desarrollo*, p. 208.

10 "Tras una depuración, Monterrey busca policías con perfil universitario", *Expansión*, 7 de octubre de 2010.

11 INEGI, *Estadísticas a propósito de los policías y agentes de tránsito. Datos nacionales*, p. 7.

12 Marcos Muedano, "A seis años, Mando Único opera en 17.5% de municipios", *El Universal*, México, 8 de enero de 2016.

13 Cidac, *Hallazgos 2016. Seguimiento y evaluación de la operación del Sistema de justicia penal en México*, p. 101; Ana Langner, "Hasta 11 años podrían pasar para que el NSJP funcione eficazmente", *El Economista*, México, 4 de mayo de 2016..

14 Nancy Cortés, Octavio Rodríguez y David Shirk, *2016 Justiciabarómetro—Perspectives on Mexico´s Criminal Justice System: What do its Operators Think?*, San Diego, Justice in Mexico, p. 23.

15 Juan Antonio Leclerq y Gerardo Rodríguez Sánchez (eds.), Índice Global de Impunidad en México 2016, Cholula, Fundación Universidad de las Américas Puebla, pp. 119-121.

16 Transparencia Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción 2016.

ser más delicada de lo que pensamos.

Desarrollo socioeconómico en el estado

En 2015, Nuevo León registró 5 131 38 habitantes, con un promedio de edad de 28 años. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el 34% de la población femenina y el 66% de la masculina con más de 12 años de edad se integró la economía formal. El estado ocupó la décima posición a nivel nacional respecto a la población económicamente activa, justo por debajo de Baja California, Querétaro y Jalisco. Cabe señalar que la actividad de la mayoría de la población se concentró en *servicios privados no financieros* y en la *industria manufacturera*.[17]

Nuevo León también registró 61 849 unidades comerciales concentradas en los siguientes municipios: Linares, Montemorelos, Cadereyta, Santiago, Santa Catarina, Monterrey, Juárez, San Pedro Garza García, Guadalupe, San Nicolás de los Garza, Apodaca, General Escobedo y García. La industria de la construcción se concentra en 8 municipios: Salinas Victoria, Sabina Hidalgo, Parás, Hidalgo, Monterrey, San Nicolás de los Garza, Juárez y Guadalupe.[18] El producto interno bruto (PIB) de Nuevo León en 2015 fue equivalente al 7.6% del total nacional, con lo que ocupa el tercer lugar de productividad en el país.[19]

En cuanto a los hogares neoloneses, el tamaño promedio en 2016 fue de 3.7 personas, de los cuales la mayoría tenía jefatura masculina. El estado ocupó la séptima posición a nivel nacional respecto a los hogares con mayor integrantes por vivienda, justo por debajo de Veracruz, Chiapas, Guanajuato y Jalisco. La mayoría de esos hogares se concentran en la Zona Metropolitana de Monterrey (excepto Santiago) y Linares.[20]

Desarrollo humano en el estado

Nuevo León tiene un índice de desarrollo humano (IDH) de .79 en escala de 0

17 INEGI, "México en cifras. Indicadores sociodemográficos y económicos" (en adelante, "México en cifras…").

18 *Loc. cit.*.

19 Secretaría de Economía, *Información económica y estatal. Nuevo León*, p. 6.

20 INEGI, "México en cifras…".

al 1; uno de los más altos en América Latina. Sin embargo, la desigualdad al interior del estado es dramática: mientras que San Pedro Garza García tiene un IDH similar al de la República Checa, el de los municipios Mier y Noriega cuenta es similar al de Ghana.[21] La administración de Jaime Rodríguez Calderón (2015-2021) reconoce que:

> Según las estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en 2014 el 46.2 % del total de la población nacional vivía en pobreza multidimensional, mientras que en Nuevo León el 20.4 % de sus habitantes se encontraban en esa condición. Si bien, el estado mantiene la menor incidencia de pobreza, pues por tercera ocasión consecutiva se sitúa a ocho puntos porcentuales de diferencia de la Ciudad de México, que ocupa la segunda posición nacional con un porcentaje de 28.4 % en la medición 2014, hay mucho trabajo por hacer para erradicar la pobreza en la entidad.[22]

En cuanto a la educación, en promedio la población tiene 10.2 años de escolaridad: la eficiencia terminal es de 65.1%, en tanto que el índice de deserción escolar es de 12.6%, y el de reprobación es de 21.3%.[23] Nuevamente, la mayoría de la población que accede al servicio educativo básico y medio superior se concentra en los municipios: Linares, Santa Catarina, Monterrey, San Pedro Garza, Guadalupe, San Nicolás de los Garza, Guadalupe, Cadereyta, Cadereyta Jiménez, Juárez, Apodaca, General Escobedo, y García.[24] Entre el 2000 y 2010, se duplicó el número de *población con algún grado aprobado en estudios superiores*, pasando de 332 875 a 612 798 egresados, posicionando Nuevo León en el cuarto lugar nacional.[25]

Por otra parte, en 2015 el 20% de la población neoleonés fue derechohabiente a través del Seguro Popular; en tanto que el 66% contó con el servicio del Instituto Mexicano del Seguro Social, y el 9.4% con un seguro médico privado. Este último grupo poblacional radicó en Santa Catarina, San Pedro Garza García, Monterrey, General Escobedo, San Pedro de los Garza, y General Bravo. De hecho, el estado ocupó el primer lugar nacional en población afiliada a un seguro médico privado, significativamente por encima de la Ciudad de México (8.6%) y Baja California (5.3%), entidades que ocupan los primeros lugares.[26]

21 Gobierno del Estado de Nuevo León, *Plan Estatal de Desarrollo 2016*, p. 105.
22 *Loc. cit.*
23 *Ibid.* pp. 136-141.
24 INEGI, "México en cifras".
25 *Loc. cit*.
26 *Loc. cit.*

Sobre la seguridad pública y la prevención del delito en Nuevo León

Como se observó en el apartado anterior, Nuevo León es un estado marcado por los extremos. Muestra de ello es que, con base en su IDH, uno de los municipios de la entidad tiene una calidad de vida similar comparable con la República Checa, en tanto que, en el otro polo del estándar, hay municipios que no superan el índice de Honduras (.627) o Guatemala (.640), países localizados en la región más violenta del mundo.[27] Si Nuevo León está avanzando en la lucha anticorrupción, la pregunta obligada es ¿las políticas públicas estatales abonan a la seguridad humana? Más específicamente, ¿las políticas públicas favorecen la reproducción de la violencia estatal y/o social?

A continuación, haremos una revisión que no será exhaustiva, sin embargo, arrojará datos interesantes en relación con el marco jurídico que contextualiza el quehacer político estatal en materia de seguridad pública y prevención del delito. Cabe señalar que nuestro objeto de estudio no se puede comprender sin al menos tratar sutilmente el resto de las políticas estatales asociadas al desarrollo humano en la entidad. Por tal motivo, somos los primeros en reconocer el sesgo involuntario que pudiese presentar este trabajo, debido al obligado limite de cuartillas dedicadas a la reflexión.

Sobre el marco legislativo y Plan Estatal de Desarrollo

Las políticas públicas necesariamente están contenidas en reglas de operación. Estas comprenden las leyes de carácter federal, estatal, y municipal, así como sus respectivos reglamentos. Así pues, en cualquier orden de gobierno, toda política pública se justifica bajo el marco regulatorio. Para analizar las políticas públicas del estado de Nuevo León en materia de seguridad pública y prevención del delito, será necesario recurrir a la norma jurídica. En esta sección,

27 "Por lo menos desde 2003, Honduras y El Salvador han estado entre los primeros cinco países con las tasas más altas de homicidios dolosos En 2014 y 2015 se turnaron el primer y el segundo lugar mundial. Guatemala se ha situado, desde 2003, en la posición seis o siete, en la lista de países con las más altas tasas de homicidios". Obed Frausto, Matthew Lorenzen y Zulia Orozco, "Neoliberalismo, violencia y migración de Centroamérica a los Estados Unidos. El caso de los menores migrantes no acompañados vistos desde el enfoque de las migraciones mixtas", documento interno.

vincularemos analíticamente el marco legislativo con el Plan Estatal de Desarrollo, que debe guiar y concentrar la política pública estatal.

De acuerdo con la información sistematizada en el Orden Jurídico Nacional, nuestros referentes respecto al marco normativo son: la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (LGPSVD), y en el ámbito estatal, la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León (LESEPNL).

Según el articulo 2 de la LGSNSP, "la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, entidades federativas y municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz publica". Más adelante se lee: "el Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos".[28]

Específicamente en el caso de Nuevo León, de acuerdo a la LSPENL la seguridad pública con enfoque integral tiene los siguientes ámbitos de *intervención*:

I. La **prevención del delito**, de las infracciones administrativas y de las conductas antisociales;

II. La **investigación y persecución de los delitos**;

III. La **imposición de las sanciones administrativas**;

IV. La **ejecución de las sanciones y medidas penales de seguridad, la reinserción social del liberado y la adaptación del adolescente infractor**;

V. La **administración y operación de los Centros de Reclusión**;

VI. La **atención y asistencia a las víctimas de delitos**; y

VII. El **apoyo a la población en casos de siniestros o desastres naturales.**[29]

Aunque el enfoque es punitivo de ambas normas (ej. ejecución de sanciones, prevención del delito, preservar el orden y paz pública), podemos apreciar una ligera orientación de la norma estatal hacia la seguridad ciudadana, mientras que la federal se inclina por la seguridad pública. Ejemplo de esto son los

28 Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, art. 2.
29 Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León, art. 4.

puntos I, III, V, y el VI que se mencionan en los 7 grandes ejes del quehacer policial estatal:

I. **Salvaguardar la integridad, garantías individuales y derechos de las personas**; preservar sus libertades, el orden y la paz pública, así como el respeto y protección a los derechos humanos;

II. **Disminuir y contener la incidencia delictiva**, identificando sus factores criminógenos;

III. **Orientar e informar a las víctimas y ofendidos del delito**, buscando además que reciban una atención adecuada y oportuna por parte de las instituciones correspondientes;

IV. **Optimizar la labor de las instituciones policiales** en el combate a la delincuencia, las conductas antisociales, la prevención y control del delito y de las infracciones administrativas, de tal forma que haga posible abatir la incidencia delictiva en el Estado;

V. **Lograr la plena reinserción social de los delincuentes** y de los adolescentes infractores sujetos a programas de adaptación;

VI. **Promover** que los ciudadanos y la población en general incrementen su **confianza en las instituciones** que realizan tareas de seguridad pública; y

VII. **Coordinar los diferentes ámbitos de gobierno** para asegurar el cumplimiento de los mecanismos de colaboración.[30]

A pesar de que el Plan Estatal de Desarrollo del estado de Nuevo León (2016-2021) es prueba material del enfoque "ciudadano" como *eje transversal* en lo que la administración de Jaime Rodríguez[31] llama prioridades de gobierno. Pensamos que los objetivos en materia de seguridad pública pueden desarrollarse aún más, para que, efectivamente, sean integrales y cercanos a la comunidad.

En ese tenor, las prioridades de la administración del Gobernador Rodríguez son: 1) seguridad y justicia, 2) gobierno ciudadano, 3) gobierno eficaz y trans-

30 *Ibid*. art. 5.

31 Jaime Rodríguez Calderón fue el primer ciudadano independiente en ganar una gubernatura. Buscó, con fuertes críticas, ser candidato a la presidente de la república y lo consiguió tras un fallo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. "Jaime Rodríguez se registra como candidato independiente a la Presidencia", *Expansión*, 7 de octubre de 2017 y "Tribunal avala candidatura de 'El Bronco'; va a boleta electoral", *Excélsior*, 9 de abril de 2018.

parente, 4) economía incluyente, 5) desarrollo sustentable, y 6) desarrollo humano y social. Más adelante haremos referencia a las estrategias y líneas de acción del Plan Estatal de Desarrollo.

En seguridad pública, el estado de Nuevo León tiene cuatro objetivos específicos

- **Prevenir el delito** y la violencia mediante la colaboración con la sociedad civil y el sector privado;
- **Brindar una seguridad pública** integral a través de instituciones de seguridad altamente capacitadas, confiables y cercanas a la comunidad;
- **Fortalecer las acciones de Protección Civil** con oportunidad y eficiencia;
- Modernizar y **reformar el sistema penitenciario** para lograr una efectiva reinserción social;

A continuación, la *Tabla 1* sistematiza los principales lineamientos en el marco normativo y político, en materia de seguridad pública y prevención del delito.

Tabla 1. Lineamientos preventivos y reactivos de los marcos normativo y político, ámbito federal y estatal de Nuevo León (2016-2021)

Esfera Jurídica Federal		Esfera Jurídica Estatal		Esfera Política Estatal
Preventivo	Reactivo			Planeación
LGPSVD "ámbitos de acción"	LGSNSP "Instituciones de SP deberán coordinarse"	LSPENL "Ámbitos de intervención"	LSPENL "Ejes de acción policial"	Plan Estatal de Desarrollo "Objetivos"
Prevención social de la violencia y la delincuencia en el ámbito social: Programas integrales de desarrollo social, cultural y económico; la promoción de actividades que eliminen la marginación y la exclusión; el fomento de la solución pacífica de conflictos; estrategias de educación y sensibilización de la población para promover la cultura de legalidad y tolerancia; programas que modifiquen las condiciones sociales de la comunidad y generen oportunidades de desarrollo.	Protección y vigilancia de las Instalaciones Estratégicas del país	La prevención del delito, de las infracciones administrativas y de las conductas antisociales	Disminuir y contener la incidencia delictiva	Prevenir el delito
La prevención de motivaciones individuales hacia la violencia o las condiciones criminógenas con referencia a los individuos, la familia, la escuela y la comunidad, en el ámbito psicosocial: Impulsar el diseño y aplicación de programas formativos en habilidades para la vida; inclusión de la prevención de la violencia, la delincuencia y de las adicciones en las políticas públicas en materia de educación; y fortalecimiento de las capacidades institucionales.	Establecer y controlar bases de datos criminalísticas y de personal	La investigación y persecución de los delitos	No aplica	No aplica

Esfera Jurídica Federal		Esfera Jurídica Estatal		Esfera Política Estatal
Preventivo	Reactivo			Planeación
LGPSVD "ámbitos de acción"	LGSNSP "Instituciones de SP deberán coordinarse"	LSPENL "Ámbitos de intervención"	LSPENL "Ejes de acción policial"	Plan Estatal de Desarrollo "Objetivos"
No aplica	No aplica	Imposición de las **sanciones administrativas**	No aplica	No aplica
	No aplica	Ejecución de las sanciones y medidas penales de seguridad, la **reinserción social del liberado y la adaptación del adolescente** infractor	**Lograr la plena reinserción social de los delincuentes y de los adolescentes** infractores sujetos a programas de adaptación	Modernizar y reformar el sistema penitenciario **para lograr una efectiva reinserción social**
	Proponer, ejecutar y **evaluar el Programa Nacional de Procuración de Justicia, el Programa Nacional de Seguridad Pública** y demás instrumentos programáticos en la materia previstos en la Ley de Planeación	**Administración y operación de los Centros de Reclusión**	No aplica	No aplica
	Garantizar que todos los centros de readaptación social, cuenten con equipos que permitan **bloquear o anular de manera permanente las señales de telefonía celular**, de radiocomunicación, o de transmisión de datos			

Esfera Jurídica Federal		Esfera Jurídica Estatal		Esfera Política Estatal
Preventivo	Reactivo			Planeación
LGPSVD "ámbitos de acción"	LGSNSP "Instituciones de SP deberán coordinarse"	LSPENL "Ámbitos de intervención"	LSPENL "Ejes de acción policial"	Plan Estatal de Desarrollo "Objetivos"
Atención integral a las victimas de la violencia debe considerar la asistencia, protección, reparación del daño y prevención de la doble victimización: **Atención inmediata y efectiva a victimas de delitos**; atención psicológica especializada; **atención especifica en grupos vulnerables; brindar respuesta a las peticiones o solicitudes de intervención** presentadas por las victimas de la violencia y la delincuencia; **reparación integral del daño** que incluye el reconocimiento publico, la reparación del daño moral y material, y las garantías de no repetición.	No aplica	Atención y asistencia a las víctimas de delitos	Orientar e informar a las víctimas y ofendidos del delito	No aplica
La prevención de factores de riesgo que facilitan fenómenos de violencia y de incidencia delictiva en el ámbito situacional: Mejoramiento y **regulación del desarrollo urbano, rural, ambiental y el diseño industrial; uso de nuevas tecnologías; vigilancia respetando los derechos a la intimidad** y a la privacidad; medidas administrativas encaminadas a disminuir la disponibilidad de medios comisivos o facilitadores de violencia, y **aplicación de estrategias para garantizar la no repetición de casos de victimización**.	No aplica	Apoyo a la población en casos de siniestros o desastres naturales	No aplica	Fortalecer las acciones de Protección Civil

Esfera Jurídica Federal		Esfera Jurídica Estatal		Esfera Política Estatal
Preventivo	Reactivo			Planeación
LGPSVD "ámbitos de acción"	LGSNSP "Instituciones de SP deberán coordinarse"	LSPENL "Ámbitos de intervención"	LSPENL "Ejes de acción policial"	Plan Estatal de Desarrollo "Objetivos"
No aplica	Cumplir con sus objetivos y fines		Optimizar la labor de las instituciones policiales en el combate a la delincuencia, las conductas antisociales, la prevención y control del delito y de las infracciones administrativas, de tal forma que haga posible abatir la incidencia delictiva en el Estado	Brindar una seguridad pública integral a través de instituciones de seguridad altamente capacitadas, confiables y cercanas a la comunidad
	Formular políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, así como programas y estrategias, en materia de seguridad pública			
	Ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y acciones			
	Distribuir a los integrantes del Sistema, actividades específicas para el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública			
	Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública			
	Regular los sistemas disciplinarios, así como de reconocimientos, estímulos y recompensas			
	Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica de las Instituciones de Seguridad Pública			

Esfera Jurídica Federal		Esfera Jurídica Estatal		Esfera Política Estatal
Preventivo	Reactivo			Planeación
LGPSVD "ámbitos de acción"	LGSNSP "Instituciones de SP deberán coordinarse"	LSPENL "Ámbitos de intervención"	LSPENL "Ejes de acción policial"	Plan Estatal de Desarrollo "Objetivos"
	Implementar mecanismos de evaluación en la aplicación de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública			
	Fortalecer los sistemas de seguridad social de los servidores públicos, sus familias y dependientes, e instrumentar los complementarios a éstos			
	Acciones que sean necesarias para incrementar la eficacia en el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública			

Esfera Jurídica Federal		Esfera Jurídica Estatal		Esfera Política Estatal
Preventivo	Reactivo			Planeación
LGPSVD "ámbitos de acción"	LGSNSP "Instituciones de SP deberán coordinarse"	LSPENL "Ámbitos de intervención"	LSPENL "Ejes de acción policial"	Plan Estatal de Desarrollo "Objetivos"
La prevención de factores que generan violencia y delincuencia en el ámbito comunitario: La participación ciudadana y comunitaria en acciones tendentes a establecer las prioridades de la prevención, mediante diagnósticos participativos; el mejoramiento de las condiciones de seguridad de su entorno y el desarrollo de practicas que fomenten una cultura de prevención, autoprotección, denuncia ciudadana; utilización de los mecanismos alternativos de solución de controversias; mejoramiento del acceso de la comunidad a los servicios básicos; fomentar el desarrollo comunitario frente a problemas locales; garantizar la efectiva intervención ciudadana en el diseño e implementación de planes y programas, su evaluación y sostenibilidad, y fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil.	Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública, a través de mecanismos eficaces	No aplica	Promover que los ciudadanos y la población en general incrementen su confianza en las instituciones que realizan tareas de seguridad pública	No aplica
No aplica	Realizar acciones y operativos conjuntos de las instituciones de Seguridad Pública	No aplica	Coordinar los diferentes ámbitos de gobierno para asegurar el cumplimiento de los mecanismos de colaboración	No aplica

Fuente: Elaboración propia con información de Gobierno del Estado de Nuevo León, *Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021*.

El [redacted] hace referencia a pertinencia; el [redacted] a similitudes; el 'no aplica' es inexistente; y el blanco hace referencia a los tipos de prevención social de la violencia y la delincuencia.

Con ayuda de la tabla, podemos identificar algunas áreas de oportunidad desde cualquiera que sea el ángulo analítico: federal/estatal, preventivo/reactivo, jurídico/político, y cómo estas se relacionan entre sí. En ese tenor, desafortunadamente en Nuevo León son más las discontinuidades que las coincidencias entre los lineamientos. Esperamos que las recomendaciones al final del texto disminuyan la brecha entre estos.

Antes de avanzar, valdría la pena subrayar que la tabla señalada sistematiza los fundamentos que sustentan la norma y la política en seguridad pública desde la relación federal-estatal. También aclaramos que el análisis de contenido de los textos que son objeto de estudio puede ampliarse. Algunos ejes relevantes en materia de seguridad pública y prevención del delito son, por ejemplo, las funciones institucionales, las obligaciones de los cuerpos policiales e incluso las técnicas de sistematización de la información criminal en los respectivos sistemas de información. A continuación, haremos referencia a por lo menos dos pilares conceptuales que no hemos observado a lo largo de los textos y que valdría la pena revisar. Estos son indispensables en cualquier institución de seguridad pública que pretenda ser profesional y legitima ante la sociedad.

El primero es la categoría de participación ciudadana. Desde los instrumentos principales de la seguridad pública y la prevención del delito en el contexto estatal, se omite la posibilidad de tener un contacto cercano con la comunidad, y viceversa. O sea, que esta también sea parte cotidiana y *honoraria* del quehacer policial. Es decir, a pesar de que la participación ciudadana ha sido *discursivamente* un eje transversal de la propuesta, por lo menos desde un ángulo político, en las normas jurídicas que revisamos está limitada en funciones, espacios, tiempos y hasta diálogos

La sociedad puede participar en el quehacer policial, siempre y cuando el policía lo indique o autorice, pues, como tal, la ley no permite que los ciudadanos puedan acudir en la semana a donar voluntariamente su tiempo en una oficina *específicamente creada y financiada al interior de la institución policial donde se diseñen conjuntamente programas y acciones fundadas desde y para la comunidad*. En ese sentido, la concepción de la participación ciudadana está enmarcada

en el *síndrome de la puerta giratoria*.[32] No porque lo desee la ciudadanía, sino porque la ley así lo estipula.

Otro pilar que no se menciona desde la génesis legal y política es la auditoria *autónoma, externa y permanente*. Esto va más allá de las direcciones y unidades de asuntos internos. Las preguntas básicas son: ¿quién vigila al vigilante? y ¿por qué la rendición de cuentas no se considera un pilar en ambas esferas? Todos somos propensos a cometer errores, a veces incluso irreparables. En ese tenor, la curva de aprendizaje ayudaría a perfeccionar los mecanismos que fueran necesarios para disminuir las lagunas, que se pueden traducir en violaciones graves a los derechos humanos, discriminación y abuso de autoridad en las comunidades. Si México quiere un Frank Serpico[33] en cada corporación, *es indispensable contar con un auditor autónomo, externo, y permanente* que cumpla cabalmente sus funciones.

Las políticas públicas neoleonesas

El alcance de los resultados locales en materia de seguridad pública y prevención del delito son incomprensibles sin considerar las políticas públicas que lo acompañan desde otras áreas. En ese tenor, esta sección hará una revisión respecto las prioridades de la administración de Jaime Rodríguez Calderón (2015-2021) No profundizaremos en los indicadores y formulas de evaluación, porque no es objetivo del presente análisis. Los objetivos estratégicos en seguridad pública y la prevención del delito en Nuevo León son las siguientes:

32 Usamos la puerta giratoria como metáfora de un patrón de conducta en la relación institución policial-ciudadanía, en el que la ciudadanía se acerca a la institución para buscar la atención sobre alguna cuestión de seguridad/justicia, solo para salir inmediatamente sin una respuesta o dialogo provechoso para las partes.

33 Frank Serpico fue un agente policial de Nueva York que denunció la corrupción al interior de la agencia de seguridad de Nueva York. Para conocer un poco más al respecto, recomiendo Vicente Jiménez, "Serpico sale de su guarida", *El País*, 20 de febrero de 2015.

Tabla 2. Objetivos y estrategias políticas en materia de seguridad y justicia en Nuevo León (2016-2021)

Núm.	Objetivo	Estrategia
1	Prevenir el delito y la violencia mediante la colaboración con la sociedad civil y el sector privado	Fomentar la participación de la sociedad civil y el sector privado en programas de prevención de la delincuencia y la violencia fundamentados en evidencia, así como en la formación de una cultura de paz y tranquilidad social
2	Brindar a la población de Nuevo León una seguridad pública integral a través de instituciones de seguridad altamente capacitadas, confiables y cercanas a la comunidad	Consolidar una institución policial que brinde seguridad y confianza a la ciudadanía
3	Fortalecer las acciones de Protección Civil con oportunidad y eficiencia.	Establecer mecanismos de coordinación con otras entidades gubernamentales y no gubernamentales en materia de fomento a acciones de prevención en situaciones de riesgo, así como promover la dotación de las herramientas e instrumentos legales necesarios para esta labor
4	Modernizar y reformar el sistema penitenciario para lograr una efectiva reinserción social.	Fortalecer el sistema penitenciario a través de la inversión en infraestructura y tecnología, así como la profesionalización del personal penitenciario
5	Fortalecer el sistema de procuración de justicia a efecto de garantizar eficiencia e inclusión y evitar la revictimización	Consolidar la atención especializada a personas en condiciones de vulnerabilidad
6	Reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos; en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral y debida diligencia.	Fortalecer la interiorización de los derechos humanos en las áreas de seguridad pública y procuración de justicia.

Fuente: Elaboración propia con información de Gobierno del Estado de Nuevo León, *Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021*.

Observamos que existe una coincidencia en términos legales y políticos en protección civil, y posteriormente, con sus *respectivas variantes*, la prevención del delito y la consolidación de las instituciones policiales. Sin embargo, *la política pública y el marco normativo relacionado con el sistema penitenciario es incoherente en cada una de las categorías de análisis, lo que posiblemente explique la crisis penitenciaria en el estado.* Es decir, mientras por ley federal es un principio bloquear la señal telefónica en las prisiones; el estado de Nuevo León se concentra en la administraciones de estos centros. En términos políticos, los recursos y las estrategias públicas se orientan hacia la inversión en estas instalaciones y la capacitación de personal represor (*Tabla 1*). Queda claro que la reinserción social –aunque lo ideal sería la *resocialización del delincuente*–[34] no es prioridad en ambas esferas institucionales.

Ahora, en materia de políticas públicas, nos parece muy interesante la premisa de "corresponsabilidad social en materia de prevención del delito y la formación de una cultura de paz" por dos motivos. Los conceptos "corresponsabilidad" y "formación" de cultura de paz abogan por la participación de la comunidad, incluso en la toma de decisiones que conllevan al replanteamiento de una *nueva pedagogía de convivencia social*. Es decir, desde estas políticas públicas, el ciudadano en sociedad es el centro de acción de derechos y obligaciones; de aprendizaje y replica en futuras generaciones; de integración y, al mismo tiempo, apertura al constante diálogo pacífico, organizado, y respetuoso de la diversidad en el más amplio sentido de la palabra, lo anterior en un contexto de reconocimiento de la memoria histórica local.

Sin embargo, en este mismo punto, no nos queda claro cómo el sector privado participará en cada una de las políticas públicas señaladas en el objetivo estratégico de la prevención del delito. Por ahora, pareciera que la sociedad es la que tiene la presión (*corresponsabilidad*, siendo políticamente correctos) de colaborar en el tema. Aún no es claro cómo, bajo qué rol, o hasta dónde colaboraría la industria privada con el gobierno y la sociedad.

Este nos parece un punto trascendental, debido a que, como ya se revisó en los apartados de desarrollo humano y socioeconómico, la desigualdad socioeconómica impera en el estado. De hecho, nos gustaría conocer particularmente cómo el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterey (ITESM), una universidad fundada por destacados empresarios de la región, podría apo-

34 Véanse, Patricia Martínez Blanch, *La resocialización del delincuente*, tesis, Castellón de la Plana, Universidad Jaume I, 2014 y Carlos Mir Puig, "La ley penitenciaria sueca de 1974", *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, 34 (1986), pp. 89-112.

yar a la población más vulnerable (por ejemplo, jóvenes, adultos de la tercera edad, mujeres y jefas de familia).

Algunas de las preguntas que naturalmente surgen son: ¿quién es responsable de qué?, ¿qué entendemos y cuál es el alcance del *quehacer* y *deber ser* socialmente responsable?, ¿cómo hacer una agenda de responsabilidad social? Y ¿cómo pueden contribuir al cambio cultural en el largo plazo aquellos en condición de vulnerabilidad que pudieran verse beneficiados de la colaboración empresarial?

A propósito del párrafo anterior, quisiéramos destacar la transversalidad de los grupos vulnerables, en particular de los jóvenes. Por un lado, los que no han tenido acceso a oportunidades de desarrollo humano fuera de la zona metropolitana, y por el otro los que no han tenido acceso a la educación superior en la zona metropolitana. Como señala David Harvey:

> El neoliberalismo busca la no intervención estatal en la economía; sin embargo, en realidad, estamos presenciando un neoliberalismo de Estado en el que los beneficios son privados y las pérdidas son socializadas. El neoliberalismo considera fundamental la intervención estatal para crear las condiciones más favorables para la acumulación de capital.[35]

Por ende, urgen políticas públicas que favorezcan a los jóvenes mediante la constante y accesible orientación psicosocial y habilidades para la vida, así como espacios públicos que los alejen de aquellos disparadores de la violencia, y al mismo tiempo, los consoliden como personas provechosas, multiculturales, generosas con la comunidad, en buscad de un desarrollo personal y profesional.

Como la violencia sexual[36] sigue siendo uno de los delitos más graves en el estado durante los últimos años, pensamos que las políticas públicas en torno a la violencia doméstica, violencia sexual, y atención a menores victimas –directas e indirectas– de estas practicas profundamente vejatorias, tendrían que fortalecerse mucho más. Por ejemplo, una campaña permanente de valores podría influir en un cambio de paradigma cultural que propicie una conciencia del respeto entre géneros y la libertad de elección.

Con respecto al segundo objetivo, observamos una confusión en los ejes de acción. Pareciera que la prioridad es dotar a las instituciones policiales de instrumentos de vanguardia y capacitar a sus operadores (lo que ciertamente

35 David Harvey, *A Brief History of Neoliberalism*, Nueva York, Oxford University Press, Nueva York.

36 El gobierno del estado vincula en violencia sexual a la violencia familiar y violación. Aunque no es lo mismo, comprendemos que el estado los asocie.

es urgente y necesario bajo un esquema *no simulado* de servicio profesional de carrera), para que automáticamente la sociedad tenga confianza en estas y se sienta segura "integralmente". Desafortunadamente, la historia contemporánea nos ha enseñado la instrumentalización de la policía no garantiza la provisión de seguridad 'integral'. Así ha ocurrido en los casos de Chihuahua, Jalisco, Colima, Baja California y Veracruz, entre dos docenas más.

Por ese motivo, habría que pensar en replantear a la brevedad posible las políticas públicas que pretenden ser el andamiaje de una seguridad pública[37] integral por un lado, y la reforma de la institución policial por el otro. Bajo el marco legal y político señalado arriba (*Tabla 1*), en el que la participación ciudadana está acotada, ¿qué significa provisión de seguridad integral? ¿qué tipo de seguridad *publica* es integral? ¿cómo y en qué participan los diversos actores sociales, como corresponsables de la prevención del delito? ¿cuál es la política pública en torno a la violencia sexual que lacera 34 victimas diariamente? ¿cuáles son los límites operativos de las corporaciones civiles y castrenses en torno a la violencia criminal?

El tercer objetivo versa sobre la protección civil. Debido a la coherencia en los principios y lineamientos jurídicos y políticos, pensamos que la política pública en torno al tema está acabada en su diseño e implementación. Para conocer la efectividad operativa, nos veríamos obligados a profundizar en torno a los programas sociales en materia de protección civil; sin embargo, pensamos que esta es una área consolidada.

El cuarto objetivo se centra en reformar el sistema penitenciario y lograr una efectiva reinserción social. Como ya lo hemos señalado, lineamientos políticos y jurídicos en la materia son incoherentes (*Tabla 1*). A manera de ejemplo, los métodos alternos a la reclusión por delitos menores no tienen sustento legal ni político en los marcos revisados pero sí son una política pública prioritaria en el estado. Como esta no tiene sustento, es injustificable asignarle un presupuesto a través de la LGSNSP, LGPSVD, o la LSPENL.

Esta tendría que ser un área prioritaria debido a las violaciones graves a los derechos humanos que se pudiesen seguir presentando, además de los escándalos derivados de actos de ingobernabilidad institucional[38] en el penal de

37 También habría que preguntarse si es deseable mantener el enfoque de seguridad pública, o si es prudente gestar la transición hacia un cambio de paradigma teórico-práctico.

38 Aparentemente, existe una gobernabilidad paralela al Estado. Véase Zorayda Gallegos, "Una nueva revuelta en un penal de Nuevo León deja cuatro muertos y agudiza la crisis de las cárceles mexicanas", *El País*, 29 de marzo de 2017.

Apodaca (2012 y 2017) y más recientemente Cadereyta (2017). Por ahora, observamos que no hay una guía que estructure del ámbito federal al estatal y, peor aún, los contenidos son diversos, a pesar de que lo prioritario tendría que ser la reinserción o, mejor aún, la resocialización del delincuente.

Finalmente, en el quinto objetivo se trata la procuración y administración de justicia en el estado y, en el sexto, el reconocimiento y garantía de los derechos de las victimas del delito. Ambos ejes se relacionan particularmente con la asistencia de victimas del delito. Antes de avanzar, nos gustaría reconocer públicamente el esfuerzo que ha realizado Nuevo León en la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, no obstante los retos cotidianos para lograrlo. Por el bienestar de todos los neoleoneses deseamos que logren la meta lo más pronto posible.

Sin embargo, observamos que el contenido del quinto objetivo no coincide con las referencias de la *Tabla 1*, debido a que estos se concentran en la policía de investigación y no en sí en la policía preventiva, que generalmente asiste primero a las victimas del delito.

Por su extraordinaria relevancia, y a manera de facilitar el seguimiento operativo del Nuevo Sistema de Justicia Penal, sugerimos que este objetivo se divida en dos categorías: seguridad y justicia, para que la segunda ascienda a categoría prioritaria, como también lo son el gobierno eficaz y transparente, la economía incluyente, el desarrollo humano y social, seguridad, y el desarrollo sustentable.

Algunos beneficios de implementar esta reingeniería en las políticas públicas estatales podrían ser: 1) orden de prioridades exclusivamente del sistema de justicia penal, 2) facilidad para registrar los avances operativos, 3) congruencia con el marco jurídico federales y estatales correcto (ej. Código Federal de Procedimientos Penales, entre otros), lo que a su vez facilitaría la obtención de recursos financieros, siendo un *eje rector*.

Coincidimos con el Gobierno del Estado en que la seguridad y la justicia son asuntos relevantes de la primera gubernatura independiente. Por tal motivo, en términos de política pública, lo ideal sería dividir ambos campos y ascenderlos a la categoría de ejes prioritarios. Ahora, como señalamos en la introducción de este apartado, el alcance de los logros y áreas de oportunidad es incomprensibles sin contextualizar las políticas públicas relacionadas al desarrollo humano en el estado. A continuación resumiremos en la siguiente tabla los objetivos de cada uno de los ejes prioritarios.

Tabla 3. Ejes y objetivos prioritarios de la administración del gobernador Jaime Rodríguez Calderón (2016-2021)[39]

Gobierno eficaz y transparente	Economía incluyente	Desarrollo humano y social	Desarrollo sustentable
Consolidar la gobernabilidad democrática y garantizar la estabilidad social en el estado.	Fortalecer el empleo de los sectores productivos de Nuevo León.	Promover la inclusión social y el desarrollo integral de la población neoleonesa, bajo el compromiso de garantizar de sus derechos sociales, igualdad de género y corresponsabilidad social.	Alcanzar un desarrollo urbano equilibrado y sustentable en toda la entidad
Desarrollar una gestión pública eficiente.	Desarrollar y fortalecer sectores con potencial económico para el estado.	Fortalecer el desarrollo integral de la familia y promover la atención multidisciplinaria de grupos prioritarios.	Mejorar la calidad de los espacios urbanos y asegurar un enfoque social incluyente.
Garantizar la transparencia del quehacer público, rendición de cuentas y combate a la corrupción.	Desarrollar y fortalecer el sector energético.	Construir un entorno digno con acceso a mejores condiciones en las viviendas e infraestructura social que promuevan la participación social y la cohesión comunitaria.	Fomentar el diseño de vivienda y edificaciones sustentables que ofrezcan desarrollo integral y seguridad para las personas y sus bienes
Garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas	Incrementar la derrama económica de la actividad turística en el estado	Promover el desarrollo integral de la juventud	Contar con áreas verdes naturales, parques y espacios públicos accesibles a los diferentes grupos de población.

39 Los objetivos estratégicos del eje prioritario de seguridad y justicia pueden observarse en la *Tabla 2*.

Gobierno eficaz y transparente	Economía incluyente	Desarrollo humano y social	Desarrollo sustentable
Impulsar la participación ciudadana como un medio para obtener el bien común y el ejercicio de un buen Gobierno.	Favorecer el desarrollo competitivo del campo.	Promover en la población de Nuevo León la corresponsabilidad de crear una nueva cultura de vida saludable, facilitando el acceso oportuno y equitativo de los servicios de salud pública, atención médica y protección contra riesgos sanitarios, bajo estándares de eficiencia y calidad.	Fortalecer y ampliar el Sistema Integrado de Transporte Metropolitano
	Impulsar el desarrollo científico, tecnológico y de innovación a través del fortalecimiento de los sectores sociales y económicos del estado.	Alcanzar la cobertura total en materia de educación	Promover la movilidad sustentable y el desarrollo urbano orientado al transporte
	Promover la formación, el desarrollo y fortalecimiento de las mi pymes, emprendedores y emprendedoras.	Elevar la calidad educativa en el estado.	Mejorar integralmente el transporte de personas, bienes y servicios en la entidad
	Integrar los productos y servicios de las mi pymes a las cadenas productivas.	Lograr la satisfacción plena en la vida escolar.	Mejorar las condiciones de operación y funcionalidad de las vialidades y carreteras
	Impulsar la actividad económica y el empleo en las regiones fuera del área metropolitana de Monterrey.	Impulsar el acceso universal a la práctica deportiva bajo una visión integral e incluyente.	Crear una política estatal en materia ambiental

Gobierno eficaz y transparente	Economía incluyente	Desarrollo humano y social	Desarrollo sustentable
		Obtener el liderazgo nacional en la formación y desarrollo de atletas de alto rendimiento.	Reducir las emisiones contaminantes a la atmósfera
		Impulsar la cultura y las artes como elementos clave para el desarrollo humano, social y económico, a través de una gestión transparente, responsable, integral e innovadora	Asegurar la disponibilidad de agua a mediano y largo plazo
			Incrementar el aprovechamiento integral de los residuos generados en la entidad
			Conservar y restaurar los ecosistemas y su biodiversidad, e incluir la utilización sostenible de los elementos naturales.
			Avanzar hacia un consumo de energía sustentable mediante su uso eficiente y el impulso de la tecnología de fuentes renovables.

Fuente: Elaboración propia con información de Gobierno del Estado de Nuevo León, *Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021*.

Por cuestiones de espacio, no revisaremos la coherencia en el marco jurídico y político de cada uno de los ejes ni las políticas públicas derivadas de cada uno de los objetivos estratégicos. Sin embargo, quisiéramos destacar algunas ideas relacionadas con la gobernabilidad democrática, la participación ciudadana,

el fortalecimiento del empleo, el impulso tecnológico, el desarrollo humano y el desarrollo urbano.

Antes de avanzar, quisiéramos reconocer públicamente el trabajo que hace cotidianamente el gobierno comprometido con la titánica labor de la administración de la *cosa publica*. Lo mencionamos porque reconocemos que México enfrenta uno de los escenarios más violentos y muy posiblemente uno de los más desiguales en términos de desarrollo humano y acumulación de riqueza en el contexto global de una férrea competitividad y avance tecnológico.

No obstante, hoy más que nunca hay que trabajar conjuntamente y a conciencia si deseamos una gobernabilidad democrática sostenida más allá del discurso, que haga corresponsable a los ciudadanos y, al mismo tiempo, no limite su participación en los asuntos públicos. Por ello, el desarrollo humano es la inversión a nuestro futuro.

A manera de ejemplo, no se trata solamente de lograr la cobertura de educación básica, sino de ofrecer calidad y *vigencia* del temario escolar; *garantizar* los espacios en el aula desde la guardería hasta la educación media superior y, especialmente, generar mecanismos *reales* para que los jóvenes (sobretodo los más vulnerables) accedan a la educación superior y, de ser posible, al posgrado.

Sin duda es una labor y responsabilidad titánica de carácter permanente, pero ¿cuánto tiempo más derrocharemos dinero en la mal lograda y mal llamada *guerra contra las drogas*? ¿Acaso es más económico invertir recursos en la compra de armamento que reproduce más violencia, que en la educación de calidad para nuestros jóvenes y la formación científica que genera conocimiento, valores, y estabilidad social? No importa el contexto socioeconómico de los habitantes, por que todos, incluyendo los magnates de la Zona Metropolitana de Monterrey, son directamente afectados por la violencia, y la corrupción política. Nadie se escapa, ni siquiera los gobernantes.[40]

Por tal motivo, valdría la pena que el desarrollo humano fuese el eje central de la primera administración independiente del país y, a raíz de ello, diseñar la política de empleo, el manejo de los recursos naturales, la participación de los industriales como soporte del cambio, la participación ciudadana, la sostenibilidad de las finanzas públicas, entre otros objetivos más.

40 Véase Jacobo García, "Ser alcalde en México, un cargo de alto riesgo", *El País*, 22 de octubre de 2017.

Avances en el Plan Estatal de Desarrollo

Desde el inicio de la administración de Jaime Rodríguez, una de las prioridades fue generar *infraestructura* "para el desarrollo" o "para la inclusión". Sin embargo, de acuerdo con el Segundo Informe de Gobierno del Estado de Nuevo León, esta prioridad se lee como un eje de la política pública del estado.[41] Llamó nuestra atención porque, al igual que esta prioridad, se encuentran otras –incluso más relevantes– en el Plan Estatal de Desarrollo y nos gustaría tener mayor claridad sobre por qué se leen a la par de los ejes.

De acuerdo con la información proporcionada en el Segundo Informe de Gobierno, en materia de seguridad y justicia se ha avanzado en la *implementación de una estrategia integral de seguridad pública* que se sustenta en el modelo de gestión policial denominado CompStat que está "orientado a reunir, diseminar y explorar información criminal y que tiene como base 4 principios: información precisa y oportuna, rápido despliegue de fuerza policiaca (*sic*); tácticas efectivas, legales y moralmente correctas; y evaluación implacable".[42]

En materia de prevención social del delito y la violencia, se ha trabajado en la implementación de los programas DARE (Educación Preventiva Contra el Consumo de Drogas, por sus siglas en inglés), Escuela Segura, y Nuevo León en la Piel cuya población beneficiada han sido 64 840 niños, aumentando un 42% el alcance con respecto del año anterior. De acuerdo con el texto, el incremento se debe a la puesta en marcha de Escuela Segura y Nuevo León en la Piel. Posiblemente estos programas fueron puestos en práctica tras el ataque violento en el que un adolescente asesinó con arma de fuego a integrantes de la comunidad académica de una escuela privada.[43]

Como *estrategias de reducción del índice delictivo* se menciona que "a través de instituciones altamente capacitadas, confiables y cercanas a la comunidad, se brinda a la población de Nuevo León una seguridad pública integral".[44] Destaca en este apartado la puesta en marcha de la Unidad de Captura y Resguardo

41 Gobierno del Estado de Nuevo León, *Segundo Informe de Gobierno. Administración 2015-2021*, p. (en adelante *Segundo Informe…*).

42 *Ibid.*, p. 254.

43 *Ibid*. pp. 256-257; Para mayor información sobre el caso, véase Mariana Franco y Paulina Villegas, "Un estudiante mexicano dispara contra sus compañeros y una profesora en un colegio de Monterrey", *The New York Times*, 18 de enero de 2017.

44 Gobierno del Estado de Nuevo León, *Segundo Informe…*, p. 258.

del Informe Policial Homologado, una actividad que se promovió hasta el cansancio durante la administración del presidente Felipe Calderón (2006-2012). Como a este objetivo se le asignaron recursos y material en todo el país, pensaríamos ya se había cubierto –*como piso mínimo*– varios años atrás. ¿Qué sucedió este tiempo? De ahí la importancia de ordenar, generar indicadores de evaluación, difundir, y acompañar para garantizar el desarrollo eficiente y eficaz de las políticas públicas.

En prevención del delito también se desarrollaron programas de sensibilización en materia de cultura de la paz y derechos humanos, de los que se beneficiaron más de 28 mil ciudadanos en 38 colonias del estado entre 2016 y 2017.[45] Las cifras son irrisorias al ser básicamente *el lineamiento* con mayor coherencia en el ámbito jurídico y político, así como a nivel federal y estatal. Para darnos una idea de la dimensión del vacío institucional, podemos señalar que tan solo Monterrey tiene más de 550 colonias. Al ritmo que llevan, tardarían *más de 14 años* en abarcar solamente la capital del estado.

Otro avance que registra el estado de Nuevo León es la formación y capacitación de elementos de la policía estatal y municipal, y servidores públicos, al incrementar la oferta educativa de 18 a 39 programas. Esto a su vez facilitó la certificación de la Comisión de Acreditación para las Agencias de Aplicación de la Ley (CALEA, por sus siglas en inglés) y la cooperación internacional en materia de docencia policial.[46] A propósito, en el texto se refiere:

> Destacan por su impacto social, los convenios de colaboración con Apodaca, General Escobedo, Guadalupe, Juárez, Monterrey, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García y Santa Catarina, donde se establecen las bases para regular los servicios de las academias municipales, para operar como extensiones de la UCS, bajo la rectoría de esa misma Universidad[47]

Como ya hemos señalado, durante los últimos años, en algunos centros de reinserción social de Nuevo León se han presentado lamentables escenarios violentos, donde hubo violaciones graves a los derechos humanos, así como conflictos graves de estabilidad institucional. En esta materia, los avances son los siguientes:

- Se instalaron Comisiones Técnicas para impulsar la transparencia y rendición e cuentas.

45 *Ibid.*, p. 259.
46 *Ibid.*, p. 260-261.
47 *Ibid.*, p. 261.

- Si bien aumentó 42% el número de prisioneros durante el periodo 2016/2017, un porcentaje de la población –que en el texto se plasma confusamente– fue trasladada a otros centros de reinserción social.
- El 99% de la población carcelaria está identificada y registrada por datos biométricos que incluyen la voz.
- Se implementaron modificaciones en los penales, particularmente en los cierres herméticos (electromagnéticos), en las puertas de los ambulatorios, y en la remodelación del Centro para Adolescentes, que pretenden dedicar a la población carcelaria femenil.
- Se remodeló la clínica del Centro de Reinserción Social de Apodaca con el objetivo de atender población que pretende atender su adicción a sustancias. De acuerdo con el texto, en 8 generaciones sean graduado 132 reos.
- A través de 11 empresas y 6 asociaciones civiles, se ha capacitado a la población carcelaria para el trabajo.[48]

Tras las crisis en los centros penitenciarios, previo y posterior al Segundo Informe de Gobierno, sería irresponsable de nuestra parte ignorar que los avances en la materia, hasta el momento no solo son mediocres, sino particularmente inaceptables. En ese sentido, reconocemos que lineamientos, objetivos, estrategias, y avances en lo que respecta al sistema penitenciario deben revisarse a la brevedad posible, a manera de ordenar prioridades, garantizar el derecho a la vida, alcanzar la estabilidad institucional, y la *franca* funcionalidad del *sistema de reinserción social*. Si no funciona el sistema penal y existen crisis periódicas donde el Estado no puede garantizar "cuando menos" el derecho a la vida, entonces ¿cuál es la lógica de operar centros penitenciarios que son disfuncionales y que violan los derechos humanos de los prisioneros que están bajo la potestad del Estado?

En el informe también se hace referencia a los avances en la regulación de las empresas de seguridad privada, la cultura de la protección civil, atención a victimas del delito y al ministerio público. En lo que concierne específicamente a la atención a victimas, se registró el apoyo institucional a 74 personas través del Fondo para la Atención a Victimas, con un monto total de 745 775 pesos, el equivalente aproximadamente a 10 mil pesos por beneficiario. El apoyo sin duda es valioso, aunque claramente insuficiente.

48 *Ibid*,, pp. 266-269.

Finalmente, respecto al ministerio público, el informe señala los siguientes avances: se capturaron siete bandas dedicadas a robar bancos, se incrementaron el número de carpetas de investigación, se obtuvo el 97% de efectividad en recuperar a victimas de secuestro, la entidad cuenta con la primera corporación policial con buzos forenses, se lanzaron seis convocatorias de ascenso favoreciendo el servicio profesional de carrera en el área policial y pericial, existen 28 carpetas judicializadas vinculadas a 33 exfuncionarios en donde destaca un exgobernador y una exalcaldesa, y se implementó el Programa de Justicia Restaurativa en el centro de internamiento para jóvenes.[49] Lo anterior demuestra la urgencia de priorizar la justicia como objetivo independiente de la seguridad, para que se puedan desarrollar estrategias y acciones claras que fortalezcan genuinamente el sistema de justicia penal, que es la vertebra de cualquier estado moderno.

Ahora, en lo que concierne al eje Gobierno eficaz y transparente, los avances son los siguientes:

- Se promovieron los valores cívicos, la formación ciudadana y la política interna, donde destaca la creación de 38 juntas ciudadanas; 475 sesiones de capacitación sobre valores, buenos vecinos, y prevención del delito.

- Se establecieron los canales de comunicación para establecer una mejor gestión y coordinación institucional. Destaca la labor de la Coordinación de Audiencias, donde se han atendido más de 24 000 asuntos relacionados con becas, boletos de autobús a migrantes, camas hospitalarias, sillas de ruedas, despensas y estudios médicos.

- Se capacitó a personal municipal en cursos de contabilidad gubernamental, tecnologías de la información. Se dio seguimiento a la Agenda para el Desarrollo Municipal 2017, gracias a ello 55 servidores públicos de 17 municipios se vieron beneficiados.

- En lo que respecta a atención y orientación ciudadana, los avances se concentran en "reducir (sic) la cantidad de movilizaciones sociales en un 53% con respecto al periodo anterior, se ha dado seguimiento a 297 protestas, mítines, bloqueos y marchas, en los que se plantean asuntos municipales, estatales, federales e incluso (sic) inconformidad entre particulares".[50] También destacó el apoyo a 10 repatriados, entregando a cada uno de ellos 25 000 pesos para fomentar el autoempleo.[51]

49 *Ibid*,, pp. 274-277.
50 *Ibid*,, p. 26.
51 *Ibid*,, p. 27.

- Otras áreas señaladas son el registro civil, la línea Corruptel para denunciar casos de corrupción, comunicación participativa, sistema anticorrupción, transparencia gubernamental, entre otras más.[52]

En lo que respecta al eje de Economía incluyente, los logros son los siguientes:

- "Se atendieron 299 proyectos productivos que beneficiaron a 600 emprendedores".[53] Asimismo, se incrementó 11% la matricula en la modalidad capacitación para el trabajo, que especializó a ciudadanos en automatización de líneas de producción y dispositivos eléctricos, manejo de redes de datos, sistemas de visión artificial, y modelado e impresión en 3D.

- "En 2017 comenzaron las actividades de la iniciativa Nuevo León 4.0 para hacer frente a los cambios tecnológicos de la industria: a través de grupos de trabajo se captaron 60 iniciativas de proyectos de industria 4.0".[54]

- En cuanto a fomento rural, se reforestaron casi 6 000 hectáreas en bosque y se realizaron 118 acciones de apoyo para estudios de aprovechamiento forestal. También se apoyaron 840 módulos de huevo, 335 huertos familiares, 272 proyectos caprinos, entre otros. Destaca la puesta en marcha del proyecto Rescate Alimentario en Parcelas Agrícolas que evita el desperdicio alimentario.

- Entre la estrategia transversal para el desarrollo del campo, está la inversión y colaboración en materia de reproducción y sanidad, la creación de la Unidad de Inteligencia Sanitaria de Nuevo León, las 21 campañas fitosanitarias para disminuir las plagas, entre otras.

- También se apoyaron 177 pequeñas y medianas empresas a través de garantías de crédito, con un monto total de 487 millones de pesos, mismos que facilitaron la liquidación del mismo con tasas preferenciales. También se ofrece el servicio de registro de marca, etiquetado alineado y código de barras, así como el apoyo financiero para aquellos que participen en exposiciones nacionales e internacionales.

- En materia de desarrollo regional, se invirtieron 25 millones de pesos en zonas rurales. El monto es tripartita: federal, estatal, y privado. Se apoyaron 42 proyectos fuera de Monterrey, de los que se beneficiaron 450

52 *Ibid*,, pp. 27-71.
53 *Ibid*,, p. 78.
54 *Ibid*,, p. 88.

personas. Destaca la iniciativa de establecer dos parques industriales en zonas rurales.[55]

En el eje de Desarrollo humano y social, los avances de la administración del gobernador Jaime Rodríguez son los siguientes:

- Para combatir la pobreza, las acciones implementadas por el Gobierno Estatal consistieron en: la entrega de 53 ambulancias, la creación de un banco de leche humana y de un centro de atención integral para la obesidad infantil. También, Nuevo León participó como sede de la Olimpiada Nacional 2017 y apoyó a 222 atletas neoleoneses con capacidades distintas para asistir a la Paraolimpiada Nacional.

- En lo que respecta a la educación y cultura como vehículos de desarrollo, se inicio la construcción de Esferas culturales en Galeana y El Carmen; se registraron casi 800 000 asistentes al Festival Internacional Santa Lucía, se atendieron a más de 140 000 personas en la cruzada *Seas quien seas ¡sígueme!*, y se apoyó multidisciplinariamente –lo que sea que signifique eso– a 4 mil internos y sus respectivas familias. También se inició el programa Manos a la Escuela con una inversión de 800 millones de pesos en beneficio de 3 600 planteles. Se rehabilitaron espacios educativos a través del programa Escuelas al cien, y se ofrecieron mil lugares en el bachillerato militarizado en San Bernabé y San Nicolás. Por último, ofrecieron casi a 20 000 usuarios el servicio de Centros de Aprendizaje Móvil, y se entregaron poco más de 122 000 apoyos a estudiantes de bajos recursos y en situación vulnerable.

- En materia de inclusión social y grupos prioritarios, se validaron las condiciones socioeconómicas de 3 200 jefas de familia en nueve municipios de Nuevo León, depurando el padrón de beneficiarias; se capacitaron 500 mujeres en el proyecto Ven, Inspírate, y Vende en coordinación con la Organización de los Estados Americanos; se fomentó el empoderamiento de 9 500 mujeres a través del taller Mujeres, redes y poderes; estudiantes de psicología atendieron 159 pacientes; en tanto que 77 mujeres terminaron su educación primaria y 341 la secundaria a través del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).

- Respecto a la inclusión de personas con capacidades diferentes, 80 estudiantes ofrecieron servicio social en los centros comunitarios atendiendo

55 *Ibid*,, pp. 78-107.

60 personas con capacidades diferentes; el INEA apoyó a 5 personas en cursar su primaria, mientras que una concluyó la secundaria; se desarrollo el programa Comunidad de Prácticas por la Inclusión a manera de promover la contratación de personas con capacidades distintas, mediante la participación de 53 empresas y 4 organizaciones civiles.

- En relación a la inclusión de adultos mayores, se validó el padrón y cambió la tarjeta a 34 000 beneficiarios. Para evitar el asistencialismo (sic), se desarrolló la estrategia de Inclusión con Dignidad donde estudiantes de licenciatura ofrecieron servicio social para atender a los adultos mayores. Dicha población vulnerable también participa en el programa Comunidad de Prácticas por la Inclusión, donde colaboran 53 empresas y organizaciones de la sociedad civil. Quizá lo más rescatable de las acciones es la puesta en marcha del Comité Técnico para la Defensa del Adulto Mayor, y la creación de un diplomado en gerontología impartido a personal de los centros de salud.

- Por ultimo, en relación con la prevención y atención a la violencia de género, el estado ha trabajado en la remodelación de un centro de refugio para atender a mujeres e hijos victimas de la violencia, que tiene capacidad para 160 usuarios. Además, se implementaron 33 proyectos para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia de género. Se capacitó a 40 funcionarios públicos para la detección y canalización de victimas de la violencia. Finalmente, a través de la radio y televisión, se tratan temas como nuevas masculinidades y prevención de la violencia.

- Otras áreas que se abordan en el informe son: la protección al infante, la erradicación de la hambruna, el desarrollo comunitario, la atención intercultural, equidad de género, el apoyo a la juventud, entre otras.[56]

Finalmente, sobre Desarrollo sustentable los logros fueron los siguientes:

- En planeación y administración urbana, algunos de los avances consisten en la asignación de 49 millones de pesos para el mejoramiento y renovación de la infraestructura para la movilidad peatonal; se entregaron más de 2 000 escrituras regularizando su situación cerca de 10 000 familias; se inició el programa Recuperación de Viviendas en Incumplimiento; se construyeron 200 viviendas de 43 metros cuadrados que beneficiaron a 800 habitantes.

56 *Ibid*., pp. 116-153. Hubo más acciones en materia de salud, educación, y deporte, pero por cuestiones de espacio es imposible mencionarlas todas.

En materia de movilidad, tras una reestructuración del transporte urbano, este brinda servicio en 686 colonias; en los municipios periféricos se redujeron las tarifas de pago por el usuario al pasar de 60 pesos a 12; existen más de 339 000 beneficiarios del programa "Bono preferente", el cual deposita 300 pesos mensuales a estudiantes, adultos mayores, y personas con capacidades diferentes. Se percibieron 62 millones de pesos del peaje de la carretera Monterrey-Cadereyta, lo que registró un incremento del 11%. Se invirtieron 875 millones de pesos en el mantenimiento, reconstrucción y tecnología de las autopistas, pavimentando 580 mil metros cuadrados y reemplazando 1 200 luminarias LED, entre otras.

Finalmente, en cuanto a sustentabilidad ambiental, la administración de Rodríguez Calderón ha trabajado en la creación de la Procuraduría de Desarrollo Sustentable, que se encarga de suspender establecimientos contaminantes, se estableció obligatorio que los rellenos sanitarios tengan sistemas de quema o aprovechamiento de biogás para reducir los gases del efecto invernadero, se plantaron 700 arboles en polígonos de pobreza (sic), se publicó la Norma Ambiental Estatal que regula las empresas focalizadas a recursos minerales; se invirtieron 1.2 millones de pesos en la rehabilitación de 6 equipos de monitoreo de partículas; se echó andar el programa Agua para todos que automatiza (sic) el servicio de venta de agua en pipa con disponibilidad las 24 hora, con una tarifa preferencial para personas mayores a 70 años, entre otras acciones más.

Recomendaciones

A manera de conclusión, podemos señalar que, independientemente de la potencial correlación con las espirales de violencia, es posible observar la urgencia de unificar (o acercar lo más posible) los criterios que conforman los lineamientos jurídicos y políticos en el ámbito de su aplicación federal o estatal. ¿Por qué es necesaria la coherencia en las esferas y niveles de operación? Como analogía, cualquier manual facilita comprender qué es, para qué sirve, y cómo opera. Los lineamientos son ese manual que nos guía en el quehacer de seguridad y prevención del delito y la violencia. Si no hay coherencia en los manuales, entonces abundan las lagunas de todo tipo: jurídicas, técnicas, políticas, operativas, entre otras.

En ese tenor, bien valdría la pena acercarnos a experiencias exitosas para incluso, reconsiderar las formas en que conceptualizamos los procesos. Ejem-

plos de lo anterior es el paradigma penitenciario o el de cultura de la paz. El segundo simplemente es inexistente en ambas esferas, no obstante que lo deseable es justamente lograr la paz; mientras que el primero hace referencia a prácticas autoritarias del siglo XIX. De tal forma que nunca es tarde para hacer ajustes, incluso conceptuales, que cambiarán no solo la historia de una sociedad mexicana, sino los fundamentos o principios estructurales de un Estado-nación. A continuación, extendemos algunas recomendaciones en torno al caso de Nuevo León.

Las recomendaciones son:

1. Analizar los paradigmas en torno al eje de seguridad. Por ejemplo, prevención, prisión, penas, drogas, infancia, pandillas, reforma policial, participación democrática, cultura de la paz, rendición de cuentas, crimen organizado, corrupción, violencia(s), entre otros conceptos más, a manera de definir –conceptualmente– el enfoque desde el cual se aborda el tema de consumo de drogas (desde 'la salud', o desde 'el castigo'), de violencia urbana, resocialización del inculpado, o mediación, comunicación, y cultura de paz por poner ejemplos. Es decir, el *piso mínimo* es tener claro de qué estamos hablando, y reconocer que posiblemente hay experiencias exitosas que aplican otros enfoques teóricos-conceptuales.

2. Hacer una revisión exhaustiva de las normas jurídicas y el Plan Estatal de Desarrollo del estado de Nuevo León, para definir la flexibilidad de los marcos que permitirán la operatividad, y al mismo tiempo, definir los objetivos en el corto y mediano plazo. Es decir, debe quedar claro cuál es el objetivo por cumplir a través de instrumentos normativos y políticos. Ese objetivo no es estático, aunque los avances –desde el marco jurídico y político– son lentos. Es importante medir permanentemente, pues los avances pueden tardar incluso generaciones y, para no perder la meta, es importante acompañar y dar seguimiento puntual a las estrategias que facilitarán alcanzar el o los objetivos.

3. Cultura de paz, empoderamiento de la mujer e igualdad de oportunidades, son los paradigmas que habría que fortalecer en el marco jurídico y político, en el ámbito federal y estatal. Deseamos erradicar la inseguridad, sin embargo, la medimos con homicidios. ¿Cómo cambiar si nuestro lenguaje invariablemente nos remite al mundo de la violencia e inseguridad? Si el objetivo es disminuir las violencias, ¿por qué no

comenzamos a discutir, analizar, proponer, evaluar y acompañar desde la cultura de la paz, la mediación y la justicia restaurativa, el empoderamiento de la mujer o la igualdad de oportunidades entre géneros?

4. Reforma policial, sistema de justicia penal y sistema penitenciario, tendrían que estar posicionados claramente como lineamientos políticos y jurídicos, con sus respectivos objetivos. Ahora su posicionamiento es secundario. Debido a la importancia de cada uno de estos, y la necesidad *urgente* de transformar las capacidades estatales debido a problemas de ineficiencia e ineficacia, tendrían que ser prioridades cuando menos durante la administración de Rodríguez Calderón, sino es que incluso una administración más a manera de concretar la transformación. La columna vertebral de un estado democrático es su sistema de justicia; si este no opera apropiadamente, ¿qué se puede esperar del las capacidades estatales?

5. Estrategias y acciones asertivas y con enfoque social, sería otra de las recomendaciones tras la lectura de los instrumentos jurídicos y políticos estatales. Como se evidenció en el apartado de los avances alcanzados bajo la guía del Plan Estatal de Desarrollo, es palpable la impresión del enfoque empresarial en las políticas públicas. Si bien es fundamental que el gobierno realice una administración responsable de los recursos públicos, también es importante definir las prioridades y la mejor estrategia para hacer más con menos. Algunos de los logros, por ejemplo, fueron impartir costosos cursos, con apenas algunas docenas de participantes. Para la inversión pública que requirió, la acción es cuestionable. No porque no sea necesario, sino porque *el alcance es limitado*. En ese sentido, valdría la pena *revisar estrategias para replicar el conocimiento de forma piramidal* y así tener un mayor alcance con menor costo.

Sin duda alguna, la primera administración pública independiente del país ha trabajado arduamente durante estos primeros dos años. Sin embargo, también es importante señalar que algunas estrategias implementadas, no todas obviamente, operan en marcos incoherentes, de tal suerte que sería muy importante revisar la pertinencia de cada una de estas. Es decir, aunque se está trabajando mucho, pensamos que se pueden llevar a cabo más acciones para que no solamente quede en claro el objetivo de su implementación, y su justificación jurídica y política. Esas serían las cinco principales recomendaciones generales hacia el estado de Nuevo León, con la intensión de extraernos y meditar

la asertividad colectiva del rumbo y del quehacer político en beneficio de las mayorías minoritarias.

Referencias

Carrizales, David, "Internos sabían desde 72 horas antes que habría un motín en Cadereyta", *El Universal*, Monterrey, 12 de octubre de 2017, <https://goo.gl/hq9NV8>, consultado el 23 de octubre de 2017.

Cidac, *Hallazgos 2016. Seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México*, < https://goo.gl/PW48fX>, consultado el 18 de julio de 2017.

Cortés, Nancy, Octavio Rodríguez y David Shirk, *2016 Justiciabarómetro—Perspectives on Mexico´s Criminal Justice System: What do its Operators Think?*, San Diego, Justice in Mexico, 2017, < https://goo.gl/hReiJj>, consultado el 17 de julio de 2017.

Enciso, Froylán (ed.), *Violencia y paz. Diagnósticos y propuestas para México*, México, Senado de la República-Instituto Belisario Domínguez, 2017.

Franco, Mariana y Paulina Villegas, "Un estudiante mexicano dispara contra sus compañeros y una profesora en un colegio de Monterrey", *The New York Times*, 18 de enero de 2017, <https://goo.gl/QqN9j9>, consultado el 27 de octubre de 2017

Frausto, Obed, Matthew Lorenzen y Zulia Orozco, *Neoliberalismo, violencia y migración de Centroamérica a los Estados Unidos. El caso de los menores migrantes no acompañados vistos desde el enfoque de las migraciones mixtas*, 2017 (documento interno).

Gallegos, Zorayda, "Una nueva revuelta en un penal de Nuevo León deja cuatro muertos y agudiza la crisis de las cárceles mexicanas", *El País*, 29 de marzo de 2017, <https://goo.gl/se2fhe>, consultado el 30 de julio de 2017.

García, Jacobo, "Ser alcalde en México, un cargo de alto riesgo", *El País*, 22 de octubre de 2017, <https://goo.gl/KuGho6>, consultado el 27 de octubre de 2017.

Gobierno del Estado de Nuevo León, *Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021*, <https://goo.gl/ioSmF1>, consultado el 23 de octubre de 2017.

_____, *Segundo Informe de Gobierno. Administración 2015-2021,* <https://goo.gl/Tu1DeC>, consultado el 27 de octubre de 2017.

_____, "Semáforo Delictivo", <https://goo.gl/zrfWv2>, consultado el 23 de octubre de 2017.

Harvey, David, *A Brief History of Neoliberalism*, Nueva York, Oxford University Press.

INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017*, <https://goo.gl/cbjN5s>, consultado el 23 de octubre de 2017.

_____, *Estadísticas a propósito de los policías y agentes de tránsito. Datos nacionales*, <https://goo.gl/CfmXoH>, consultado el 23 de octubre de 2017.

_____, "México en cifras. Indicadores sociodemográficos y económicos", <https://goo.gl/tScGUv>, consultado el 18 de julio de 2017.

Instituto para la Economía y la Paz, Índice de paz México. Informe Nuevo León 2016, <https://goo.gl/1Z646u>, consultado el 8 de mayo de 2018.

"Jaime Rodríguez se registra como candidato independiente a la Presidencia", *Expansión*, 7 de octubre de 2017, <https://goo.gl/q7iTuc>, consultado el 23 de octubre de 2017.

Jiménez, Vicente, "Serpico sale de su guarida", *El País*, 20 de febrero de 2015, <https://goo.gl/CfmXoH>, consultado el 21 de julio de 2017.

Langner, Ana, "Hasta 11 años podrían pasar para que el NSJP funcione eficazmente", *El Economista*, 4 de mayo de 2016, <https://goo.gl/3yqiEu>, consultado el 17 de julio de 2017.

Le Clerq, Juan Antonio y Gerardo Rodríguez Sánchez (eds.), Índice Global de Impunidad en México 2016, Cholula, Fundación Universidad de las Américas Puebla, <https://goo.gl/urYS2j>, consultado el 23 de octubre de 2017.

Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

Martínez Blanch, Patricia *La resocialización del delincuente*, tesis, Castellón de la Plana, Universidad Jaume I, 2014, <https://goo.gl/6dLaTBm>, consultado el 28 de julio de 2017.

Mir Puig, Carlos, "La ley penitenciaria sueca de 1974", *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, 34 (1986), pp. 89-112, <https://goo.gl/W2VzxQ>, consultado el 28 de julio de 2017.

"Motín en el penal de Topo Chico, Nuevo León, deja 52 muertos y 12 heridos", *Vice* 11 de febrero de 2016, <https://goo.gl/ZiHMVn>, consultado el 23 de octubre de 2017.

Muédano, Marcos, "A seis años, Mando Único opera en 17.5% de municipios", *El Universal*, 8 de enero de 2016, <https://goo.gl/5yKDcL>, consultado el 17 de julio de 2017.

Secretaría de Economía, *Información económica y estatal. Nuevo León*, <https://goo.gl/VkYSLH>, consultado el 18 de julio de 2017.

Transparencia Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción 2016, <https://goo.gl/4XmSdm>, consultado el 28 de julio de 2017.

"Tras una depuración, Monterrey busca policías con perfil universitario", *Expansión*, 7 de octubre de 2010, <https://goo.gl/R9Gb5q>, consultado el 17 de julio de 2017.

"Tribunal avala candidatura de 'El Bronco'; va a boleta electoral", *Excélsior*, 9 de abril de 2018, <https://goo.gl/oeEoeq>, consultado el 11 de mayo de 2018.

Crisis de seguridad en Tamaulipas y Nuevo Laredo previamente al Operativo México Seguro en 2005. Un análisis multifactorial

Pedro Iniesta Medina

A pesar de que la violencia relacionada con la ilegalidad no es un fenómeno nuevo en el estado de Tamaulipas, durante las últimas décadas, las organizaciones criminales tamaulipecas y sus prácticas ilegales han sufrido algunas transformaciones que las han hecho acreedoras de relevancia nacional e internacional, sobre todo luego de la aparición del grupo los Zetas, quienes han sido señalados de cometer crímenes de lesa humanidad.[1]

El presente texto se divide en dos partes: el diagnóstico de la violencia relacionada con el crimen organizado en el territorio de Tamaulipas y el análisis de las principales políticas de combate al crimen organizado que tuvieron lugar en el territorio de Nuevo Laredo durante los seis meses previos a la aplicación del Operativo México Seguro (OMS), en junio de 2005.

Nos concentraremos en este periodo y territorio delimitados porque, en primer lugar, se trata de un municipio que, durante el sexenio de Vicente Fox Quesada (2000-2006), adquiriría relevancia para las políticas de seguridad del orden federal. Paralelamente a este proceso, diversos esfuerzos de las instituciones de seguridad, tanto del orden municipal como estatal, se desarrollarían en aquel municipio fronterizo. Como veremos, lejos de los objetivos iniciales de las políticas de distintos órdenes de gobierno —la persecución del delito, el respeto a la legalidad y el Estado de derecho, etc.—, la participación de distintas instancias en el combate al crimen organizado en aquel municipio abonaría

1 Open Society Justice Initiative, *Atrocidades Innegables. Confrontando Crímenes de Lesa Humanidad en México*, 2016.

a la crisis de seguridad debido, entre otras cosas, a las tensiones existentes entre corporaciones y la corrupción al interior de sus filas.

En segundo lugar, Nuevo Laredo alcanzaba esa relevancia en las políticas federales debido a la preponderancia y mediatización que la violencia relacionada al crimen organizado adquiría en el municipio, derivada, sobre todo, de la competencia entre dos de las bandas criminales más importantes en México: el Cártel de Sinaloa y el Cártel del Golfo-los Zetas, la cual dejaría secuelas graves en la población e instituciones de Nuevo Laredo.

La lucha que estos dos cárteles mantenían por la plaza de Nuevo Laredo se profundizó luego de la captura del capo del Golfo, Osiel Cárdenas Guillén, en mayo de 2003. Posiblemente, este fue interpretado por los líderes del Cártel de Sinaloa como una ventana de oportunidad.[2] La combinación de estos factores derivó en que la policía municipal de Nuevo Laredo fuera relevada de las tareas de seguridad por autoridades federales en junio de 2005, una vez que el OMS fue puesto en marcha en el municipio.

Este trabajo se inserta en este escenario complejo y pretende dar luz sobre los hechos que han convertido al estado de Tamaulipas en referente nacional e internacional de la violencia y el crimen organizado, mismos que se anticiparon a la llamada guerra contra el crimen organizado declarada por Felipe Calderón en 2006. Debido a su importancia como paso fronterizo y territorio objetivo de las políticas federales de seguridad, así como a la violencia desatada en su territorio por la lucha entre cárteles, considero que el estudio de la violencia criminal en Nuevo Laredo abona al entendimiento de las prácticas criminales transnacionales desde una perspectiva en escala local.

Parto de la idea de que es a través de la mirada local que podemos entender cómo la violencia y la corrupción ponen a prueba a las distintas instituciones democráticas en un contexto de cooptación criminal. En Nuevo Laredo, esta afirmación queda mucho más clara cuando observamos cómo las instituciones de seguridad civiles fueron desplazadas por su incapacidad para afrontar los problemas de inseguridad y violencia derivados de las actividades del crimen organizado.

La metodología que se sigue está basada en el rastreo de procesos. El análisis se realizó, en primer lugar, con datos estadísticos oficiales (INEGI, Conapo, Sede-

2 Eduardo Guerrero Gutiérrez, "El dominio del miedo", *Nexos*, 1 de julio de 2014; Guillermo Valdés, *Historia del narcotráfico en México*, México, Aguilar, 2013.

na, etc.), así como extraoficiales (las bases de datos del Programa de Política de Drogas del Centro de Investigación y Docencia Económicas); y, en segundo lugar, se usó una base de datos de elaboración propia que incluye las principales noticias sobre seguridad de Nuevo Laredo y Tamaulipas de distintos medios periodísticos de alcance regional (*El Mañana de Nuevo Laredo*, *El Norte*, etc.) y nacional (*El Universal*, *Reforma*, *La Jornada*, *Proceso*, entre otros).

Diagnóstico sobre la violencia criminal en el estado de Tamaulipas

Este apartado está enfocado en otorgar información relevante sobre las características de la violencia derivada de las actividades de la delincuencia organizada que han tenido lugar en el estado de Tamaulipas. Además, se abunda en los datos referentes a la violencia y el avance de algunas de las políticas de seguridad en el estado en los últimos.

Tamaulipas es el estado que se encuentra más al extremo noreste del país. Su territorio está delimitado al norte por la frontera con Estados Unidos, particularmente con el estado de Texas. Al este se encuentra el golfo de México y al oeste se halla el estado de Nuevo León. En su extremo sureste, Tamaulipas colinda con el estado de Veracruz y al suroeste con San Luis Potosí. Cuenta con 43 municipios en total y su capital es Ciudad Victoria. En 2010, el Censo de Población del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) estimó que una población de 3 268 000 personas habitaban ese territorio, lo que implicaba una densidad poblacional relativamente baja con respecto a la nacional, alrededor de 40.73 personas por kilómetro cuadrado.[3]

Por sus características geográficas y su condición fronteriza desde 1848, la entidad se ha caracterizado históricamente por ser paso del comercio nacional e internacional. La historia de los puertos de Tampico y Matamoros está atravesada por una serie de eventos que ponen de relieve su importancia comercial. Además, una vez que Tamaulipas se volvió frontera con Estados Unidos, luego de la firma del Tratado de Guadalupe-Hidalgo en 1848, la entidad se convirtió en un punto nodal del comercio, tanto legal como ilegal, con esa nación,.

3 INEGI, "Censo de Población y Vivienda 2010".

El estado no ha sido históricamente caracterizado por su marginalidad económica o sus escasos recursos, como sí lo han sido otros territorios donde la violencia relacionada a la criminalidad se ha manifestado de formas cruentas. Al contrario, durante las últimas tres décadas del siglo XX y las primeras del XXI se puede observar un desarrollo económico un poco más más avanzado que el de la media nacional.[4]

Por otro lado, la historia política de Tamaulipas nos deja ver que ha existido una preponderancia del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en las elecciones estatales y municipales. Dentro de su trayectoria política, sólo ha existido un periodo de alternancia en el gobierno del estado, el de 2015 a 2021 y el PRI ha mantenido la hegemonía municipal prácticamente durante toda la historia del partido.[5]

El caso del aumento de la violencia criminal en Tamaulipas no responde a varias de las hipótesis que tratan de dar luz al problema de la violencia criminal en México. Como se pudo observar en los datos, Tamaulipas no es un estado económicamente marginal y la violencia inició mucho antes de que se diera la alternancia partidista a nivel estatal, por lo que no se puede afirmar que el aumento de la violencia haya derivado de una ruptura de los pactos entre los gobiernos locales y el crimen organizado por alternancia política. Sin embargo, en la entidad confluyen varios factores económicos, políticos y sociales, de alcance local, regional y nacional, que, aunados a las transformaciones en los mercados ilegales globales, provocaron una crisis de seguridad que se manifestó en varios municipios, incluyendo Nuevo Laredo.

El crimen organizado en Tamaulipas

El territorio que hoy ocupa Tamaulipas ha estado marcado históricamente por las actividades ilegales y, muchas veces, por la violencia que suele acompañarlas. Aunque los tiempos coloniales en los que piratas parqueaban en el puerto de Tampico han quedado atrás, la presencia de la economía criminal sigue

4 Según datos del INEGI, en materia educativa y de desarrollo urbano, Tamaulipas ha permanecido por encima de la media nacional durante varios años (Ver *Anexo 1*). Sin embargo, las crisis económicas y el final del milagro petrolero en los años ochenta, provocaron un rezago económico en el estado que coincidió con el boom de la cocaína en el país, dato a considerar cuando se analiza el crecimiento del tráfico de drogas en la entidad durante esos años.

5 Para los últimos años, véase *Anexo 2*.

siendo una característica importante del territorio tamaulipeco.[6] De hecho, desde que la frontera actual del estado de Tamaulipas se convirtió en frontera con Estados Unidos con la firma del Tratado de Guadalupe-Hidalgo en 1848, el estado del noreste mexicano se ha dado a conocer permanentemente como paso ilegal e irregular de mercancías en ambas direcciones.[7]

Años más tarde, desde los primeros años de formación del México posrevolucionario, en Tamaulipas se comenzó a desarrollar una red política cuya importancia atravesaba los ámbitos local, estatal y nacional, y en cuyo seno se encontrarían personas vinculadas a la estructura del PRI y la economía regional. Los objetivos de este grupo estuvieron encaminados a enriquecerse y beneficiarse económica y políticamente. El respaldo que la facción priista local —la Coalición Nacional Revolucionaria— le facilitaría a este grupo sus objetivos.

En un inicio, durante los años de la prohibición norteamericana del alcohol (1929-1933), grupos del norte del país aprovecharían la ventana de oportunidad que esa ley imponía para organizar redes de contrabando que tenían como destino final la venta ilegal en el territorio norteamericano. Con el avance de los años y los cambios en las legislaciones de ambos países, esta red y sus actividades ilícitas se transformarían progresivamente.

Dentro de estos grupos podemos hallar al antecedente más antiguo del Cártel del Golfo, el cual era liderado por la familia Guerra Cárdenas, donde surgió la principal figura de contrabando en el noreste del país, Juan Nepomuceno Cárdenas o Juan N. Guerra. Junto con su hermano, Roberto Guerra Cárdenas, Juan N. Guerra participó desde muy joven en las empresas criminales debido a sus vínculos familiares. Años más tarde, el grupo de Juan N. Guerra —nombrado en algunas ocasiones como el Cártel de Matamoros— logró posicionarse como el favorito de la élite local y, hasta cierto punto, nacional, para ser el grupo criminal hegemónico en la entidad.[8]

6 Durante gran parte de la Colonia, el puerto de Tampico en la comunidad de Altamira permaneció oficialmente cerrado y la mayor parte del comercio marítimo de la región se trasladó al puerto de Veracruz. Sin embargo, las restricciones comerciales y las necesidades económicas de las comunidades ubicadas alrededor de Tampico convirtieron a este puerto en uno de los principales puntos de contrabando de mercancías durante este periodo. Quizás no deba sorprender que su escasa población, la falta de control desde el centro y la presencia de contrabando hicieron de este puerto un blanco fácil de ataques piratas Juan Fidel Zorilla, Maribel Miró Flaquer y Octavio Herrera Pérez (comps.), *Tamaulipas, textos de su historia 1810-1921*, México, Instituto José María Luis Mora, 1999.

7 *Ibid*.

8 E. Guerrero Gutiérrez, art. cit.

A diferencia de los grupos criminales cuyos liderazgos provienen de Sinaloa, que fueron los más relevantes a nivel nacional durante la mayor parte de la hegemonía priista,[9] la organización de Juan N. Guerra no encontraría en el tráfico de drogas su principal fuente de ingresos.[10] Dentro del amplio repertorio de actividades económicas, legales e ilegales, que realizaba la familia Guerra Cárdenas, el narcotráfico estuvo a la par de la producción de algodón, la venta de mercancías en la entidad,[11] los servicios restauranteros, el tráfico de armas[12] y algunos otros giros negros, como la prostitución o el tráfico de mercancías de fayuca,[13] por lo que la diversificación de las actividades ilegales es algo conocido por los grupos criminales en Tamaulipas desde tempranas épocas.[14]

Para llevar a cabo sus actividades económicas, tanto legales como ilegales, los hermanos Guerra se valían de esa compleja red de protección política de la que formaban parte directa, al estar afiliados permanentemente al grupo local priista. De hecho, valiéndose de sus vínculos estrechos con el partido a nivel estatal, Roberto Guerra logró alcanzar distintos cargos relevantes, tanto en la facción priista local, como en el gobierno del estado.[15] La protección estatal que recibían los hermanos Guerra Cárdenas estaba altamente relacionada con los compromisos políticos consolidados entre ellos y varios de los gobernadores durante su posicionamiento como candidatos del PRI al gobierno del estado.

Un ejemplo de ello fue la relación que mantuvieron con el exgobernador Práxedis Balboa Gojón (1963-1969). De hecho, a cambio del apoyo brindado en su candidatura a gobernador, Balboa Gojón nombró a Roberto Guerra titular de la

9 Luis Astorga, *El siglo de las drogas. Del Porfiriato al nuevo milenio*, México, Debolsillo, 3ª ed., 2016.

10 Probablemente, la principal razón por la cual no lograron consagrarse como traficantes de drogas de relevancia nacional radica en la imposibilidad de cultivar amapola en el territorio de Tamaulipas. En su lugar, Juan N. Guerra traficó sólo con marihuana y a escalas pequeñas.

11 Los hermanos Guerra Cárdenas poseían la concesión de la venta de la cerveza Carta Blanca en la entidad. Carlos A. Flores Pérez, *Historias de polvo y sangre. Génesis y evolución del tráfico de drogas en el estado de Tamaulipas*, México, Casa Chata-Ciesas, 2013.

12 Ignacio Alvarado Álvarez, "Una historia de narcopolítica", *El Universal*, 17 de junio de 2012.

13 E. Guerrero Gutiérrez, art. cit.

14 El desarrollo de los giros ilegales e informales en los que incursionaban los hermanos Guerra dependía de distintas circunstancias económicas, políticas o sociales. Por ejemplo, el negocio del tráfico de alcohol hacia Estados Unidos dejó de ser atractivo una vez que la prohibición llegó a su fin en aquel país. Asimismo, Juan N. Guerra comenzó a traficar con marihuana luego de las pérdidas que tuvo en el negocio de la producción de algodón derivadas de la crisis algodonera de la década de 1970. Es importante señalar que la organización predominante en Tamaulipas había experimentado la diversificación criminal mucho antes de que los Zetas la hubieran tecnificado, reproducido y expandido por gran parte del territorio nacional.

15 Roberto Guerra fue líder de la organización priista más importante del estado, la Coalición Nacional Revolucionaria. C. A. Flores Pérez, *op. cit.*

Oficina del Fiscal del Estado de Tamaulipas en 1963..[16] Los hermanos Guerra también apoyaron las candidaturas al gobierno del estado de Enrique Cárdenas González (1975-1981) y Emilio Martínez Manatou (1981-1987), consiguiendo el favor de los futuros gobernadores. Como líderes locales, en cada campaña los hermanos Guerra jugaron un papel fundamental en el apoyo operativo.[17]

Además, los hermanos Guerra mantuvieron relaciones estrechas con otros líderes de la política nacional, como Raúl Salinas Lozano, Carlos Hank González o Joaquín "la Quina" Hernández Galicia,[18] lo que posiblemente permitió que el relevo generacional en la década de los ochenta no afectara la continuidad del grupo matamorense y de sus actividades criminales.

A mediados de los años ochenta, el grupo criminal tuvo un cambio de liderazgo, y el antiguo cacique, Juan N. Guerra, cedió el poder de la organización a su sobrino, Juan García Ábrego. En la escena local, la continuidad de la protección estatal perduró a pesar de que Juan N. Guerra dejó de mantener el liderazgo de la organización. Así lo sugiere el hecho que el sobrino de Juan N. Guerra e hijo de Roberto Cárdenas, Jesús Roberto Guerra Velasco, fuera promovido y electo presidente municipal de Matamoros (1984-1987).

A pesar de ser condición necesaria, el nivel de protección estatal no sería el único factor que definiría el desarrollo del crimen organizado en los grupos tamaulipecos. El relevo generacional que implicó el paso del liderazgo de Juan N. Guerra a su sobrino estuvo acompañado por un cambio en el comercio internacional de drogas, particularmente de cocaína.

Durante el tiempo en que los grupos sinaloenses mantuvieron el dominio del mercado de drogas, es decir, durante las décadas que van de 1920 a 1980, las dos principales sustancias que se traficaban en territorio mexicano eran la marihuana y los opiáceos. Como la cannabis y la amapola se han producido históricamente en territorio mexicano, las organizaciones nacionales pudieron controlar

16 *Ibid.*

17 La relevancia de estos dos personajes en la escena política nacional no es menor. De hecho, antes de ser gobernador, Enrique Cárdenas González estuvo a cargo de la Subsecretaría de Investigación Fiscal para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, nombrado por el entonces presidente, Luis Echeverría Álvarez, en 1972. Por su parte, Emilio Martínez Manatou fue senador federal entre 1958 y 1964, secretario de la Presidencia durante el periodo de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) y compitió con Luis Echeverría para ser candidato presidencial por el PRI, teniendo la aprobación de personajes relevantes, como Emilio Portes Gil, Carlos Hank González, Raúl Salinas Lozano, entre otros. *Ibid.*

18 E. Guerrero Gutiérrez, art. cit.; G. Valdés, *op. cit.*; "La sombra de Salinas", *Proceso*, 25 de septiembre de 2003

la mayor parte de la cadena productiva que se transportaban principalmente hacia Estados Unidos, por lo que la competencia fue siempre escasa y se controlaba mediante los tratos entre los criminales y las autoridades mexicanas.[19]

Sin embargo, a finales de los años setenta y principios de los años ochenta, el aumento en los controles en la entrada de mercancías hacia Estados Unidos a través de Florida provocó que los traficantes colombianos observaran como potenciales socias a las organizaciones mexicanas, dentro de las cuales se encontraba la organización de Juan N. Guerra.[20] A raíz de ello, en poco tiempo, el mercado incipiente de la cocaína en México adquiriría mayor relevancia, misma que sería aprovechada por la organización de Tamaulipas, ahora liderada por Juan García Ábrego.[21]

Aunado a esto, todo parece indicar que la protección por parte de ciertos agentes estatales prevalecería a finales de la década de los ochenta y la primera mitad de la de los noventa. Así lo indica, por ejemplo, que los gobernadores Américo Villarreal Guerra (1987-1993) y Manuel Cavazos Lerma (1993-1999) hayan colocado a Raúl Morales Cadena como subprocurador y procurador de justicia, respectivamente. Morales Cadena es hijo de Raúl Morales Farías, quien estuvo encargado de la defensa de Juan N. Guerra cuando fue acusado de asesinar a Octavio Villa Coss, militar e hijo del líder revolucionario Francisco Villa.[22] Presuntamente, Villa Coss se había negado a recibir un soborno para no investigar y perseguir los negocios criminales de los hermanos Guerra.[23]

Las acusaciones de que el gobierno de Tamaulipas estaba coludido con el crimen organizado de aquella entidad durante los periodos de Américo Villarreal Guerra y Manuel Cavazos Lerma se reprodujeron durante todos esos años, y personajes de ambas administraciones han sido señalados por ser enlaces entre el gobierno del estado y el Cártel de Matamoros.[24]

19 L. Astorga, *op. cit.*

20 Marco Palacios y Mónica Serrano, "Colombia y México: las violencias y el narcotráfico", en *Los grandes problemas de México*, t. 15: Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.), *Seguridad nacional y seguridad interior*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 105-154

21 A pesar del jugoso negocio que representaba para las organizaciones colombianas el traficar independientemente de las mexicanas, optaron por un trato donde las mexicanas se llevarían hasta el 50% de las ganancias por la cocaína que se transportaba en territorio mexicano, fuera en dinero o en especie. Luis Astorga, *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra,* México, Tusquets, 2007.

22 Gustavo Castillo García, "Ex jefe de Los Zetas, fuente para investigar a tres gobernadores", *La Jornada*, 2 de febrero de 2012; I. Alvarado Álvarez, art. cit.

23 *Ibid.*

24 En el caso de Villarreal Guerra, el presunto vínculo lo representaba Heriberto Bolero, secretario General del Gobierno de Tamaulipas. "Cárdenas González, Martínez Manautou, Américo Villarreal y Cavazos

De hecho, parecía que la protección política a la organización de García Ábrego durante finales de los años ochenta y principios de los años noventa alcanzaría de nuevo las esferas de la política federal, tal como lo hizo su tío, Juan N. Guerra. No debemos dar por sentada la casualidad de que fuera en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) —hijo de uno de los políticos más importantes con el que mantuviera relaciones cercanas Juan N. Guerra, Raúl Salinas Lozano— cuando se manifestara un repunte de la organización tamaulipeca, bautizada ahora como Cártel del Golfo.[25] Además, debemos considerar que fue justo después del sexenio de Carlos Salinas cuando el Cártel del Golfo comienza a sufrir los embates más significativos de las instituciones de seguridad federales, comenzando por la detención de sus principales líderes.

La captura de García Ábrego sucedió en enero de 1996, cuando ni siquiera habían pasado dos años de haberse concluido el periodo de Carlos Salinas de Gortari. Sin embargo, para ese momento, otros líderes del Cártel del Golfo ya habían sido detenidos por autoridades federales como José Sosa Mayorga, el Cabezón; José Adolfo de la Garza Robles, Luis Ferrer y José Pérez de la Rosa, detenidos en 1995, o Luis García Medrano, detenido en 1996.[26]

Para ese año, el liderazgo del Cártel del Golfo se mostraba muy debilitado, y sólo algunos lugartenientes y traficantes menores se encontraban libres para darle continuidad a la organización. Tan sólo Óscar Malherbe y Sergio Gómez, el Checo, seguían en el negocio de manera activa, permanente y visible. Sin embargo, en febrero de 1997, detienen a Malherbe, con lo que la organización perdió a su líder.[27]

No fue hasta 1998 cuando comienza a destacar un líder sobre el resto de pequeños lugartenientes y narcotraficantes que integraban los rezagos de lo que otrora fuera la gran organización del Golfo: Osiel Cárdenas Guillén. Cárdenas Guillen y su socio, Salvador "el Chava" Gómez, mantenían el control relativo de la plaza en Matamoros, antiguo bastión fundamental para el Cártel del Golfo. Sin embargo, a partir de 1998, Cárdenas Guillén tuvo la intención de

Lerma prohijaron corrupción y delincuencia", *Proceso*, 8 de octubre de 1994. Por su parte, los documentos del juicio en Estados Unidos a Juan García Ábrego señalan que el principal enlace de Cavazos Lerma estuvo representado por el primo de éste, Miguel Ángel Lerma. C. A. Flores Pérez, *op. cit.*, p. 270.

25 Así lo indica que, durante estos años, el gobierno de Estados Unidos lo colocara como el narcotraficante más perseguido, así como las cerca de 750 toneladas que, según el semanario *Proceso*, el Cártel del Golfo introdujo entre 1990 y 1996. "En los pasados seis años, el Cártel del Golfo introdujo cerca de 750 toneladas de cocaína pura a Estados Unidos", *Proceso*, 20 de enero de 1996.

26 C. A. Flores Pérez, *op. cit*.

27 *Ibid*.; E. Guerrero Gómez, *op. cit.*,

formar su propia guardia de sicarios, por lo que encarga a Arturo Guzmán Decena, un desertor del Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (GAFE), que reclute a su futura guardia entre los militares de élite.[28]

Así nacieron los Zetas, un grupo de sicarios que, debido a su entrenamiento como fuerzas de élite del Ejército mexicano, estaban capacitados en la lucha contrainsurgente, combate cuerpo a cuerpo, uso de armas de alto poder, recopilación de información con métodos de inteligencia militar, manejo de helicópteros, despliegue en territorios hostiles, etc. Esto le permitió a Osiel Cárdenas destacar sobre el resto de lugartenientes del Golfo y alcanzar la hegemonía criminal en Tamaulipas en muy poco tiempo.[29]

La intención al formar los Zetas era clara: prescindir de los servicios de Salvador Gómez, quien se encargaba de la defensa de las plazas y la coordinación de los grupos de sicarios. Para julio de 1999, Osiel Cárdenas se reúne con Salvador Gómez y ordena a Guzmán Decena, el Z-1, asesinarlo mientras se encontraban en la camioneta de Osiel, con lo que quedó como el indiscutible líder de la organización en Tamaulipas.

La ausencia de liderazgos claros entre 1997 y 1999, así como la manera en que Osiel Cárdenas y su organización logran la hegemonía criminal en la entidad, nos invita a dudar de que realmente exista una continuidad entre la antigua organización de Juan García Ábrego y la recién instaurada por Osiel, ambas con el mote del Golfo. Además, a partir del sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, las autoridades federales deciden concentrar gran parte de sus fuerzas en el territorio tamaulipeco, por lo que la formación de los Zetas representó cambios en el modus operandi de los grupos criminales con miras a adaptarse a la nueva configuración Estado-crimen organizado que se manifestaba en Tamaulipas en aquellos años.[30]

Si bien la formación del grupo profesional de sicarios, los Zetas, representó el cambio más importante, otros pequeños cambios modificarían las dinámicas criminales no solo en Tamaulipas, sino en la gran parte del territorio nacional. Los Zetas, como grupo de sicarios, no estaban encargados de traficar drogas directamente, sino que recibían un sueldo por sus servicios como protectores de capos y rutas de trasiego. Sin embargo, quizás consciente de la importancia y el poder que adquirían los Zetas en el territorio, Osiel Cárdenas les permitía extraer recursos de otros delitos.

28 *Ibid*.
29 G. Valdés, *op. cit*.
30 C. A. Flores Pérez, *op. cit*.

De esta manera, los Zetas obtenían ganancias superiores a su sueldo como sicarios mediante delitos distintos al tráfico de drogas, diversificando sus actividades criminales. Fue entonces cuando comenzaron a reproducir una lógica mafiosa y desarrollaron prácticas criminales predatorias. Es decir, la violencia que ejercían no será sólo contra las autoridades y otros grupos criminales, sino que la comenzarían a usarla para obtener recursos de la explotación de la población civil. Entre las muchas actividades criminales que desarrollaron, podemos encontrar el robo, el secuestro, el cobro de derecho de piso, la extorsión notarial, la trata de personas, el robo de hidrocarburos, entre otros.[31]

El entrenamiento de los Zetas como fuerzas de élite les permitió conocer tácticas de cooptación de grupos locales, además del uso del terror como herramienta coercitiva. Derivado de ello, las prácticas criminales de este grupo criminal suelen estar acompañadas por altos niveles de crueldad y violencia con la finalidad de intimidar y causar temor tanto a la población civil, como a otros grupos criminales rivales y autoridades:

> La transacción sería de la siguiente manera: ellos ofrecen sus servicios de protección a los comerciantes locales por una tarifa; si alguien los desafía, utilizan la violencia. Al imponer la violencia forjan una reputación, y ofrecen esta reputación como cualquier otro bien. En pocas palabras, Los Zetas vieron una oportunidad para optimizar los esfuerzos invertidos en el control de bandas locales y pandillas mediante la expansión del modelo de protección del negocio legal.[32]

Cabe destacar que los años en los que Los Zetas se convirtieron en el grupo criminal hegemónico en Tamaulipas –aproximadamente entre 1999 y 2005 –, coinciden con el periodo gubernamental de Tomás Yarrington Ruvalcaba, quien también fuera presiente municipal de Matamoros entre 1993 y 1995, así como diputado federal entre 1991 y 1992. El caso del ex gobernador Yarrington merece una investigación por sí mismo. Sin embargo, para sugerir que la protección gubernamental a nivel estatal permaneció durante este periodo, basta recordar que Yarrington recientemente fue detenido en Italia y se encuentra en espera de ser extraditado a Estados Unidos acusado de lavarle dinero al Cártel del Golfo y a Los Zetas.

31 Guadalupe Correa-Cabrera, *Los Zetas Inc. Criminal Corporations, Energy, and Civil War in Mexico*, Austin, University of Texas Press, 2017; E. Guerrero Gutiérrez, art. cit.; C. A. Flores, *op. cit.*; G. Valdés, *op. cit.*

32 Sandra Péres Dávila, y Laura H. Atuesta Becerra, *Fragmentación y cooperación: la evolución del crimen organizado en México*, 2016, p. 39.

Las repercusiones de la violencia en Tamaulipas

Una de las formas de medir la violencia históricamente ha sido mediante la tasa de homicidios que, en el caso de Tamaulipas, ha permanecido por encima de la media nacional desde 2005. Sin embargo, en varias ocasiones, algunos de sus municipios han sufrido oleadas de violencia que los han posicionado por encima de la media nacional desde mucho antes. Esto nos indica dos cosas: 1) en algunos municipios de Tamaulipas, la violencia es un problema que precede por mucho a la guerra contra la delincuencia organizada de Felipe Calderón y 2) la violencia se concentra en algunos municipios de Tamaulipas de manera particular:

Tabla 1. Tasas de homicidio por cada 10 000 habitantes

Año	México	Tamaulipas	Nuevo Laredo	Matamoros	Reynosa
1990	17.84	11.82	14.84	27.37	6.37
1991	18.62	15.03	20.77	34.62	7.43
1992	20.42	18.09	28.36	26.38	21.23
1993	19.74	16.40	26.38	18.46	18.75
1994	19.49	15.78	26.38	18.79	16.98
1995	17.13	12.70	16.51	18.16	13.35
1996	15.91	10.88	13.21	18.43	10.68
1997	14.87	11.08	12.66	20.08	16.61
1998	14.98	12.78	15.41	15.13	21.36
1999	13.44	11.40	22.56	15.68	12.16
2000	11.01	9.59	16.26	11.24	11.42
2001	10.55	6.83	11.72	6.46	8.32
2002	10.35	6.76	12.91	6.94	7.13
2003	10.35	8.24	15.07	7.89	10.46
2004	9.57	7.88	11.96	8.37	10.94
2005	9.61	11.51	34.19	9.95	10.44
2006	10.12	11.84	37.43	10.39	9.11

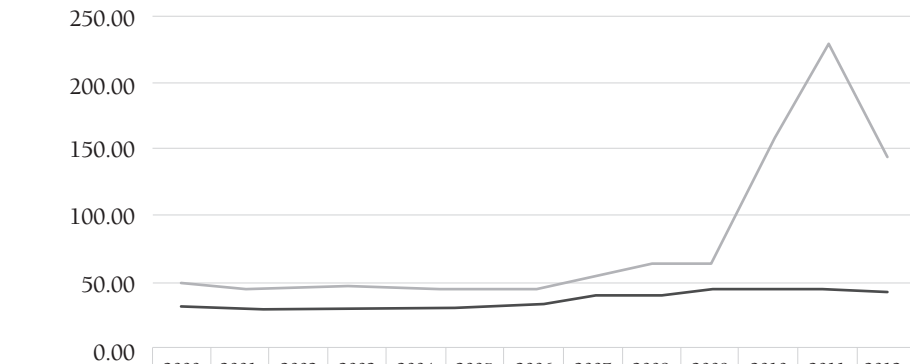
Año	México	Tamaulipas	Nuevo Laredo	Matamoros	Reynosa
2007	8.59	6.38	8.01	6.49	7.21
2008	13.56	8.76	12.77	6.27	15.94
2009	19.18	10.42	13.42	10.39	12.34
2010	22.93	29.46	29.44	18.81	13.63
2011	24.22	33.56	39.25	16.97	10.84
2012	23.12	47.64	111.20	19.42	11.99
2013	20.53	26.98	34.96	16.15	11.00
2014	17.81	27.84	13.49	20.44	17.74
2015	18.48	20.87	18.19	25.14	14.29

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Mortalidad"; Conapo, "Datos de proyecciones".

A pesar de que la tasa bruta de homicidios nos da un aproximado sobre la violencia criminal en el estado y sus municipios, los homicidios relacionados con las actividades del crimen organizado son tan solo una parte de la totalidad de los homicidios ocurridos en cada territorio. De hecho, medir la violencia relacionada con el crimen organizado en un territorio es una tarea muy compleja, por no decir imposible. Sin embargo, hay otras maneras de aproximarnos.

En primer lugar, la importancia que el Gobierno federal, mediante las Fuerzas Armadas, le imprime a cada territorio. A pesar de que no todo el personal militar desplazado se relaciona con actividades de combate al crimen organizado, considero que el conteo de este personal nos permite acercarnos a la importancia que las políticas de seguridad le otorgan a cada territorio. Tamaulipas ha sido una entidad en la que, durante los últimos años, un considerable número de militares ha sido desplazado para labores de defensa superando a la tasa nacional en todos los años del periodo 2000-2012:

Gráfica 1. Tasa de militares en labores de seguridad por cada 100 000 habitantes



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
México	31.79	30.43	30.88	30.55	30.19	31.06	34.36	40.99	40.53	43.11	44.30	45.55	42.42
Tamaulipas	48.82	45.30	47.68	46.76	45.72	45.83	44.74	54.95	64.83	63.83	149.91	227.75	143.30

Fuente: Elaboración propia con datos de Conapo, "Datos de proyecciones" y Solicitud de información 0000700109117.

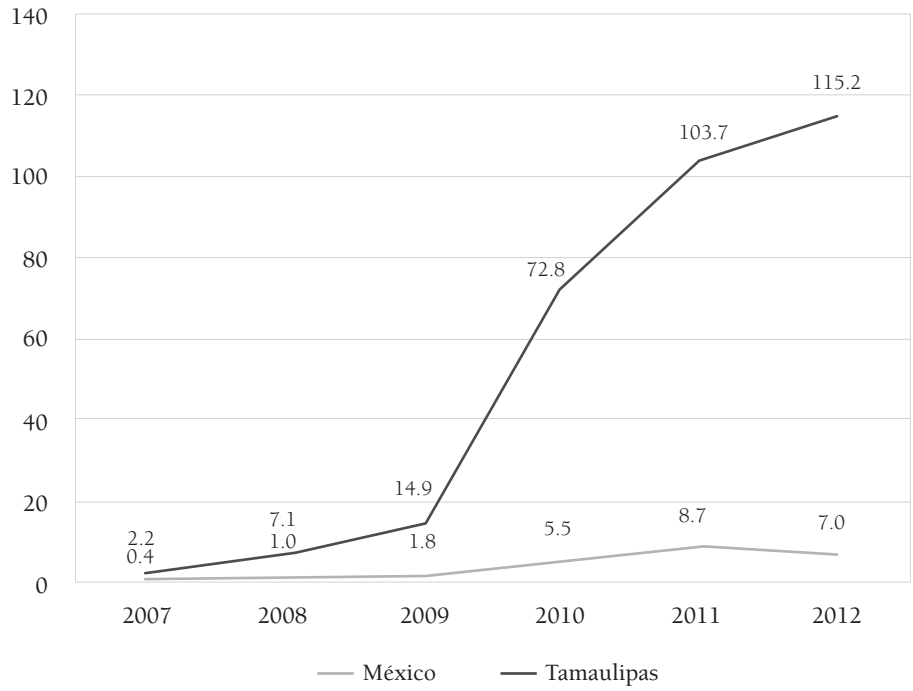
Finalmente, otro dato que nos permite aproximarnos a una medición de la violencia derivada del crimen organizado y que se encuentra disponible es la tasa de "agresiones" de los grupos criminales a personal de la Sedena. Este dato solo está disponible para los años del periodo 2007-2012, sin embargo, sí nos da una idea de la manera en que las organizaciones del crimen organizado pueden responder a los embates del Ejército:

Tabla 2. Total de agresiones a personal de la Sedena 2007-2012

	México	Tamaulipas	Porcentaje
2007	48	7	14.58%
2008	106	23	21.70%
2009	207	49	23.67%
2010	621	238	38.33%
2011	1009	350	34.69%
2012	815	394	48.34%

Fuente: Elaboración propia con base en la Solicitud de información 0000700045817.

Gráfica 2. Tasa de agresiones a personal de la Sedena por cada millón de habitantes, 2007-2012



Fuente: Elaboración propia con datos Conapo, "Datos de proyecciones" y Solicitud de información 0000700045817.

El avance en la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en el estado de Tamaulipas comenzó con la reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en 2011. En 2013 comienza el plan gradual de implementación en Tamaulipas, invirtiéndose en un inicio 17 millones de pesos: 10 por parte de la federación y 7 por parte del Gobierno del estado. El avance de la aplicación por municipio se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 3. Avance gradual del Nuevo Sistema de Justicia Penal

Periodo	Municipios incluidos	Población relativa alcanzada	Delitos
2012-2013	Cd. Victoria	16%	5 delitos
Agoto de 2015	Padilla, Soto la Marina, Victoria, Tula y Valle Hermoso	17%	30%
Noviembre de 2015	Matamoros	32%	30%
Diciembre de 2015	Nuevo Laredo	43%	
Enero de 2016	Reynosa	63%	
Febrero de 2016	Altamira	84%	
Marzo de 2016	González, Miguel Alemán, San Fernando y Río Bravo	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de Gobierno del Estado de Tamaulipas, "Avance gradual del Nuevo Sistema de Justicia Penal".

Aspectos locales en las políticas de seguridad de Nuevo Laredo previas al Operativo México Seguro. Limitantes y aciertos

Nuevo Laredo se encuentra al extremo noroeste de Tamaulipas, un estado caracterizado por la presencia del crimen organizado desde hace varias décadas. Es el punto de entrada al estado desde Nuevo León y uno de los principales cruces fronterizos del país con Estados Unidos, de ahí su importancia en las actividades ilegales. Ha sido punto importante para el trasiego de drogas de México a Estados Unidos, así como para el tráfico de armas y mercancías desde Estados Unidos a México.

A pesar de que el antecedente del Cártel del Golfo, el Cártel de Matamoros, mantenía su centro de operaciones en el municipio del que toma prestado el nombre, la ciudad de Nuevo Laredo también ha sido un territorio con gran

importancia, tanto para el Cártel del Golfo como para sus rivales. Al encontrarse en una posición relativamente central en la frontera, a diferencia de Matamoros, podía ser ocupado como punto de entrada hacia Estados Unidos de la mercancía proveniente de las rutas del Pacífico, el Centro y el Golfo.[33]

Como vimos en el apartado anterior, junto con Matamoros y Reynosa, Nuevo Laredo ha concentrado una gran parte de los homicidios ocurridos en la entidad. Además, ha sido escenario de un sinfín de enfrentamientos entre fuerzas del orden y presuntos miembros del crimen organizado, por lo que se convirtió en un territorio prioritario para las políticas de seguridad de Vicente Fox (2000-2012).

Este apartado tiene como objetivo reflexionar sobre los esfuerzos aplicados previamente al Operativo México Seguro (OMS) en 2005 por la Policía Municipal Preventiva de Nuevo Laredo (PMP) y las autoridades estatales. Por ello, se recurre al análisis de las fuentes de información impresas a nivel local y regional que nos den pistas sobre cómo los problemas de seguridad rebasaron por completo a las instituciones locales y estatales de seguridad.

Como se recordará, a pesar de que se planeaba como un operativo interinstitucional, el OMS significó la sustitución de facto de la policía local por elementos de las corporaciones estatales y federales. De esta manera, elementos de la Agencia Federal de Investigación (AFI) y la Procuraduría General de la República (PGR) desplazaron de sus funciones a la PMP en junio de 2005. Se pretendía entonces que el OMS cubriera un vacío que las autoridades locales no podían llenar, ya fuera por incapacidad o por vínculos con el crimen organizado.

La información obtenida por la revisión hemerográfica permite dar cuenta de que, antes del OMS, sí hubo varios esfuerzos por reformular a la PMP con la finalidad de que se combatiera de manera efectiva a la delincuencia organizada. Sin embargo, una de las razones por las cuales el objetivo no se alcanzó fue que los programas aplicados local y estatalmente estaban basados en un esquema de persecución del delito vía flagrancia criminal y presencia policiaca. Esto implicaba que se persiguiera el delito solo aquellas veces que hubiera testigos inmediatos, más si estos eran policías. La clara limitación de este esquema es que está basado en el uso indefinido de recursos y, para ser 100% efectivo, la policía tendría que hacer una presencia total y permanente en el terreno.

33 Ver Anexo 3.

La incapacidad institucional en la Policía Municipal Preventiva de Nuevo Laredo

Para el año 2005, la PMP se encontraba en una crisis operativa y de legitimidad debido a dos principales razones: 1) su incapacidad para enfrentar a los criminales que diariamente realizaban prácticas ilegales contra la población y 2) la sospecha de que al menos algunos de sus efectivos participaban directa o indirectamente dentro de las actividades ilegales en el municipio.

Según los medios impresos locales y regionales, durante 2005 se manifestaban diversos problemas en la operación de la PMP relacionados con la escasez de recursos, la falta de capacidades institucionales y la ausencia de voluntad de los miembros de la corporación para poner en práctica acciones legales y legítimas que posibilitaran la disminución de la alta tasa de criminalidad y violencia que se vivía en aquel municipio. La precaria operación de la PMP se traducía en una ausencia de legitimidad y confianza constante frente a la población neolaredense.

En primer lugar, la limitación de recursos afectaba la operación del equipo que los policías municipales ocupaban para sus labores diarias. En enero de 2005, la PMP sufría una escasez de patrullas que dificultaba el trabajo cotidiano de los oficiales para la prevención y persecución del delito. "Con sólo 38 patrullas, policías municipales preventivos tienen la encomienda de vigilar esta ciudad de más de 400 000 habitantes y más de 100 colonias", señalaba el arranque de una nota publicada el 8 de enero en el periódico *El Norte*. Además, varias unidades se encontraban "en reparación" desde meses antes y la corporación no contaba con los recursos para ponerlas en funcionamiento nuevamente.[34]

A pesar de que para mayo de ese año las autoridades municipales habían hecho un esfuerzo por incorporar nuevas patrullas a la Policía municipal, estas no fueron utilizadas inmediatamente porque el alcalde no las había entregado a la oficina de policía "por falta de tiempo". Esto provocó que los policías hicieran sus rondines en vehículos particulares, mientras que las 15 nuevas patrullas permanecían en exhibición.[35]

Las vías de comunicación que utilizaba la corporación también estaban limitadas debido a la falta de recursos. Para junio del año 2005, habían ocurrido

34 Martha Cázares, "Faltan patrullas a Nuevo Laredo", *El Norte*, 8 de enero de 2005.
35 Martha Cázares, "Están 15 patrullas sólo de adorno", *El Norte*, 3 de mayo de 2005.

diversos eventos donde se evidenciaba que presuntos miembros de bandas criminales utilizaban la frecuencia de la policía local para amenazar a las autoridades federales, sus adversarios o sus víctimas. Por ejemplo, en abril, después de un atentado presuntamente orquestado por las bandas del crimen organizado y cuya víctima fue Guadalupe García, una reportera local, se escuchó a través de la frecuencia policiaca "¿ya te moriste Lupita?", mensaje que estaba evidentemente dirigido a la periodista atacada.[36]

La facilidad con la que la frecuencia de la PMP podía ser intervenida evidenciaba la vulnerabilidad de la institución. El alcalde señaló que la comunicación se mantenía a través de una frecuencia común del espectro electromagnético que se podía sintonizar con radios sencillos. Esta situación obligó al municipio a dotar de nuevas telecomunicaciones a la PMP a mediados de junio de 2005 y varios radios Matra fueron incorporados a las patrullas para evitar que la delincuencia organizada interviniera con facilidad las comunicaciones de la policía.[37] Sin embargo, esto sucedió una vez que el OMS ya se había puesto en marcha.

La situación de la PMP era tan precaria previo al OMS que, para que el personal de la corporación pudiera obtener balas, era necesario que las contrabandearan desde Estados Unidos, ya que la institución no les otorgaba los insumos necesarios. Luego de su "acuartelamiento" en junio de 2005, mientras se llevaba a cabo el OMS, diversos policías afirmaron que las balas con las que contaban las tenían que introducir ilegalmente por la frontera con aquel país. Los oficiales señalaron que debían ser altamente cuidadosos, ya que podrían ser consignados por contrabando.[38]

Cabe destacar que el personal de la corporación también mostró deficiencias y límites durante los meses previos al OMS. Deficiencias en las condiciones físicas para llevar a cabo su labor y límites por un déficit en personal requerido para proteger el municipio. El sobrepeso y la frágil condición física que presentaban sus elementos obligaron a la PMP a someter a su personal a una evaluación nutriológica, con miras a que los efectivos de la corporación disminuyeran su peso.[39]

Para enero de ese año, según el coordinador general de la Academia de Seguridad Pública de Nuevo Laredo (ASPNL), Omar Pimentel, la PMP tenía un déficit de 227 efectivos. En respuesta, la institución y las autoridades municipales lanza-

36 Mario Álvarez, "Usa narco la radio policiaca", *El Norte*, 15 de junio de 2005.
37 Fernando Martínez, "Cambiarán radio de Nuevo Laredo", *El Norte*, 16 de junio de 2005.
38 "Contrabandean sus balas desde EU", *El Norte*, 27 de junio de 2005.
39 Martha Cázares, "Someterán a policías con el nutriólogo", *El Norte*, 1 de junio de 2005.

ron una convocatoria que buscaba incorporar a nuevos elementos a la institución. Para febrero, se tenía la expectativa de inscribir 50 efectivos a la nómina de la policía, sin embargo, el resultado fue de tan sólo 24 nuevos miembros.[40]

Ante esta situación, la Comisión de Seguridad Pública y la presidencia municipal respondieron con una extensión de la convocatoria y un aumento de los incentivos para hacerla más atractiva: se aprobó otorgar un sueldo de 1 200 pesos quincenales a los reclutas que se preparaban en la ASPNL, además de ser incorporados a los derechos de seguridad social como si ya fueran agentes activos de la PMP..[41] Sin embargo, el déficit de efectivos continuó hasta que el OMS fue puesto en marcha en junio de 2005. Una de las posibles razones por las cuales era difícil incorporar a nuevos elementos a la ASPNL era el sueldo bajo que estaba destinado a los policías de nuevo ingreso. En junio de aquel año, cada policía municipal cobraba en promedio 3 200 pesos a la quincena, siendo notoriamente bajo.

A esto hay que sumarle el peligro, real y percibido, que implicaba en los recientes años incorporarse a la institución. La violencia presuntamente desatada por el enfrentamiento en Nuevo Laredo entre dos de las principales organizaciones del crimen organizado en México, el Cártel del Golfo y el Cártel de Sinaloa, tocó a los miembros de la policía, haciéndolos víctimas de homicidio o ataques en "ajustes de cuentas" o en enfrentamientos con las fuerzas criminales. Entre el 2001 y junio de 2005, fueron asesinados 25 policías y otros 17 se reportaban como desaparecidos..

A pesar de los esfuerzos impresos en la creación de incentivos para incorporar nuevos efectivos a la corporación, además de las distintas medidas emergentes para mejorar la práctica policíaca, los resultados de la policía municipal siguieron sin ser satisfactorios en mayo de 2005. Para promover "la eficiencia", se prometió entregar "vales familiares" para que "los 10 mejores elementos" de la policía llevaran a sus familias a los mejores restaurantes de la ciudad.[42], La falta de resultados llevó al alcalde a lanzar un ultimátum contra la corporación y, en mayo de 2005, amenazó a los efectivos con despedirlos si en un mes no conseguían los resultados esperados.[43]

Como se señaló, la crisis de seguridad también ponía en peligro a los miembros de la corporación. De hecho, varios mandos policiacos locales sufrieron

40 Martha Cázares, "Buscan 50 policías… sólo se anotan 24", *El Norte*, 19 de febrero de 2005.
41 Martha Cázares, "Dan sueldo a aspirantes a ser policías", *El Norte*, 18 de marzo de 2005.
42 Miguel Domínguez, "Motivarán a policías con vales de comida", *El Norte*, 27 de abril de 2005.
43 Martha Cázares, "…Y Alcalde da ultimátum", *El Norte*, 8 de mayo de 2005.

los embates del crimen organizado en el municipio, haciendo cada vez más complicada la operación de la PMP. El primer "atentado" que sufrió un mando policiaco durante ese año fue el jueves 3 de febrero, en el que el jefe del Grupo Operativo de la PMP, Luis Alfaro Cedillo, fue atacado junto con su hermana al salir de su casa en el norte de la ciudad.[44]

Más adelante, el 20 de febrero, fue asesinado el comandante de la base tres de la PMP, Héctor Villarreal Ortiz, además, resultaron heridos el oficial Manuel Moreno Tamez y Blanca Salazar Garay, una expolicía local. Debido al uso de un rifle AK-47 en el atentado, la PMP señaló que se los autores fueron miembros del crimen organizado.[45] Posteriormente, en abril de ese año, otro comandante resultó herido en un atentado realizado por aproximadamente 30 personas encapuchadas que viajaban en camionetas con el logotipo de la AFI, quienes dispararon contra él cuando iba a bordo de su camioneta. En el evento, otras 5 personas resultaron heridas. Tres días más tarde, el 12 de abril, el coordinador general operativo de la PMP, Juan Antonio Santos Salazar, fue asesinado de 9 disparos frente a su casa.[46]

El 1 de mayo de 2005, otro evento violento volvió a cobrar la vida de un funcionario de la PMP. El supervisor de la base dos, José Bernardino de la Cruz, sufrió un ataque con arma de fuego que le quitó la vida mientras estaba acudiendo con el mecánico para reparar su vehículo, el cual también falleció luego de las heridas sufridas en el altercado.[47]

Posteriormente, entre el 1 y el 2 de junio, dos comandantes más fueron víctimas presuntamente de la delincuencia organizada en dos eventos distintos. En el primero de ellos resultó herido el comandante Samuel Alvarado Torres, mientras que en el segundo fue asesinado el comandante Enrique Cárdenas Saldaña, ambos de disparos de arma por desconocidos que los interceptaron en traslados que realizaban cotidianamente..[48]

La ola violenta contra comandantes de la PMP tuvo su cúspide el 8 de junio, cuando el recién nombrado director de Seguridad Pública y primer mando de la corporación, fue asesinado a tiros a tan sólo unas horas de haber asumido el cargo. El también empresario Alejandro Domínguez Coello había sido nom-

44 Martha Cázares y Francisco Liñán, "Vuelve la violencia, pese a 'apantallaje'", *El Norte*, 5 de febrero de 2005.
45 Martha Cázares, "Matan a policía en Nuevo Laredo", *El Norte*, 21 de febrero de 2005.
46 Martha Cázares, "Ejecutan a jefe policiaco en Nuevo Laredo", *El Norte*, 13 de abril de 2005.
47 Martha Cázares y Efraín Klérigan, "Ejecutan a 4 en Tamaulipas", *El Norte*, 1 de mayo de 2005.
48 Martha Cázares, "Balean a comandante de Nuevo Laredo", *El Norte*, 1 de junio de 2005 y "Ejecutan comandante en Nuevo Laredo", *El Norte*, 2 de junio de 2005.

brado director luego de que el puesto estuviera ocupado interinamente por el anterior subdirector operativo, Carlos Martínez, nombrado desde mayo de ese año, cuando el anterior director, José Guadalupe Valdés, fuera nombrado secretario del Ayuntamiento.[49]

Como se puede constatar, formar parte de la policía local, tanto en cargos bajos como en altos, representaba un peligro real, por lo que era difícil reclutar policías capaces de enfrentar al crimen organizado. El alcalde de Nuevo Laredo, Daniel Peña, incluso había manifestado que encontrar a una persona que cubriera la vacante se dificultaba porque no había candidatos que desearan formar parte de la corporación y cubrieran los requisitos.[50] La dificultad había sido tal que el alcalde Peña prometió un aumento al sueldo del futuro director como incentivo para fomentar la aplicación a la vacante.[51]

A la crisis de seguridad derivada de los problemas latentes y evidentes en las capacidades de la PMP, debe agregarse un factor decisivo: la falta de legitimidad social ante la sospecha permanente —que luego será comprobada— de que algunos efectivos de esa institución participaban en prácticas ilegales vinculadas con el crimen organizado. A pesar de todas las medidas que el municipio interpuso a sus carencias en materia de seguridad, la PMP fue objeto de varios señalamientos y modificaciones internas con la finalidad de aislar del grupo a las personas que estuvieran comprometidas por sus prácticas ilegales.

El 8 de marzo de 2005, la Contraloría Interna de Seguridad Pública Municipal inició una investigación de los 742 elementos que conformaban la PMP, ya que recientemente un oficial de la corporación había sido detenido luego de que lo hallaran con un auto robado. Debido a que acababa de terminar su horario laboral, el oficial conducía el auto aún con el uniforme de la corporación.[52] Dos días después de que se inició la investigación, la PFP sacó a la luz una vulcanizadora que fungía como "centro de desmantelamiento y arreglo de autos robados", la cual tenía conexión con un corralón de la PMP. Entre los 44 autos que se encontraban en el corralón, la PGR halló "una camioneta negra Gran Cherokee robada y preparada con blindaje, placas N69-GXM de Texas, número de serie 1J4GW58N91C623055", que tenía reporte de robo en Tlalnepantla, Estado de México, desde el 19 de abril de 2004.[53]

49 Martha Cázares, "Planean más sueldo a jefe de Policía", *El Norte*, 19 de mayo de 2005.
50 Martha Cázares, "Evaden dirigir Policía en Nuevo Laredo", *El Norte*, 17 de mayo de 2005.
51 Martha Cázares, "Planean más sueldo a jefe de Policía", *El Norte*, 19 de mayo de 2005.
52 Criselda Farías, "Intervienen a Policía de Nuevo Laredo", *El Norte*, 9 de marzo de 2005.
53 Criselda Farías, "Tienen autos robados conexión con corralón", *El Norte*, 10 de marzo de 2005.

La exposición de la PMP obligó a las autoridades municipales a realizar acciones que buscaran combatir la corrupción y el vínculo con bandas criminales que hubiera en la corporación. Unos días más tarde, el municipio dispuso de someter a todos los oficiales que integraban la PMP a un examen *antidoping*, con la finalidad de hallar y separar de su cargo a aquellos policías que consumieran drogas.[54]

En mayo de 2005, la totalidad de los policías que estaban destinados a vigilar la zona central de Nuevo Laredo fue relevada de su puesto y, en su lugar, fueron colocados nuevos agentes, de los cuales 12 estaban aún inscritos en la ASPNL. Esto luego de considerar que la zona central era "la más problemática". Además se sospechaba que los miembros de la PMP estaban permitiendo la comisión de delitos en el terreno. Un día después, a petición del gobierno de Washington, se inició una investigación en contra de personal de la PMP por cruzar ilegalmente la frontera de México con Estados Unidos.[55]

Una vez que el OMS había dado inicio, en junio de 2005, salieron a relucir diversos delitos en los cuales participó la PMP. En teoría, uno de los objetivos del operativo era investigar y separar de sus cargos a todos aquellos miembros de las corporaciones municipales y estatales que estuvieran coludidos con las bandas criminales. Sin embargo, el inicio del OMS estuvo marcado por una tensión explícita entre corporaciones de los distintos órdenes de gobierno participantes, por lo que difícilmente se alcanzarían los objetivos.

Como parte del OMS, varios elementos de la AFI fueron enviados a esa ciudad fronteriza para realizar la investigación del asesinato del recién nombrado director de Seguridad Pública. Cuando miembros de aquella agencia ingresaban a los límites de la ciudad, fueron interceptados por efectivos de la policía municipal. Según la versión de la AFI, la corporación municipal comenzó a dispararles a pesar de haberse identificado y de tener guardadas sus armas, hiriendo de gravedad a un agente federal.[56]

El resultado de este enfrentamiento fue la disolución temporal de la PMP. La responsabilidad de la seguridad en el municipio quedó a cargo de los dos órdenes de gobierno superiores, es decir, la PPE y la AFI, con asesoría de la PGR y la Sedena. Esta fue la primera vez que se aplicaba un mecanismo de tal magnitud

54 Martha Cázares, "Hace Nuevo Laredo antidoping a la Policía", *El Norte*, 14 de marzo de 2005.

55 Martha Cázares, "Indagan a policías por cruzar EU", *El Norte*, 12 de mayo de 2005.

56 Por el contrario, la versión de la PMP fue que los agentes de la AFI se negaron a hacer alto, por lo que comenzaron a disparar. Martha Cázares y Mario Álvarez, "Causa confusión balacera entre policías", *El Norte*, 11 de junio de 2005.

y cuyo método no consistía ya en asesorar e investigar a la policía local como se tenía pensado, sino suplirla en sus funciones.[57]

La sustitución total de la agencia de seguridad local trajo consecuencias también en la seguridad del municipio. El OMS sorteó diversos conflictos a nivel local debido a la precariedad, corrupción y colusión del equipo de la PMP. La acción de las fuerzas federales al sustituir *de facto* a la policía local lo pone en evidencia. Habría que preguntarse qué de limitado tenían todas estas medidas aplicadas a la corporación para no ser capaces de enfrentar los problemas de seguridad local o, en su defecto, el crimen organizado ha rebasado por completo al Estado en esos territorios.

Sin embargo, ello no implicaba que las autoridades municipales no hubieran realizado algunos esfuerzos para fortalecer las capacidades de la PMP, aunque con resultados poco satisfactorios, como se vio en el presente apartado. Toca el turno de hablar de las autoridades estatales, las cuales también tienen un papel en la crisis de seguridad en Nuevo Laredo, pues participaban previamente en un operativo en ese municipio que tampoco dio los resultados esperados.

Las autoridades estatales en Tamaulipas en Nuevo Laredo

El 1 de enero de 2005, el priista Eugenio Hernández Flores tomó posesión como gobernador del estado de Tamaulipas, luego de que esta entidad se hubiera convertido en un foco rojo de violencia criminal en el país. Tan solo 5 meses después, el OMS fue desplegado en tres de los principales cruces fronterizos de la entidad: Matamoros, Reynosa y Nuevo Laredo, debido a la crisis en seguridad que existía en aquellas comunidades, particularmente en Nuevo Laredo.

El OMS consistió en un convenio celebrado entre autoridades de los tres órdenes de gobierno con la finalidad de combatir al crimen organizado y la corrupción de las autoridades locales. Así, después del 11 de junio de 2005, la Policía Preventiva Estatal (PPE), la PFP, la AFI y la Sedena desplegaron sus fuerzas en el municipio de Nuevo Laredo para hacer frente a la delincuencia.

En teoría, las diferentes entidades y corporaciones policiacas del estado, como la PPE, y las federales, como la PGR, la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la PFP, la AFI y la Sedena estarían en constante intercambio y colaboración con las

57 Efraín Klérigan, "Disuelven Policía de Nuevo Laredo", *El Norte*, 13 de junio de 2005.

autoridades municipales. Sin embargo, lo cierto es que, desde un inicio, las capacidades y la cooperación de cada instancia participante en los operativos fueron limitadas debido a un lastre institucional de ineficacia, falta de capacidades, confusión de competencias y, sobre todo, corrupción criminal.

Cabe señalar que la presencia de las corporaciones participantes en el OMS no era nueva, mucho menos la estrategia. En los años ulteriores, ya se habían firmado varios convenios en los que se estipulaba la presencia de la AFI, la PFP y la PPE para combatir al crimen en el municipio. Esto quiere decir que los problemas como la colusión criminal de las autoridades locales y el auge de violencia criminal surgieron y se profundizaron a pesar de la presencia de las distintas autoridades de cada nivel de gobierno en Nuevo Laredo. En este apartado, se tratará de comprender las acciones, políticas y faltas que en las autoridades estatales tuvieron que acontecer para generar una crisis de seguridad que hiciera del OMS algo "necesario".

Desde que estuvo en campaña, el gobernador Eugenio Hernández realizó algunas promesas en materia de seguridad. Entre otras cosas, prometió que, de ser electo, iba a reducir el nivel de violencia criminal y, para ello, llevaría a cabo una serie de políticas públicas que se enfocarían en el combate a la delincuencia organizada, siguiendo el discurso y acciones del presidente de la república, Vicente Fox. También señaló que nombraría a un procurador general de Justicia en el estado a través de una consulta al Congreso local.

Una vez en el gobierno, el primer paso que Hernández Díaz dio para llevar a cabo estos cometidos fue la creación de la Secretaría de Seguridad Pública de Tamaulipas (SSPT), que pretendía concentrar las labores de seguridad que eran responsabilidad del estado; además, anunció una serie de programas que estarían enfocados en el combate a la delincuencia organizada desde distintos frentes.

El primer mando de la SSPT quedó en manos del general en retiro Luis Roberto Gutiérrez Flores, derivado de una tendencia nacional que dejaba en manos de militares las labores de seguridad pública. Gutiérrez Flores era comandante retirado de la VIII Zona Militar, de la cual Tamaulipas forma parte y tiene su sede en Reynosa.[58]

58 Además del procurador general de la república, Rafael Macedo de la Concha, el 19 de enero fue nombrado otro militar como responsable de la seguridad pública municipal en Reynosa. "El nuevo nombramiento de secretario de Seguridad Pública, Tránsito y Vialidad de Reynosa recayó en el general brigadier del Estado Mayor Presidencial Jorge Mendoza Rodríguez, quien en sesión privada fue presentado al Cabildo y le tomaron la protesta de inmediato."; Mendoza fue "jefe de operaciones en la Sedena durante el sexenio salinista, […] en 1999 fue coordinador general de Protección Civil en Banjército y de 1999 al 2003 se desempeñó como coordinador de contingentes de elementos de la PFP comisiona-

El nuevo secretario de Seguridad Pública en Tamaulipas se había visto anteriormente inmiscuido en diversas acusaciones de abuso de autoridad y violaciones a los derechos humanos, en las cuales se relacionaba a él y a sus subordinados en prácticas ilegales. Gutiérrez había sido director de la Policía Judicial del Distrito Federal, cargo desde el cual integró a 20 militares con licencia como mandos y efectivos de la corporación. Durante la ocupación del cargo, varios de sus subordinados habían sido acusados de abusos y violaciones a los derechos humanos ante las instancias locales y federales en la investigación de varios secuestros en la entidad.[59]

Además, durante su mando en la VIII Zona Militar, en un operativo para atrapar a presuntos miembros del Cártel del Golfo, una familia fue víctima de desaparición forzada en el municipio de Matamoros, Tamaulipas. El 14 de enero de 2002, militares subordinados de Gutiérrez detuvieron a Nahomi Itzel Vázquez Covarrubias y a su madre. Entre jalones y golpes, los militares las subieron a una camioneta y las mantuvieron retenidas sin comunicar oficialmente el paradero de las mujeres a sus familiares. El padre de la chica, José Covarrubias, se entrevistó en varias ocasiones con el general Gutiérrez en espera de saber en dónde se encontraba su hija. Sin embargo, el general amenazó a José con no darle más información si hacía denuncias públicas.

A pesar de las advertencias realizadas por el general, el señor Covarrubias realizó varios pronunciamientos en medios de comunicación e instancias de derechos humanos. Ante ello, en una segunda reunión, el general le dijo "Ya no voy a decirles nada, porque lo primero que les pedimos fue que no denunciaran nada ni con periodistas ni con los de derechos humanos".[60] El caso no se resolvió durante su mandato.

La secretaría cuyo mando tomaba el general retirado tenía el objetivo de "capacitar, certificar y auditar a las corporaciones municipales cuyos presidentes municipales decidan apoyarse en este convenio que les voy a proponer", según las palabras del gobernador Eugenio Hernández pronunciadas el 13 de enero de 2005. Además, el gobernador anunció que pondría en marcha "un programa integral para combatir de frente a la delincuencia organizada y mejorar la seguridad pública".[61] Días más tardé, se hizo público que el programa

dos en Ciudad Juárez, Guanajuato, Estado de México y Yucatán". Miguel Domínguez, "Nombran a un general en Seguridad de Reynosa", *El Norte*, 19 de enero de 2005.

59 Jorge Alejandro Medellín, "Vuelve general como mando a Policía Judicial", *El Universal*, 30 de enero de 2008.

60 Alberto Najar, "Pregunte a los periodistas por su hija", *La Jornada*, 28 de abril de 2002.

61 Miguel Domínguez, "Anuncian en Tamaulipas plan de seguridad", *El Norte*, 13 de enero de 2005.

incluiría más de 70 proyectos contra la delincuencia en el estado, como la habilitación de servicios telefónicos de emergencia y denuncia anónima —los cuales no se pusieron en marcha sino hasta abril de 2005—, además de abrir 2 000 plazas para policías municipales, la PPE y la ministerial.[62]

Cabe señalar que el inicio del gobierno de Hernández Flores estuvo marcado por la presencia permanente de operativos policiacos y militares interinstitucionales que buscaban combatir al narcotráfico. De hecho, la PPE, creada en el año 2000, se encontraba activa en operativos en Nuevo Laredo desde agosto de 2003, cuando presuntos miembros de la delincuencia organizada señalados como Zetas tuvieron un enfrentamiento con efectivos de la AFI. Después del evento, se halló en posesión de los presuntos criminales una lista que incluía a varios miembros en activo de la policía municipal. Esto generó la sospecha de que los policías municipales se encontraban en la nómina de aquel grupo criminal.

Ante ese temor, el presidente municipal de Nuevo Laredo, José Manuel Suárez López, decidió tomar cartas en el asunto y solicitó ayuda del ejecutivo del estado, cargo ocupado en ese entonces por Tomás Yarrington Ruvalcaba.[63] De esta manera, se suspendió temporalmente a cerca de 200 policías para que iniciaran averiguaciones previas en su contra y se investigara si las sospechas de su vínculo con el brazo armado del Cártel del Golfo eran ciertas.[64]

El Gobierno del estado, entonces, apoyó al municipio enviando 190 miembros de la policía estatal para sustituir a los suspendidos de la municipal, así como 40 patrullas para llevar a cabo las inspecciones y rondines. Además, la PPE estuvo a cargo de vigilar las sedes de la PMP, la misma PPE y varias dependencias estatales más; así, con rifles de asalto y vehículos de alto poder, los efectivos de la corporación mantuvieron sitiados los edificios por varios días.[65]

La presencia de la PPE en el municipio era necesaria debido a que los cerca de 200 municipales suspendidos se mantendrían en ese estatus hasta que concluyera la investigación, aproximadamente entre 30 y 45 días después de la denuncia. Sin embargo, a pesar del paso del tiempo, la PPE no se retiró del municipio, ya que la sospecha de la participación de las fuerzas municipales con la delincuencia organizada fue permanente. Entonces, la PPE estuvo presente

62 Julián Hernández, "Diseñan 70 proyectos contra la delincuencia", *El Norte*, 18 de febrero de 2005.
63 Francisco Liñán, "Suspenden a 198 policías en Nuevo Laredo", *El Norte*, 1 de agosto de 2003.
64 Martha Cázares y Francisco Liñán, "Ligan con 'Los Zetas' a policías", *El Norte*, 2 de agosto de 2003.
65 Francisco Liñán, "Refuerzan seguridad en frontera", *El Norte*, 2 de agosto de 2003.

en Nuevo Laredo desde ese entonces hasta la aplicación del OMS, aproximadamente dos años después de su llegada.

Además de esta colaboración, hubo otras que dieron lugar a políticas y acciones interinstitucionales donde las autoridades de Tamaulipas eran participantes clave. Por ejemplo, en 2004, en una reunión entre las policías que conforman la región noreste (Nuevo León, San Luis Potosí, Zacatecas, Coahuila y Tamaulipas), se aprobó que las policías entre esos estados tendrían "paso libre" para perseguir a presuntos delincuentes en otras jurisdicciones. De esta manera, se buscaba evitar que las personas que cometieran delitos en un territorio estatal específico pudieran huir a otro con la finalidad de mantenerse impunes.[66]

Este convenio se fortalecería al siguiente año entre el gobierno de Tamaulipas y Nuevo León. A finales de enero de 2005, los secretarios de Seguridad Pública de ambos estados mantuvieron una reunión donde acordaron a implementación de diversas medidas para hacerle frente al narcomenudeo y el consumo de estupefacientes. Además, el acuerdo del "paso libre" de las policías estatales entre los territorios continuaría.[67]

A pesar del esfuerzo, los convenios de este tipo se basan en el precepto de la presencia policiaca y la captura de delincuentes en flagrancia. Práctica que, aunque necesaria para combatir al crimen, resulta insuficiente para obtener resultados efectivos. Esto es porque los convenios se limitan a hablar sobre la presencia de policías en jurisdicciones ajenas y esto solo es posible mientras persigan a criminales desde su jurisdicción, además de que se omite cualquier aspecto de inteligencia e intercambio de información entre las corporaciones estatales.

Por otra parte, la legitimidad de las medidas que el nuevo gobierno estaba tomando para enfrentar la condición de inseguridad en el estado estaba siendo cuestionada constantemente por sus opositores y por la sociedad en general. Una de las principales críticas que recibió el nuevo gobierno de Hernández Díaz fue haber colocado en su gabinete a varios miembros del equipo de su antecesor, Tomás Yarrington Ruvalcaba, quien desde ese entonces enfrentaba una serie de señalamientos y acusaciones que lo vinculaban al crimen organizado.

El primer nombramiento del gabinete señalado fue el de la procuradora Mercedes Guillén Vicente, quien había sido Secretaria de Gobierno con Yarring-

66 Daniel Flores, "Acuerdan policías 'frontera libre'", *El Norte*, 9 de marzo de 2004.
67 Efraín Klérigan, "Amplían convenio NL y Tamaulipas", *El Norte*, 28 de enero de 2005.

ton.[68] Además, el cuestionamiento no fue solo por su pasado en el gabinete del gobierno anterior, sino porque Hernández Flores había prometido durante su campaña que el futuro procurador sería nombrado en una terna realizada con el Congreso del estado. Sin embargo, al ser una decisión tomada unilateralmente por el ejecutivo del estado, el nombramiento de Guillén Vicente fue muy mal recibido por varios miembros del poder legislativo.[69]

Otro nombramiento que causó inconformidad fue el del director de Auxilio, Prevención, Readaptación Social y Medidas Tutelares de Tamaulipas. El cargo supone la responsabilidad en los Cefereso ubicados en el estado, los cuales habían sido objeto de distintos escándalos por el nivel de corrupción y criminalidad que había en su interior.[70] A pesar de la clara necesidad de nombrar a una persona que no estuviera señalado por prácticas corruptas, Hernández Díaz nombró a un hombre que había sido obligado a renunciar de cargos similares en Nuevo León y Coahuila por cuestionamientos públicos a su integridad: Eduardo Aburto Verduzco.[71]

Ante el desconcierto de algunos sectores, a tan solo 28 días de su nombramiento, el general Luis Gutiérrez tomó la decisión de destituir de su cargo al controversial Eduardo Aburto Verduzco, por lo que éste presentó su renuncia el 11 de febrero de 2005. El gobernador señaló que el director de penales parecía no mostrar compromiso con el puesto, pues "se notó en él la falta de decisión de llevar las cosas más en serio". En su lugar, fue nombrada la licenciada Rosalba Portes.[72]

Como parte del programa integral anunciado por Eugenio Hernández al inicio de su mandato, en marzo de aquel año el gobierno de Tamaulipas comenzó la depuración y certificación de las policías estatales y municipales, prometiendo que éstas estarían libres de personal corrupto ligado a las bandas del crimen organizado en 6 meses como máximo.[73]

68 Efraín Klérigan, "Va gente de Yarrington a gabinete de Eugenio", *El Norte*, 1 de enero de 2005.
69 Efraín Klérigan, "Ignora Eugenio terna para elegir procurador", *El Norte*, 6 de enero de 2005.
70 Se puede poner como ejemplo el "autogobierno" en el que vivían los reclusos en el penal de Matamoros, en el cual algunos reos presuntamente vinculados con la organización de Osiel Cárdenas asesinaron a seis empleados del Centro Federal de Readaptación Social de Matamoros. La ssp señaló que posiblemente se trataba de "un reto al gobierno", así que personal del Ejército, la afi y la ppe sitiaron el penal y controlaron por varios días el acceso. "Sitian a Matamoros militares", *El Norte*, 20 de enero de 2005.
71 Héctor Castro y Efraín Klérigan, "Entra 'renunciado' de NL a penales de Tamaulipas", *El Norte*, 14 de enero de 2005.
72 Efraín Klérigan, "Renuncia director de penales", *El Norte*, 11 de febrero de 2005.
73 Miguel Domínguez, "Ofrece Eugenio depurar policía en meses", *El Norte*, 20 de marzo de 2005.

A finales de abril, el secretario de Seguridad Pública anunció la descripción y los resultados de esta evaluación, la cual "comprende una entrevista con polígrafo incluido, exámenes antidopaje y físicos, pruebas de conocimientos generales, cursos sobre los derechos constitucionales y revisión de sus documentos". Supuestamente, la información ya había sido entregada a los alcaldes de los municipios que habían firmado el convenio, y ellos debían decidir qué hacer con los efectivos que habían obtenido resultados negativos.[74]

Sin embargo, estos resultados habían sido entregados una vez que el papel del general Gutiérrez fuera cuestionado por varios actores, como la bancada del PAN en el Congreso local, la cual, en marzo de aquel año, presentó una solicitud de comparecencia al general Gutiérrez y solicitó al gobierno de Eugenio Hernández cambiara el mando de la SSPT por falta de resultados positivos.[75]

Después de esta solicitud, el Gobierno del estado y la SSPT llevaron a cabo parte de las acciones prometidas para poner en práctica el programa integral de seguridad anunciado al inicio del sexenio estatal. Además de la depuración, a principios de abril se anunció la habilitación de la línea telefónica para realizar denuncias anónimas en Reynosa, prometiendo que este servicio estaría disponible en las 12 principales ciudades del estado, las cuales concentraban 95% de la población. El anuncio estuvo acompañado por un pronunciamiento del secretario Gutiérrez, en el cual se defendía de las opiniones negativas en su contra, afirmando que "esas opiniones no corresponden con los resultados obtenidos".[76]

A pesar de estas medidas tomadas, el 5 de mayo fue anunciada la renuncia del general Luis Roberto Gutiérrez Flores y, en su lugar, fue nombrado el licenciado José Ives Soberón Tijerina.[77] El carácter civil de Soberón se alejó de la tendencia de hacer nombramientos de personal militar en los principales cargos de seguridad pública.

La salida del general Gutiérrez representó un quiebre con la administración en las áreas de seguridad del estado y varios funcionarios públicos en activo renunciaron como "apoyo" al secretario. Tres días después de su renuncia, se tenía conocimiento de que 15 funcionarios la habían solicitado también, entre los que se encontraban el "director General de Asuntos Internos, Ernesto Peralta; su

74 Efraín Klérigan, "Evalúan a policías en Tamaulipas", El Norte, 25 de abril de 2005.

75 Julián Hernández, "Demandan no politizar seguridad", *El Norte*, 4 de abril de 2005.

76 Julián Hernández, "Inician en Tamaulipas denuncias anónimas", *El Norte*, 4 de abril de 2005.

77 Soberón es abogado de formación y tiene experiencia en varios puestos importantes en el sistema judicial de Coahuila y Tamulipas. Efraín Klérigan, ""Sale en Tamaulipas el jefe de Seguridad", *El Norte*, 5 de mayo de 2005.

jefe de departamento, Juan Manuel Camarillo, y su director de área, Luis Lauro Infante […], el director de la Policía Estatal Preventiva, Javier Núñez Razzo y su comandante Francisco Colín Soriano". Además, también habían presentado su renuncia "la directora de Centros de Readaptación Social y Medidas Tutelares del estado, Rosalba Portes, [así como] Ramón Ríos, quien fungía como secretario particular de Gutiérrez; Paulino Jiménez Hidalgo, que se desempeñaba como director del Instituto de Formación Técnica Policial, Efraín Barrera, ahora exdirector de Participación Ciudadana y Rafael Chávez Cerda, director del penal de Victoria".[78] Asimismo, unos días más tarde presentaron su renuncia los directores de Asuntos Internos, Operación Policial, además de ocho directores y subdirectores de área en el estado, incluyendo dos mandos de la PPE que habían sufrido atentados recientemente en Reynosa.[79]

A pesar del caos institucional que representó la renuncia de general retirado, los proyectos estatales de seguridad se mantuvieron en pie hasta que el OMS fue puesto en marcha, tan sólo un mes después de la renuncia del secretario. Para dar cuenta de ello, el 16 de mayo se anunció la instalación de un moderno equipo de video a través de los Centros de Control, Comunicaciones y Cómputo (C-4), donde también se operaban las líneas de emergencia y denuncia anónima. Con esta instalación, se pretendía apoyar las labores de vigilancia de la PPE y las policías municipales en las zonas "más conflictivas" de las principales ciudades de Tamaulipas, es decir, Nuevo Laredo, Reynosa, Matamoros y Tampico.[80]

Sin embargo, al menos en Nuevo Laredo, los resultados no fueron efectivos. 6 cámaras que fueron instaladas en los cruceros más peligrosos del municipio recibieron impactos de bala que las deshabilitaron por completo. Las autoridades estatales descartaron repararlas debido al alto costo que implicaría hacerlo.

Además de estas medidas que, como vimos, buscaban fortalecer y "limpiar" las corporaciones policiales en la entidad, en sus inicios, el programa integral anunciado por el gobierno contemplaba la participación de la ciudadanía en la persecución y denuncia de los delitos mediante un modelo de "seguridad ciudadana". Nuevamente, este esquema estaba basado en la búsqueda de los delincuentes que podían ser capturados en flagrancia. Un ejemplo son las líneas de emergencia y denuncia, descritas anteriormente, en las cuales se pretendía que la ciudadanía que fuera víctima o testigo de un delito diera información para capturar a los criminales.

78 Martha Cázares, "Presentan 15 su renuncia en apoyo al ex secretario", *El Norte*, 8 de mayo de 2005.
79 Efraín Klérigan, "Dimiten en Tamaulipas jefes de Seguridad", *El Norte*, 11 de mayo de 2005.
80 Efraín Klérigan, "Apoyan cámaras vigilancia en Tamaulipas", *El Norte*, 16 de mayo de 2005.

Además de las líneas telefónicas, otras dos acciones dentro de este programa que contemplaban la participación de la ciudadanía fueron 1)la posibilidad de que los reporteros portaran armas y 2) la habilitación de "vigilantes urbanos" a través de los programas Vecino Vigilante y Taxi y Autobús Vigilante. La primera de ellas, anunciada aún por el General Gutiérrez como Secretario de Seguridad Pública, el 10 de abril; la segunda, puesta en operación bajo el mando de José Soberón, el 5 de mayo.

La facilidad con la que contarían ahora los periodistas para registrar y utilizar sus armas era derivaba de los atentados de los cuales habían sido víctimas recientemente. Tal es el caso del asesinato de la periodista Guadalupe García Escamilla, quien falleció luego de ser baleada por presuntos miembros de la delincuencia organizada junto con el abogado Fernando Partida Castañeda. Caso que ya se tocó anteriormente.

Por su parte, los programas de vigilantes urbanos implicaban la dotación de radios para cerca de 500 personas; la radio tendría una frecuencia atendida las 24 horas por las policías locales, a pesar de que la medida provenía de la SSPT.[81] Sin embargo, en ningún momento se hizo una evaluación sobre los actores que serían nombrados vigilantes urbanos para saber si eran confiables o no. Sobre este programa, resulta irónico que fueran precisamente los taxistas los que, tiempo más tarde, servirían de "halcones" para Los Zetas en la entidad posteriormente.[82]

Más allá de la falta de efectividad de estas medidas, resulta claro que los programas que pretendían delegar ciertas tareas a la población civil estaban basados en un esquema que buscaba la actuación de las autoridades ante la flagrancia de los delincuentes. El papel que tenían estos actores era predominantemente en espacios públicos, por lo que se reproducía el esquema seguido por los operativos policiales previos: la presencia en las calles, ahora acompañada por la población civil. Además, la ausencia de una evaluación para nombrar a los vigilantes urbanos evidencia el poco interés que se tenía en desarrollar verdaderas labores de inteligencia donde se mantuviera contacto con actores clave que tuvieran conocimiento sobre las prácticas criminales locales.

81 Efraín Klérigan, "Habilitan como vigilantes urbanos a vecinos, taxistas y microbuseros", *El Norte*, 5 de junio de 2005.

82 Víctor Hugo Michel, "El Festín de los halcones", *Milenio*, 17 de mayo de 2014.

Conclusión

El complejo escenario de Tamaulipas y Nuevo Laredo que se ha explorado en el presente trabajo da cuenta de la dificultad que representa estudiar los diversos factores que influyen en el aumento de la violencia relacionada con las actividades criminales en un territorio. En primer lugar, debe considerarse el carácter fronterizo de Nuevo Laredo y Tamaulipas, cuyo papel dentro del contrabando ilegal en ambas direcciones convierte a estos territorios en objetos de la disputa de los cárteles del crimen organizado, manifiesta de manera particularmente cruenta en el municipio de Nuevo Laredo.

Al factor fronterizo hay que agregar la naturaleza cambiante y violenta de los merados ilegales globales, como es el caso de la cocaína. A mediados de los ochenta, el cierre del paso de esta sustancia a través de Florida provocó que México se hiciera ruta obligatoria para una gran parte de los cargamentos que tenían como destino el territorio norteamericano. El hecho de que gran parte de las enormes ganancias que dejaba el mercado de cocaína se quedaran en tierra mexicana fue una de las razones para el aumento de la competencia por el control de las rutas nacionales y los cruces fronterizos. De hecho, el grupo tamaulipeco solo empezó a figurar como competidor fuerte del narcotráfico en México una vez que comienzan a traficar masivamente con cocaína, a mediados de la década de los ochenta.

Otro de los factores a considerar es la historia que el crimen organizado ha tenido en la entidad. Dado que el grupo predominante en Tamaulipas durante la hegemonía priista (1940-1980) no obtendría la mayoría de sus ganancias del tráfico de drogas, el Cártel de Matamoros buscaría la diversificación de sus ganancias mediante varios negocios legales e ilegales. Es decir, durante este periodo se gestó una práctica de diversificación de las actividades ilegales que sería luego perfeccionada por los Zetas de Osiel Cárdenas Guillén, desde finales de los años noventa.

Otro de los factores que es necesario analizar es la protección estatal de la cual gozan los grupos criminales. Antes del sexenio de Ernesto Zedillo, el grupo predominante en Tamaulipas se nutría de una compleja red de protección política que alcanzaba los umbrales municipales, estatales y federales. Sin embargo, para finales de la década de los noventa, las autoridades federales habían decidido emprender una ofensiva contra los grupos tamaulipecos, misma que

continuó a pesar del cambio de sexenio y la alternancia partidista que implicó el triunfo de Vicente Fox en las elecciones presidenciales del año 2000. A pesar de la continuidad en la protección política en el gobierno del estado, la ofensiva federal obligó a Cárdenas Guillén a formar su guardia privada y profesional: los Zetas.

Los Zetas emprenderían técnicas militares y tácticas criminales que no habían sido utilizadas por los cárteles mexicanos previamente. Ello dotará de cierta ventaja al Cártel del Golfo-Zetas frente a sus competidores, territorializando su dominio mediante la cooptación de las bandas criminales menores en cada lugar al que se expandían. Además, el uso del terror y la violencia al que recurrieron para intimidar a la población civil, autoridades y rivales abonó al aumento de la violencia durante estos años.

Aquí se expuso cómo, en el caso de Nuevo Laredo los esfuerzos estatales y municipales mal planeados en materia del combate a la delincuencia abonan a la crisis de seguridad, pues ocupan recursos que, de otra manera, podrían usarse en estrategias más efectivas. Las llamadas "limpias", el aumento de recursos y personal, la expansión de la presencia policiaca en territorio y el combate "frontal" al crimen organizado, tanto estatal como municipal, distaron mucho de resolver los problemas de seguridad pública en Nuevo Laredo, haciendo necesario el despliegue del OMS en aquella ciudad. Es por ello que, para fortalecer a las policías locales y estatales, se recomienda establecer un modelo policiaco flexible que busque combatir al crimen no solo de manera frontal, sino preventiva, además con herramientas de investigación e inteligencia, antes que con fuerza.

Por otro lado, los vínculos que durante el sexenio de Vicente Fox se desarrollaron entre el crimen organizado y la PMP obligaban a llevar a cabo medidas inteligentes para combatir la corrupción dentro de las filas de las corporaciones. En su lugar, el modelo de "limpias" establecido fue muy simple y, en el fondo, abonó al problema de inseguridad en vez de combatirlo. En primer lugar, el hecho de que las limpias se basaran sólo en los resultados de pruebas despersonalizadas, como el antidoping o el polígrafo, no dieron cuenta de quiénes en la corporación se encontraban vinculados al rimen organizado. El hecho de que la PMP tuviera que ser sustituida por las autoridades federales luego de la implementación del OMS en 2005 así lo evidencia.

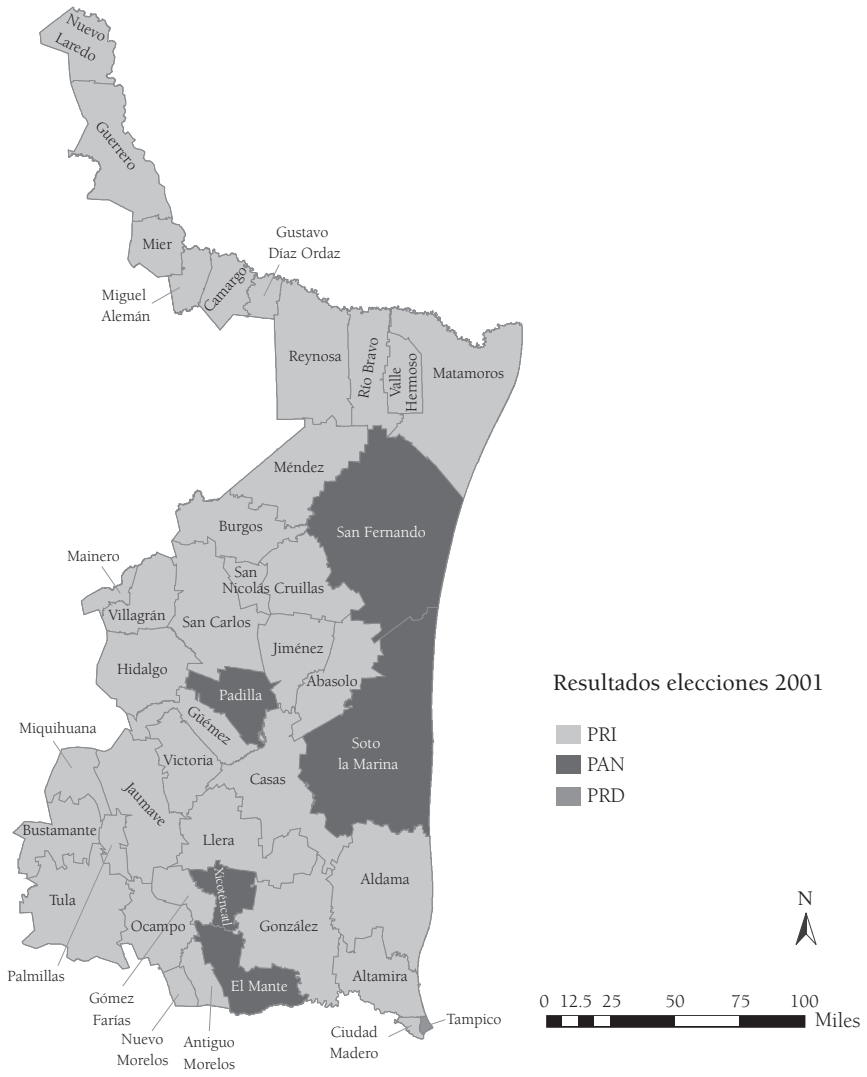
Finalmente, estos modelos de limpias se concentran solo en mandos bajos, lo que supone que la corrupción de las instituciones por el crimen organizado se da en un modelo "de abajo hacia arriba". Sin embargo, en la práctica, la responsabilidad de la corrupción de las corporaciones policiacas pertenece a los mandos altos y, a su vez, a los poderes ejecutivos del estado y el municipio, los cuales, en teoría, son los que designan a los altos mandos. Sin embargo, no se halló esfuerzo para rastrear ese nivel de corrupción en las políticas municipales y estatales de seguridad, razón por la cual esa corrupción prevaleció a pesar de los esfuerzos por combatirla.

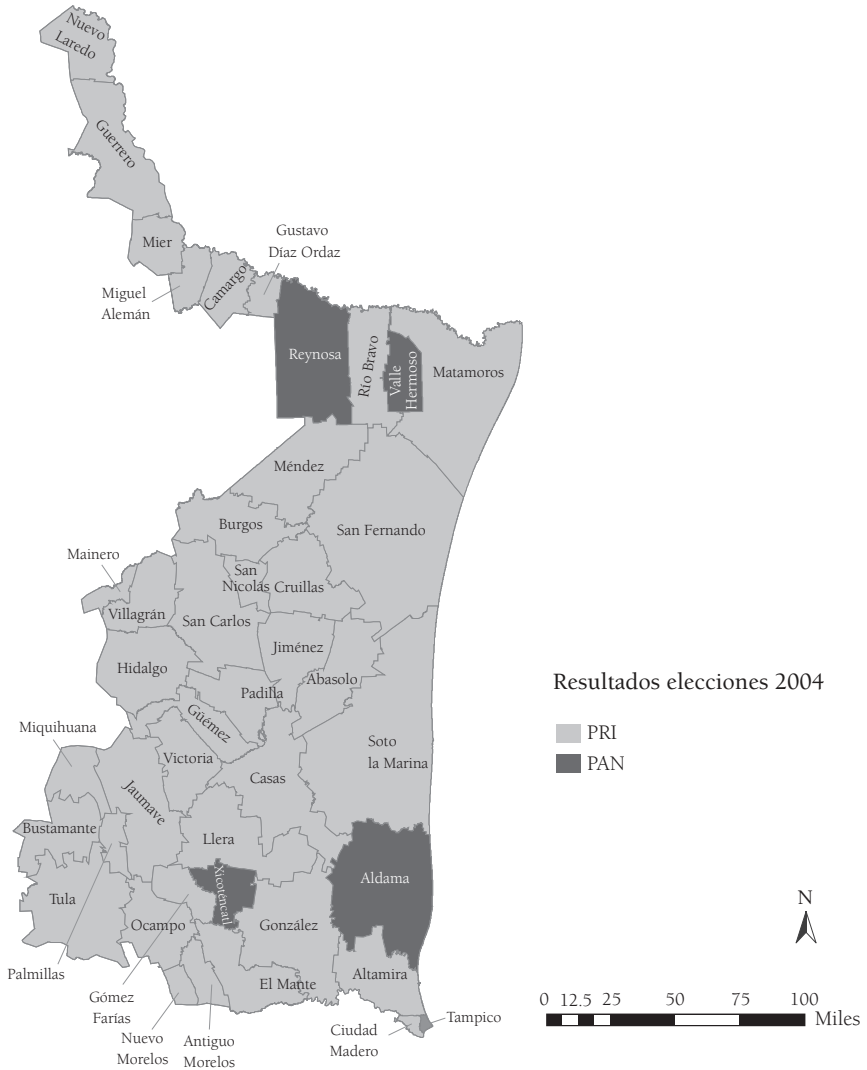
Anexo 1. Desarrollo educativo en Tamaulipas

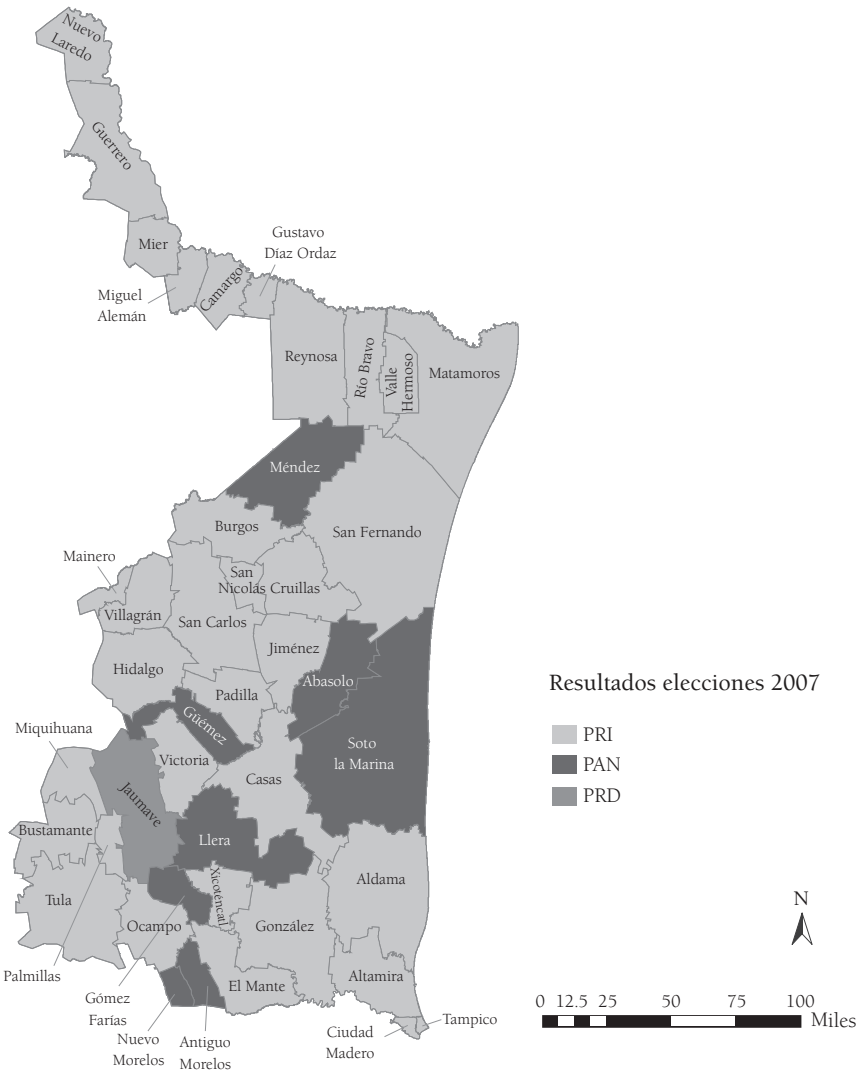
Año	Población de 6 años o más que sabe leer y escribir					
	México			Tamaulipas		
	total	alf	%	total	alf	%
1970	38 370 438	27 513 751	71.71%	1 162 003	946 807	81.48%
	Población de 15 años o más que sabe leer y escribir					
	México			Tamaulipas		
	total	alf	%	total	alf	%
1980	37 927 410	31 475 670	82.99%	1 119 468	1 010 799	90.29%
1990	49 610 876	43 354 067	87.39%	1 445 656	1 344 595	93.01%
	Población de 12 años o más que sabe leer y escribir					
	México			Tamaulipas		
	total	alf	%	Total	alf	%
2000	69 235 053	63 069 837	91.10%	2 022 374	1 923 058	95.09%
2010	84 927 468	78 808 122	92.79%	2 437 549	2 311 013	94.81%

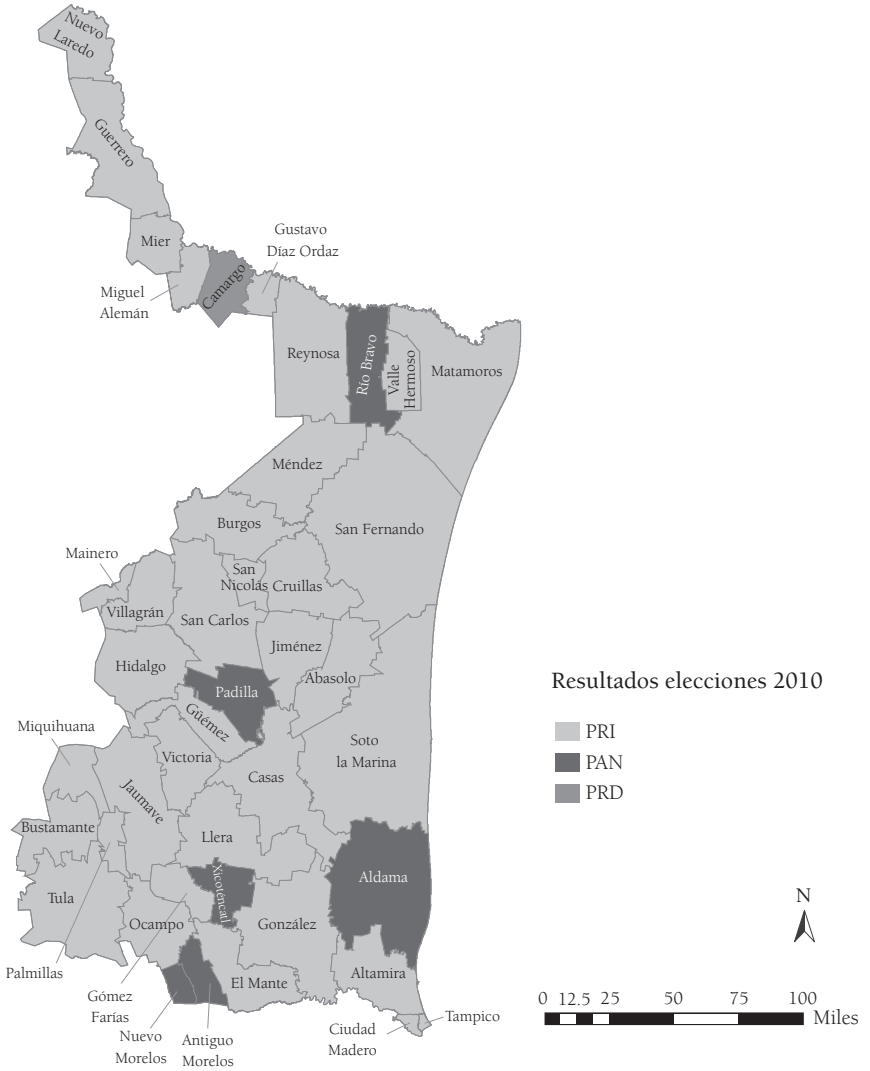
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Educación".

Anexo 2. Historia política municipal de Tamaulipas. Resultados electorales por municipio en 2001, 2004, 2007 y 2010




Nuevo Laredo
Guerrero
Mier
Gustavo Díaz Ordaz
Miguel Alemán
Camargo
Reynosa
Río Bravo
Valle Hermoso
Matamoros
Méndez
Burgos
San Fernando
Mainero
San Nicolás Cruillas
Villagrán
San Carlos
Jiménez
Hidalgo
Abasolo
Padilla
Güémez
Miquihuana
Victoria
Soto la Marina
Casas
Jaumave
Bustamante
Llera
Aldama
Nicolás
Tula
Ocampo
González
Palmillas
Altamira
El Mante
Gómez Farías
Nuevo Morelos
Antiguo Morelos
Ciudad Madero
Tampico
Resultados elecciones 2004
PRI
PAN
N
0 12.5 25 50 75 100
Miles


Nuevo Laredo
Guerrero
Mier
Gustavo Díaz Ordaz
Miguel Alemán
Camargo
Reynosa
Río Bravo
Valle Hermoso
Matamoros
Méndez
Burgos
San Fernando
Mainero
San Nicolás
Cruillas
Villagrán
San Carlos
Jiménez
Hidalgo
Abasolo
Padilla
Güémez
Miquihuana
Victoria
Soto la Marina
Casas
Jaumave
Bustamante
Llera
Nicolás
Aldama
Tula
Ocampo
González
Palmillas
El Mante
Altamira
Gómez Farías
Nuevo Morelos
Antiguo Morelos
Ciudad Madero
Tampico
Resultados elecciones 2007
PRI
PAN
PRD
N
0 12.5 25 50 75 100
Miles



Fuente: Elaboración propia con datos de Ietam, “Estadísticas”.

Anexo 3. Rutas ferroviarias del Pacífico, Centro y Golfo

Ciudad	Ferroviaria (km)
Puebla, Puebla	322
Tlaxcala, Tlaxcala	366
México, D.F.	450
Pachuca, Hidalgo	681
Querétaro, Qro.	695
Morelia, Michoacán	851
Guanajuato, Gto.	813
San Luis Potosí, SLP	953
Monterrey, Nuevo León	1,964

Fuente: Administración Portuaria Integral de Veracruz, "Rutas".

Referencias

Administración Portuaria Integral de Veracruz, "Rutas", <https://goo.gl/mTyZx8>, consultado el 20 de julio de 2018.

Alvarado Álvarez, Ignacio, "Una historia de narcopolítica", *El Universal*, 17 de junio de 2012, <https://goo.gl/TJvttC>, consultado el 20 de julio de 2018.

Álvarez, Mario, "Usa narco la radio policiaca", *El Norte*, 15 de junio de 2005.

Astorga, Luis, *El siglo de las drogas. Del Porfiriato al nuevo milenio*, México, Debolsillo, 3ª ed., 2016.

_____, *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra,* México, Tusquets, 2007.

"Cárdenas González, Martínez Manautou, Américo Villarreal y Cavazos Lerma prohijaron corrupción y delincuencia", *Proceso*, 8 de octubre de 1994, <https://goo.gl/qMoq5b>, consultado el 20 de julio de 2018.

Castillo García, Gustavo "Ex jefe de Los Zetas, fuente para investigar a tres gobernadores", *La Jornada*, 2 de febrero de 2012, <https://goo.gl/kcNoFE>, consultado el 20 de julio de 2018.

Castro, Héctor y Efraín Klérigan, "Entra 'renunciado' de NL a penales de Tamaulipas", *El Norte*, 14 de enero de 2005.

Cázares, Martha, "Balean a comandante de Nuevo Laredo", *El Norte*, 1 de junio de 2005.

_____, "Balean a comandante en Nuevo Laredo", *El Norte*, 10 de abril de 2005.

_____, "Buscan 50 policías… sólo se anotan 24", *El Norte*, 19 de febrero de 2005.

_____, "Dan sueldo a aspirantes a ser policías", *El Norte*, 18 de marzo de 2005.

_____, "Ejecutan a jefe policiaco en Nuevo Laredo", *El Norte*, 13 de abril de 2005.

_____, "Ejecutan comandante en Nuevo Laredo", *El Norte*, 1 de junio de 2005.

_____, "Están 15 patrullas sólo de adorno", *El Norte*, 3 de mayo de 2005.

_____, "Evaden dirigir Policía en Nuevo Laredo", *El Norte*, 17 de mayo de 2005.

_____, "Faltan patrullas a Nuevo Laredo", *El Norte*, 8 de enero de 2005.

_____, "Hace Nuevo Laredo antidoping a la Policía", *El Norte*, 14 de marzo de 2005.

_____,"Indagan a policías por cruzar EU", *El Norte*, 12 de mayo de 2005.

_____, "Matan a policía en Nuevo Laredo", *El Norte*, 21 de febrero de 2005.

_____, "Presentan 15 su renuncia en apoyo al ex secretario", *El Norte*, 8 de mayo de 2005.

_____, "Planean más sueldo a jefe de Policía", *El Norte*, 19 de mayo de 2005.

_____, "Someterán a policías con el nutriólogo", *El Norte*, 1 de junio de 2005.

_____, "…Y Alcalde da ultimátum", *El Norte*, 8 de mayo de 2005.

Cázares, Martha y Efraín Klérigan, "Ejecutan a 4 en Tamaulipas", *El Norte*, 1 de mayo de 2005.

Cázares, Martha y Francisco Liñán, "Ligan con 'Los Zetas' a policías", *El Norte*, 2 de agosto de 2003.

_____, "Vuelve la violencia, pese a 'apantallaje'", *El Norte*, 5 de febrero de 2005.

Cázares, Martha y Mario Álvarez, "Causa confusión balacera entre policías", *El Norte*, 11 de junio de 2005.

"Contrabandean sus balas desde EU", *El Norte*, 27 de junio de 2005.

Conapo, "Datos de proyecciones", <https://goo.gl/fdcfCQ>, consultado el 6 de junio de 2018.

Correa-Cabrera, Guadalupe, *Los Zetas Inc. Criminal Corporations, Energy, and Civil War in Mexico*, Austin, University of Texas Press, 2017.

Domínguez, Miguel, "Anuncian en Tamaulipas plan de seguridad", *El Norte*, 13 de enero de 2005.

_____, "Motivarán a policías con vales de comida", *El Norte*, 27 de abril de 2005.

_____, "Nombran a un general en Seguridad de Reynosa", *El Norte*, 19 de enero de 2005.

_____, "Ofrece Eugenio depurar policía en meses", *El Norte*, 20 de marzo de 2005.

"En los pasados seis años, el Cártel del Golfo introdujo cerca de 750 toneladas de cocaína pura a Estados Unidos", *Proceso*, 20 de enero de 1996, <https://goo.gl/jjq2Q9>, consultado el 20 de julio de 2018.

"Falla 'Big Brother' contra la inseguridad", *El Norte*, 5 de junio de 2005.

Farías, Criselda, "Intervienen a Policía de Nuevo Laredo", *El Norte*, 9 de marzo de 2005.

_____, "Tienen autos robados conexión con corralón", *El Norte*, 10 de marzo de 2005.

Flores, Daniel, "Acuerdan policías 'frontera libre'", *El Norte*, 9 de marzo de 2004.

Flores Pérez, Carlos A., *Historias de polvo y sangre. Génesis y evolución del tráfico de drogas en el estado de Tamaulipas*, México, Casa Chata-Ciesas, 2013.

Guerrero Gutiérrez, Eduardo, "El dominio del miedo", *Nexos*, 1 de julio de 2014, <https://goo.gl/3AqDM9>, consultado el 20 de julio de 2018.

Gobierno del Estado de Tamaulipas, "Avance gradual del Nuevo Sistema de Justicia Penal".

Hernández, Julián, "Demandan no politizar seguridad", *El Norte*, 4 de abril de 2005.

_____, "Diseñan 70 proyectos contra la delincuencia", *El Norte*, 18 de febrero de 2005.

_____, "Inician en Tamaulipas denuncias anónimas", *El Norte*, 4 de abril de 2005.

Ietam, "Estadísticas", <https://goo.gl/SPJBcT>, consultado el 20 de julio de 2018.

Inegi, "Censo de Población y Vivienda 2010", <https://goo.gl/hV2WkU>, consultado el 20 de julio de 2018.

_____, "Educación", <https://goo.gl/bkocZv>, consultado el 20 de julio de 2018.

_____, "Mortalidad", <https://goo.gl/zsphc1>, consultado el 20 de julio de 2018.

Klérigan, Efraín, "Amplían convenio NL y Tamaulipas", *El Norte*, 28 de enero de 2005.

_____, "Apoyan cámaras vigilancia en Tamaulipas", *El Norte*, 16 de mayo de 2005.

_____, "Dimiten en Tamaulipas jefes de Seguridad", *El Norte*, 11 de mayo de 2005.

_____, "Disuelven Policía de Nuevo Laredo", *El Norte*, 13 de junio de 2005.

_____, "Evalúan a policías en Tamaulipas", *El Norte*, 25 de abril de 2005.

_____, "Habilitan como vigilantes urbanos a vecinos, taxistas y microbuseros", *El Norte*, 5 de junio de 2005.

_____, "Ignora Eugenio terna para elegir procurador", *El Norte*, 6 de enero de 2005.

_____, "Promete crear fondo estatal crediticio", *El Norte*, 1 de enero de 2005.

_____, "Renuncia director de penales", *El Norte*, 11 de febrero de 2005.

_____, ""Sale en Tamaulipas el jefe de Seguridad", *El Norte*, 5 de mayo de 2005.

_____, "Va gente de Yarrington a gabinete de Eugenio", *El Norte*, 1 de enero de 2005.

"La sombra de Salinas", *Proceso*, 25 de septiembre de 2003, <https://goo.gl/mEu1sU>, consultado el 20 de julio de 2018.

Liñán Francisco, "Refuerzan seguridad en frontera", *El Norte*, 2 de agosto de 2003.

_____, "Suspenden a 198 policías en Nuevo Laredo", *El Norte*, 1 de agosto de 2003.

Martínez, Fernando, "Cambiarán radio de Nuevo Laredo", *El Norte*, 16 de junio de 2005.

Medellín, Jorge Alejandro, "Vuelve general como mando a Policía Judicial", *El Universal*, 30 de enero de 2008, <https://goo.gl/1Z6Pkj>, consultado el 20 de julio de 2018.

Michel, Víctor Hugo, "El Festín de los halcones", *Milenio*, 17 de mayo de 2014, <https://goo.gl/vYFNsp>, consultado el 20 de julio de 2018.

Najar, Alberto, "Pregunte a los periodistas por su hija", *La Jornada*, 28 de abril de 2002, <https://goo.gl/n7osu1>, consultado el 20 de julio de 2018.

Open Society Justice Initiative, *Atrocidades Innegables. Confrontando Crímenes de Lesa Humanidad en México*, 2016, <https://goo.gl/mqhqp3>, consultado el 20 de julio de 2018.

Palacios, Marco y Mónica Serrano, 2010, "Colombia y México: las violencias y el narcotráfico", en *Los grandes problemas de México*, t. 15: Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.), *Seguridad nacional y seguridad interior*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 105-154

Pérez Davila, Sandra, y Atuesta Becerra, Laura H., *Fragmentación y cooperación: la evolución del crimen organizado en México*, 2016, <https://goo.gl/65tcfm>, consultado el 20 de julio de 2018.

"Sitian a Matamoros militares", *El Norte*, 20 de enero de 2005.

Valdés, Guillermo, *Historia del narcotráfico en México*, México, Aguilar, 2013.

Zorrilla, Juan Fidel, Maribel Miró Flaquer y Octavio Herrera Pérez (comps.), *Tamaulipas, textos de su historia 1810-1921*, México, Instituto José María Luis Mora, 1999.

Ejes transversales

Corrupción y violencia en los estados mexicanos: lo que dicen los datos

Fernando Nieto Morales

La corrupción y la violencia acarrean enormes costos sociales, políticos y económicos. Por un lado, de acuerdo con estimaciones, los hogares mexicanos destinan aproximadamente 14% de su ingreso al pago de sobornos[1] y, en su conjunto, el país pierde anualmente entre 2 y 10% de su producto interno bruto (PIB) debido a la corrupción.[2] Por otro lado, el Instituto para la Economía y la Paz estimó que, tan solo en 2016, la ola de violencia en el país ha costado a los mexicanos aproximadamente 18% del PIB.[3] A pesar de la dimensión del problema, no existe hasta ahora una estadística que permita conocer y cuantificar el impacto conjunto de la corrupción y la violencia en México, particularmente a nivel local y regional. Identificar y analizar esta relación es indispensable para conocer la distribución geográfica y temporal del problema y para diseñar políticas públicas orientadas a la prevención y combate efectivo de ambos fenómenos. Este texto es un primer intento por entender, con base en los datos que tenemos, la relación entre corrupción administrativa y violencia en los estados de México.

La relación entre corrupción y violencia —o entre "plata y plomo"— ha sido teorizada ampliamente en la literatura especializada y explorada en distintos estudios comparativos. De acuerdo con la reseña de Morris, existen al me-

1 Transparencia Mexicana, Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, 2010.

2 María Amparo Casar, *México: Anatomía de la corrupción*, Mexicanos Unidos contra la Corrupción y la Impunidad, México, 2016, 2ª ed., p. 62.

3 Instituto para la Economía y la Paz, Índice de Paz México, 2017, p. 72.

nos dos hipótesis generales.[4] Por un lado, hay quien encuentra *una relación positiva entre corrupción y violencia*. Por ejemplo, Le Billon señala que países con altos índices de corrupción tienden a sufrir mayor inestabilidad social, lo que incrementa la probabilidad de violencia.[5] Kaufmann, Fisman y Miguel, y Acemoglu y Robinson también observan que altos índices de corrupción política y violencia ocurren en países con instituciones débiles y altos niveles de impunidad.[6] Agencias de la Organización de los Estados Americanos (OEA) estiman que, en el caso del mercado de drogas en México y otros países del continente, los altos niveles de violencia criminal e inseguridad se explican, al menos en parte, por el flujo de recursos que dinamiza las actividades de las organizaciones criminales y la inhabilidad de los Estados fincada en la falta de capacidades y la corrupción de las autoridades.[7]

Por otro lado, hay quien ha sugerido una *relación inversa entre corrupción y violencia*. Dal Bó, Dal Bó y Di Tella apuntan que, desde la perspectiva de las organizaciones criminales, plata y plomo representan estrategias substitutas.[8] El resultado de esta substitución es que mayores índices de corrupción podrían acompañarse de reducciones en violencia criminal, o viceversa; altas tasas de violencia podrían ser resultado de la incapacidad de las organizaciones criminales de corromper autoridades. Snyder y Durán Martínez también proponen que altos niveles de corrupción se traducen en redes clientelares y de protección al crimen, lo que a su vez podría reducir los índices de violencia.[9] En el caso de México, Morris ha propuesto que el patrón inverso entre corrupción y violencia observado durante las décadas del régimen autoritario priista es consistente con esta segunda hipótesis.[10]

¿Qué patrón existe entre corrupción y violencia en el caso de los estados mexicanos? ¿En qué medida la existencia de prácticas normalizadas de corrupción

4 Stephen D. Morris, "Drug Trafficking, Corruption, and Violence in Mexico", *The Brown Journal of World Affairs*, vol. 18, no. 2, 2012.

5 Philippe Le Billon, "Corrupting Peace? Peacebuilding and Post-Conflict Corruption", *International Peacekeeping*, 15 (2008), pp. 344-361.

6 Daniel Kaufman, "Human Rights, Governance, and Development. An Empirical Perspective"; Raymond Fisman y Edward Miguel, *Economic Gangsters. Corruption, Violence, and the Poverty of Nations*, Princeton, Princeton University Press, 2008; Daron Acemoglu y James A. Robinson, *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Londres, Profile, 2012.

7 OEA, *El problema de drogas en las Américas: Estudios. Drogas y seguridad*.

8 Ernesto Dal Bó, Pedro Dal Bó y Rafael Di Tella, "'Plata o Plomo?' Bribe and Punishment in a Theory of Political Influence", *American Political Science Review*, 100 (2006), pp. 41-53.

9 Richard Snyder, "Does Illegality Breed Violence? Drug Trafficking and State-Sponsored Protection Rackets", *Crime, Law, and Social Change*, 52 (2009), pp. 253-273.

10 S. D. Morris, *op. cit.*, pp. 207-208.

en las administraciones públicas locales se asocia directa o inversamente con distintas formas de violencia? En lo que sigue, presento una lectura de los datos disponibles con el propósito de entender mejor cómo y dónde se vinculan estos dos fenómenos. Usando datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y otras fuentes, muestro cómo, en el nivel estatal, la corrupción administrativa y la violencia criminal parecen tener una relación consistentemente positiva. Con base en esta observación, procedo a explorar algunas consecuencias en términos de percepciones ciudadanas sobre seguridad pública y capacidad estatal en el nivel local.

Existe una correlación positiva entre corrupción y distintas formas de delito en México, al menos a partir de 2001

Hasta la fecha, a nivel país, la única medida de corrupción consistente longitudinalmente es el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) que Transparencia Mexicana publicó hasta 2010.[11] Este índice es una tasa normalizada que se calcula a partir del número de veces que se dieron sobornos en 35 trámites y servicios públicos como proporción del número total de veces que se usaron dichos trámites y servicios.[12] Usando este índice se puede mostrar que, a nivel nacional, existe una relación positiva entre corrupción e incidencia de delitos (con base en los datos históricos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública)[13] durante la primera década de este siglo.

La *Gráfica 1* muestra los patrones de tres tasas de incidencia de delito (homicidios, secuestros y extorsiones), así como el comportamiento del INCBG. A pesar de que el patrón anual es desigual —excepto para el año 2010, cuando hubo un incremento general—, los cuatro indicadores muestran tasas de crecimiento promedio positivas durante todo el periodo. Además, la tendencia general implica una correlación positiva con el índice de corrupción. En el caso de la incidencia de secuestro, la correlación para todo el periodo es de 0.31 y, en el de homicidios y extorsiones,

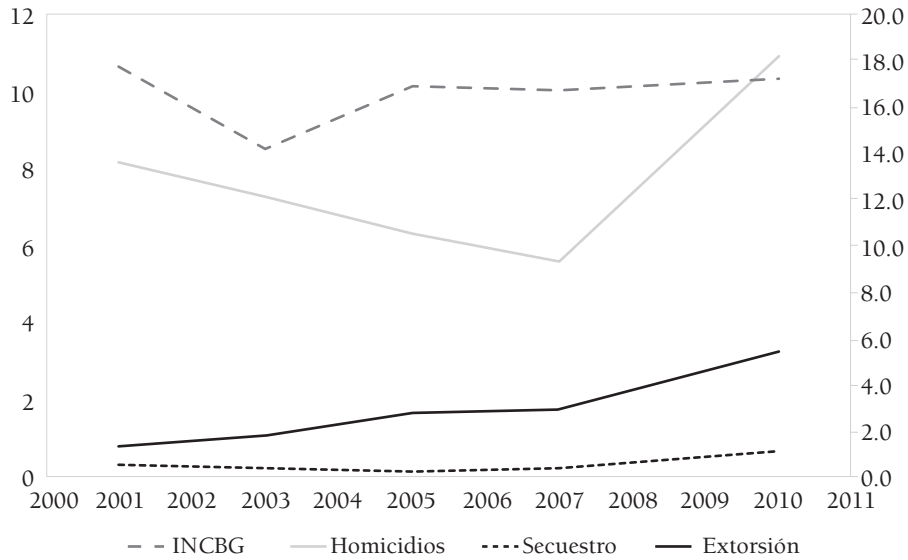
11 A partir de 2011, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) mide la prevalencia y percepciones sobre la corrupción en México mediante las Encuestas Nacionales de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) y de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). Sin embargo, solo existen hasta ahora dos medidas comparables (2013 y 2015). De ahí que el análisis de este primer apartado sólo incluya las mediciones que hizo Transparencia Mexicana de 2001 a 2010.

12 Transparencia Mexicana, Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe ejecutivo 2010.

13 Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, "Datos abiertos de incidencia delictiva".

igual a 0.26 y 0.27, respectivamente. Esto indica que, en términos generales, los patrones de incidencia delictiva y de corrupción administrativa son similares. Ello no implica necesariamente una relación de dependencia, pero sí que, al menos en la primera década tras la alternancia, existió una correspondencia: a mayores tasas de corrupción, mayor incidencia de delitos de alto impacto.

Gráfica 1. Corrupción y distintos delitos, 2001-2010



Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Mexicana, Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe ejecutivo 2010 y SESNSP, "Datos abiertos de incidencia delictiva".

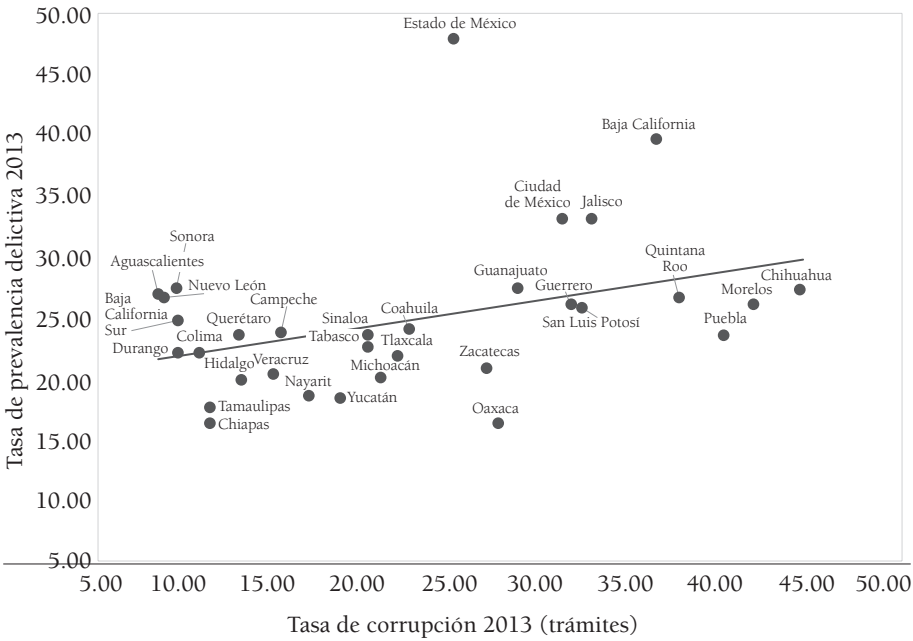
Hay una relación positiva entre corrupción administrativa y prevalencia delictiva en los estados mexicanos en 2013 y 2015

Usando los datos de la ENCIG[14] de 2013 y 2015, es posible computar las tasas de corrupción administrativa por cada 100 000 habitantes en los estados de

14 INEGI, "Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013" y "Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015".

la república.[15] Comparando esos datos con la tasa de prevalencia delictiva de esos años, se puede mostrar que existe una correlación positiva entre la tasa de corrupción burocrática y la prevalencia de delitos del fuero común (gráficas 2 y 3).

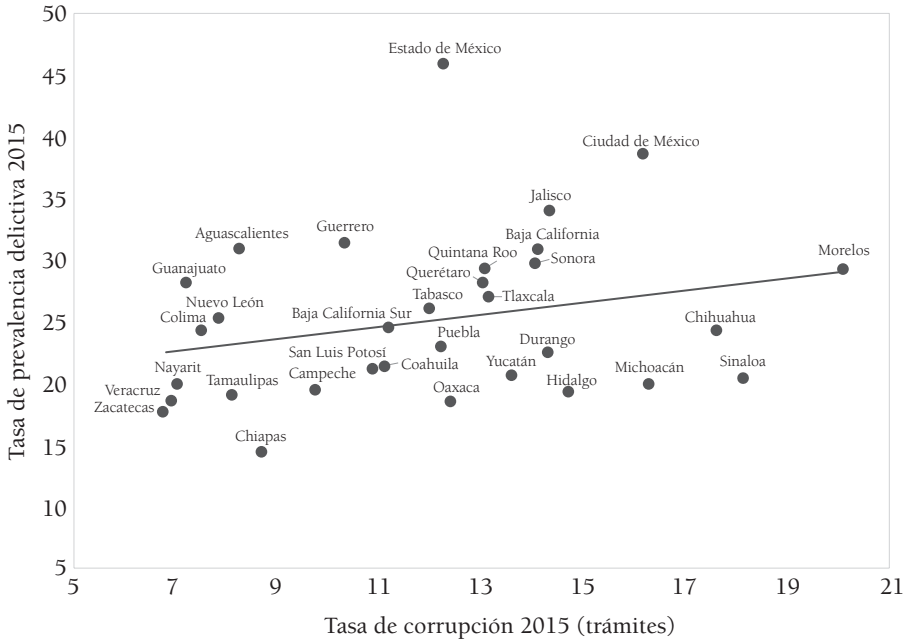
Gráfica 2. Corrupción y prevalencia de delitos en estados mexicanos, 2013



Fuente: INEGI, "Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013" y SESNSP, "Datos abiertos de incidencia delictiva".

15 Es importante apuntar que esta es una estimación de corrupción administrativa con base en la proporción de ciudadanos mexicanos que se dijeron "víctimas" de un soborno en trámites y servicios gubernamentales. Esta no es una medida de corrupción política.

Gráfica 3. Corrupción y prevalencia de delitos en estados mexicanos, 2015



Fuente: INEGI, "Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015" y SESNSP, "Datos abiertos de incidencia delictiva".

Este patrón indica una relación positiva entre corrupción y delito. Es decir, la relación positiva entre delitos y corrupción burocrática que se observa a nivel país durante la primera década del siglo (punto 1 *supra*), permanece de manera consistente a nivel estatal en al menos dos años de la década siguiente. El patrón indica que, en general, estados con mayores índices de corrupción también tienden a ser estados con mayor prevalencia de delitos (por ejemplo, Morelos, Chihuahua o Baja California). Incluso si no incluimos en el análisis los casos atípicos más obvios (Estado de México y Ciudad de México), la tendencia sigue siendo positiva para el resto de las entidades.

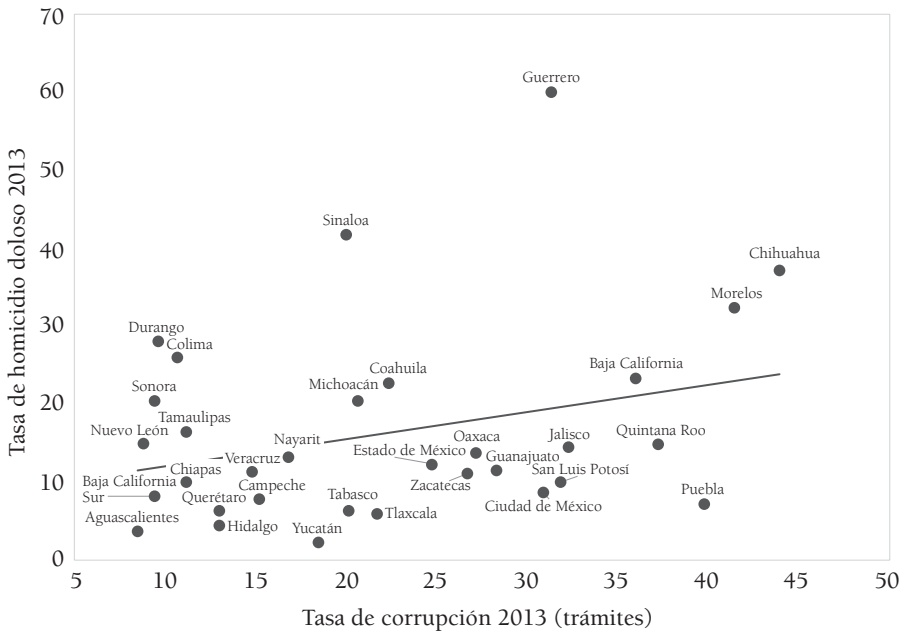
La relación entre corrupción y prevalencia delictiva es positiva y más pronunciada en el caso de homicidios que el resto de los delitos

A pesar de que los resultados anteriores parecen confirmar una relación positiva entre delito y corrupción, no necesariamente demuestran que exista una relación positiva entre *violencia* y corrupción. Para arrojar luz sobre este punto, podemos aislar la tasa de prevalencia de homicidios dolosos por estado. La tasa de homicidios es un buen indicador de la violencia letal en una región, de condiciones relacionadas con la violencia criminal, como desapariciones y violaciones de derechos humanos, así como formas conexas de crimen (por ejemplo, el crimen organizado).[16] Las gráficas 4 y 5 muestran la relación entre la tasa de homicidios dolosos y de corrupción para 2013 y 2015, respectivamente.

En ambos años hay una relación positiva entre corrupción administrativa y prevalencia de homicidios dolosos. Estados con mayores tasas de corrupción también tienden a ser estados con mayores tasas de violencia letal (por ejemplo, Chihuahua y Morelos). La excepción más obvia a este patrón es el estado de Guerrero, que muestra altas tasas de violencia letal en ambos años, pero en 2015 cae por debajo de la media de corrupción de todas las entidades. El caso de Sinaloa en 2013 también es anómalo. Sin embargo, en 2015 parece seguir el patrón del resto de las entidades. Si se excluye el caso de Guerrero, en 2013 y 2015 la tendencia sigue siendo positiva para el resto de las entidades, de manera aun más pronunciada en el año 2015.

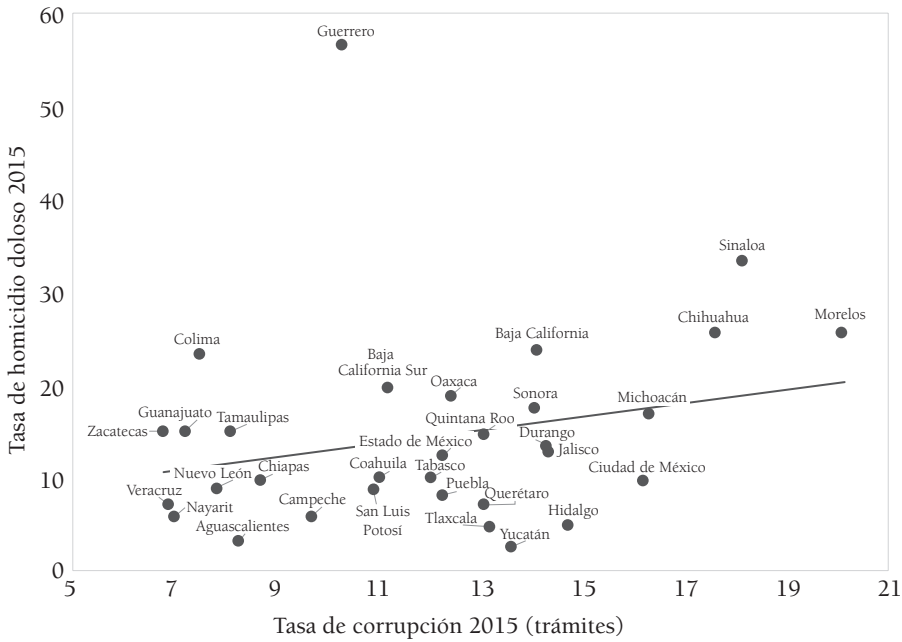
16 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Global Study on Homicide 2013*.

Gráfica 4. Corrupción y homicidios dolosos en estados mexicanos, 2013



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013" y SESNSP, "Datos abiertos de incidencia delictiva".

Gráfica 5. Corrupción y homicidios dolosos en estados mexicanos, 2015



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015" y SESNSP, "Datos abiertos de incidencia delictiva".

Al igual que con el caso del patrón de prevalencia de delitos, en el caso de homicidios dolosos la relación con la corrupción administrativa es positiva. Sin embargo, es igualmente relevante que, en comparación con el resto de los delitos, la relación positiva con la tasa de homicidios es más pronunciada en ambos años. Esto indica que, en general, estados que padecen tasas más altas de corrupción administrativa tienden a sufrir de mayor inseguridad y también mayor violencia letal.

De nueva cuenta, esta observación no prueba una relación de dependencia entre corrupción y violencia, pero sí indica que los dos fenómenos tienden a ocurrir y variar conjuntamente en los estados mexicanos. Esto sugiere al menos dos posibilidades. La primera es que hay una relación causal entre estos fenómenos. Por ejemplo, mayor corrupción podría limitar la capacidad administrativa y coercitiva de los estados (particularmente de los aparatos po-

liciales y de procuración de justicia locales) y facilitar la frecuencia de actos de violencia criminal. También es posible que, a la inversa, mayor violencia en las regiones (especialmente entre y hacia organizaciones criminales) incremente la necesidad de corromper autoridades locales. Otra posibilidad es que ambas condiciones —violencia letal y corrupción— resulten de un tercer factor como la estructura y dinámica del mercado local, la presencia de organizaciones delictivas o la debilidad institucional de los gobiernos locales. En este caso, la correlación positiva entre violencia y corrupción local se explica en tanto ambas son expresiones de una condición subyacente. Por ejemplo, estados con menor capacidad de control territorial o que concentran más organizaciones criminales podrían ser también estados más violentos y más corruptibles.

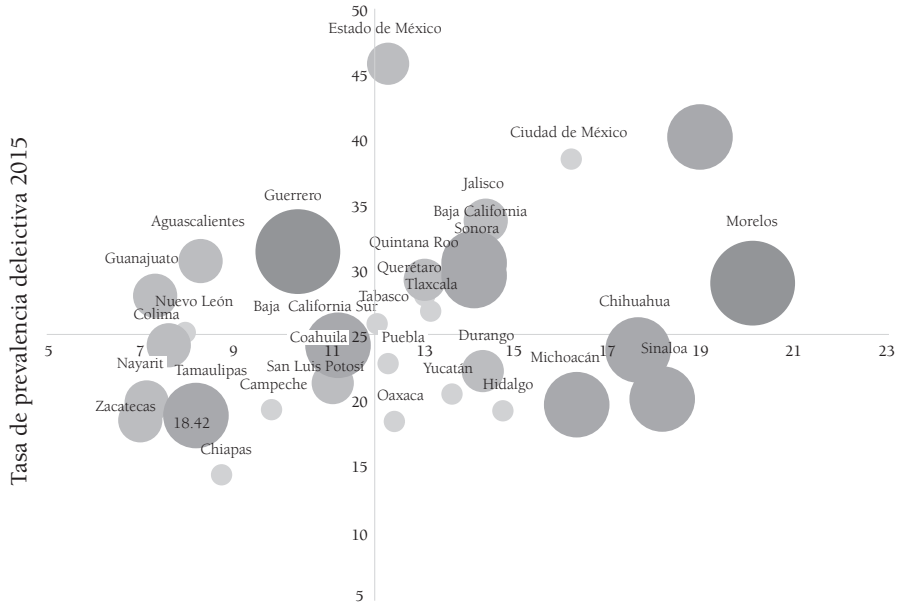
La presencia de cárteles de la droga en los estados puede ser un factor significativo para explicar la violencia letal, pero no necesariamente la corrupción administrativa

Según algunos autores,[17] un factor que puede ayudar a explicar el patrón observado entre violencia letal y corrupción administrativa es la presencia de crimen organizado y, específicamente, de cárteles de tráfico de droga. Existe evidencia de que la corrupción y la violencia tienen vínculos directos con el tráfico ilegal de drogas.[18] En particular, una mayor concentración de cárteles puede fomentar mayor violencia hacia y entre estas organizaciones y, a su vez, puede incrementar la necesidad de corromper autoridades.

17 Ver, por ejemplo, S. D. Morris, *op. cit*.

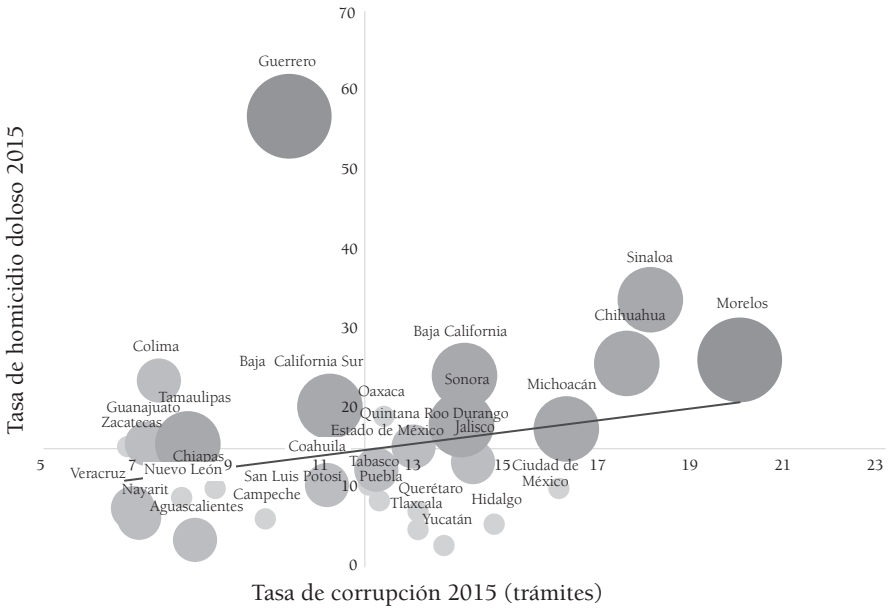
18 *Cf*. Peter Andreas, "The Political Economy of Narco-Corruption in Mexico", *Current History*, 97 (1998), pp. 160-170 y Peter Reuter, "Systemic Violence in Drug Markets", *Crime, Law and Social Change,* 52 (2009), pp. 275-284.

Gráfica 6. Corrupción, delito y cárteles en los estados, 2015



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015", SESNSP, "Datos abiertos de incidencia delictiva" y Arturo Rangel, "Radiografía del narco: cárteles del Pacífico y Jalisco, dominan; Templarios y Zetas se repliegan", *Animal Político*, 12 de julio de 2016.

Gráfica 7. Corrupción, homicidio y cárteles en los estados, 2015



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015", SESNSP, "Datos abiertos de incidencia delictiva" y Arturo Rangel, "Radiografía del narco: cárteles del Pacífico y Jalisco, dominan; Templarios y Zetas se repliegan", *Animal Político*, 12 de julio de 2016.

Las gráficas 6 y 7 comparan la tasa de delitos y de homicidios, respectivamente, con la tasa de corrupción administrativa en el año 2015. El diámetro de los círculos representa la presencia de cárteles de tráfico de drogas, según los datos que el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI) hizo públicos.[19] Mayores diámetros representan una mayor presencia, en términos absolutos, de cárteles en los estados.

Como puede observarse, la distribución de estados con mayor presencia de cárteles es más densa por encima de la media global de tasas de homicidio, pero no de la media global de prevalencia delictiva. Además, no existe un patrón claro respecto a la tasa de corrupción. Parece que la presencia de cárteles cobra mayor importancia en el caso de la violencia letal.

19 Estos datos fueron obtenidos por *Animal Político* vía la solicitud de información pública 1700400000116. Arturo Rangel, "Radiografía del narco: cárteles del Pacífico y Jalisco, dominan; Templarios y Zetas se repliegan", *Animal Político*, 12 de julio de 2016.

Otra forma de explorar este punto es comparar las medias de homicidio doloso y de corrupción en los estados con menor y mayor presencia de cárteles. En el caso de los homicidios, hay una diferencia significativa [t(30) = –2.82, p = 0.01] entre la media de los estados con menor presencia (M=8.70) y estados con mayor presencia (M=18.47). En cambio, no hay diferencia estadísticamente significativa entre la media de corrupción en estados con menor (M=11.66) y mayor (M=12.23) presencia de cárteles [t(30) = –0.43, p = 0.67)]. Los resultados son esencialmente los mismos si se excluye el caso atípico del estado de Guerrero. Estos datos nos dicen que, a pesar de que la corrupción y la violencia criminal tienen una relación positiva entre sí, no necesariamente responden ambas a la presencia de cárteles de tráfico de drogas. En otras palabras, al menos para 2015, una mayor presencia de cárteles sí pudo ser un factor significativo para entender la distribución de la violencia letal en los estados mexicanos, pero no necesariamente de la corrupción administrativa local. Si la corrupción y la violencia son, en efecto, síntomas de una condición subyacente, es poco probable que esta sea la mera presencia de organizaciones criminales. Esto apoya otros argumentos que han puesto el énfasis en la debilidad de las instituciones y gobernanza locales; en particular, en la falta de capacidades estatales para lidiar con problemas públicos y para establecer un Estado de Derecho efectivo a nivel local o regional.[20]

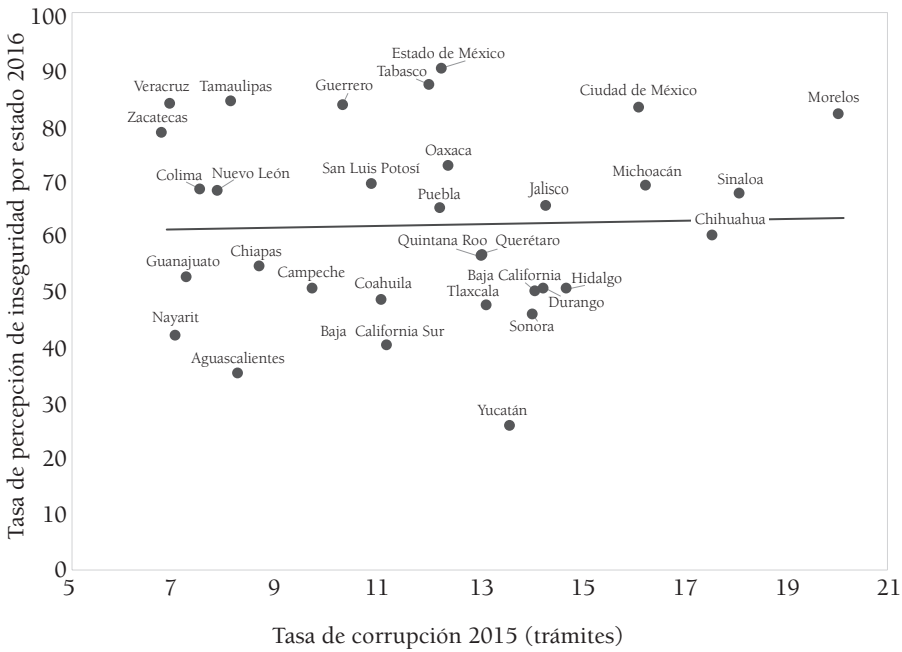
La corrupción no necesariamente afecta la percepción sobre inseguridad en los estados, pero sí puede afectar negativamente las expectativas hacia el futuro

Como ya se ha dicho, la corrupción no necesariamente tiene una relación directa con los índices de criminalidad y violencia. Otra posible relación es a través de las expectativas sociales que surgen de la incapacidad institucional de los estados. Específicamente, altos niveles de corrupción en un estado pueden afectar negativamente las expectativas de seguridad de los individuos. El supuesto es que los individuos no necesariamente evalúan gobiernos locales con alta corrupción como competentes (es decir, capaces de solucionar problemas públicos).[21]

20 *Cf*. Merilee S. Grindle, *Challenging the State. Crisis and Innovation in Latin American and Africa*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996; Kees Koonings y Dirk Kruijt, "Armed Actors, Organized Violence and State Failure in Latin America: A Survey of Issues and Arguments", en Kees Koonings y Dirk Kruijt (eds.), *Armed Actors: Organized Violence and State Failure in Latin America*, Zed, Nueva York, 2004, pp. 5-15.

21 Maurice Kugler, Thierry Verdier y Yves Zenou, "Organized Crime, Corruption and Punishment", *Journal of Public Economics*, 89 (2005), pp. 1639-1663; Bo Rothstein y Aiysha Varraich, *Making Sense of Corruption*, Nueva York, Cambridge University Press, 2017.

Gráfica 8. Corrupción y percepción de inseguridad en los estados, 2015

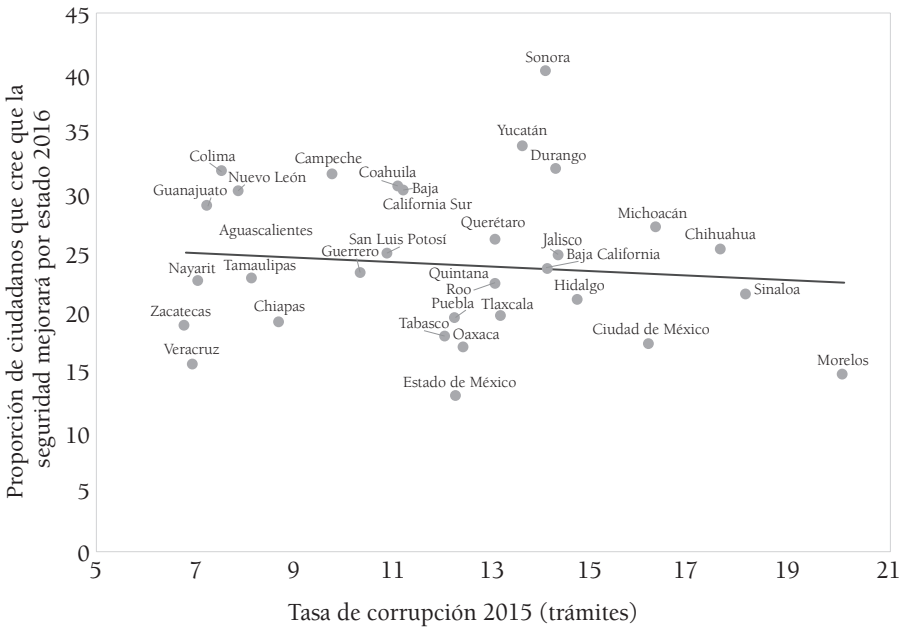


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015" y "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública 2016".

Una primera posibilidad es que altos niveles de corrupción impulsen expectativas negativas sobre la inseguridad en los estados. Usando datos de la Envipe 2016,[22] la *Gráfica 8* muestra la relación entre tasa de corrupción administrativa y la percepción de inseguridad por estado (como proporción del total de población local). Como se puede observar, la relación entre estos dos indicadores es prácticamente inexistente. Es decir, usando este indicador, pareciera que la corrupción administrativa no se correlaciona significativamente con la percepción sobre inseguridad en los estados.

22 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública 2016".

Gráfica 9. Corrupción y percepción sobre la seguridad en el futuro, 2015



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015" y "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública 2016".

¿Qué hay de las expectativas hacia el futuro? En la *Gráfica 9* se muestran, agrupados por estado, la proporción de ciudadanos que expresan actitudes positivas sobre la seguridad en su entidad en el futuro versus el indicador de corrupción administrativa. En este caso, existe una relación poco pronunciada, pero negativa y estadísticamente significativa. Para ser precisos: individuos en estados con mayor corrupción administrativa tienden a ser menos optimistas respecto a que la seguridad mejorará en su estado. Pareciera que, mientras la corrupción administrativa no necesariamente afecta las evaluaciones inmediatas, sí puede afectar negativamente las expectativas futuras de desempeño institucional de los estados. Si es cierto, como argumentan Fisman y Golden,[23] que las expectativas pueden decantar en equilibrios perversos, es posible que prácticas normalizadas de corrupción se traduzcan en creencias negativas so-

23 Raymond Fisman, y Miriam A. Golden, *Corruption. What Everyone Needs to Know,* Nueva York, Oxford University Press, 2017.

bre la capacidad de gobierno local, que se ven confirmadas por futuras experiencias de corrupción y por violencia criminal y letal en una entidad.

Conclusión

Este texto planteó como punto de partida la necesidad de estudiar en conjunto la corrupción y la violencia como fenómenos conexos en los estados y regiones del país. En general, la aún limitada evidencia estadística muestra que estados con mayores tasas de corrupción en sus administraciones públicas tienden también a ser estados más violentos. Este patrón se repite en los años para los que tenemos datos, lo que sugiere que la relación se ha mantenido más o menos estable en los últimos años. Aunque eminentemente exploratorios, estos resultados nos permiten arrojar un par de conclusiones que pueden ser de utilidad como inspiración para futuros estudios.

A partir de la evidencia, una primera conclusión es que hay una relación consistentemente positiva entre corrupción en las administraciones públicas y las tasas de prevalencia de delitos y homicidios a nivel local. En otras palabras, estados con gobiernos más corruptos también tienden a ser menos seguros y menos pacíficos. No obstante, este patrón no parece relacionarse meramente con la presencia de cárteles de tráfico de drogas. En términos más precisos, mientras la violencia letal (los homicidios) sí aumenta cuando coexisten varias organizaciones criminales en un mismo territorio, la presencia de estas organizaciones en sí misma no necesariamente aumenta la corrupción administrativa. Esto sugiere que ambos fenómenos (violencia criminal y corrupción) son, en realidad, expresiones de otra condición subyacente. La posibilidad más factible, de acuerdo con la literatura, es una debilidad grave y crónica de las instituciones locales. Es decir, ambas condiciones serían más frecuentes (y quizás más difíciles de resolver) en estados con mal desempeño institucional.

Las instituciones locales son un factor de crucial importancia, en tanto que estas afectan la vida social, económica, política y administrativa de los territorios. Para ser más precisos, el desempeño de las instituciones puede explicar la capacidad de los estados para responder y solucionar problemas colectivos. Como ya han lo han tratado otros autores,[24] diferencias en el desempeño institucional de las regiones afectan el desarrollo económico y social de las mismas.

24 Por ejemplo, D. Acemoglu y J. D. Robinson, *op. cit*.

Estados con mal desempeño tienden a perpetuar ciclos de desigualdad, exclusión y violencia. En este sentido, no es inverosímil que los resultados que aquí se han referido respondan a este problema.

El asunto es importante por dos motivos. Primero, porque el mal desempeño institucional, ya sea como corrupción administrativa o como violencia criminal, tiene costos sociales, económicos y políticos graves. Segundo, porque un mal desempeño institucional puede afectar las expectativas de los individuos. Por ejemplo, altas tasas de corrupción se asocian con bajas expectativas de desempeño en el futuro. Los estados con mayor corrupción se encuentran en una trampa impulsada por especie de profecía autocumplida: la mala administración se traduce en bajas expectativas que, una vez confirmadas por altos índices de violencia, perpetúan malas percepciones y fomentan la pérdida de confianza institucional. Por tanto, escapar de esta espiral tendría que ver con mejorar el desempeño de las instituciones locales; en particular, de aquellas que garantizan la imparcialidad, profesionalismo y el Estado de Derecho. En ese sentido, no basta con tratar la violencia o la corrupción puesto que estas son en realidad sintomáticas de la debilidad institucional. De ahí que sea crucial construir capacidades, particularmente en los estados con peor desempeño en instituciones garantes del Estado de derecho.[25]

Una segunda conclusión se refiere a la necesidad de contar con más y mejores datos. Por su naturaleza, obtener datos de la corrupción es difícil, cuando no imposible. Sin embargo, hay alternativas (por ejemplo, datos periodísticos o refinamientos a las encuestas actuales) para obtener datos valiosos que permitirían tener un mejor panorama del fenómeno a nivel local. A pesar de que los datos sobre violencia tienden a ser más completos, también falta mucho para poder tener la evidencia detallada que se necesita. En cualquier caso, futuros estudios se beneficiarían enormemente de nuevos datos que sean consistentes en el tiempo y que permitan la comparación entre territorios. Un punto adicional es la falta de datos comparables sobre distintos tipos de corrupción a nivel municipal.

A pesar de las limitaciones que impone la falta de evidencia, este ejercicio muestra la importancia de estudiar los fenómenos de la corrupción y la violencia a nivel local. Los patrones que hemos encontrado deben ser diseccionados con mayor detalle y futuros investigadores podrían arrojar luz sobre la relación de ambos fenómenos con causas subyacentes como, por ejemplo, la

25 Véase Diane E. Davis, "Undermining the Rule of Law: Democratization and the Dark Side of Police Reform in Mexico", *Latin American Politics and Society*, 48 (2006), pp. 55-86.

calidad de las instituciones y la falta de capacidades locales. Por ahora, podemos concluir que la existencia de prácticas normalizadas de corrupción en las administraciones públicas de los estados mexicanos se asocia directamente con distintas formas de violencia criminal, incluyendo, preocupantemente, la violencia letal.

Referencias

Acemoglu, Daron, y James A. Robinson, *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Londres, Profile, 2012.

Andreas, Peter, "The Political Economy of Narco-Corruption in Mexico", *Current History*, 97 (1998), pp. 160-170.

Casar, María Amparo, *México. Anatomía de la corrupción*, México, Mexicanos Unidos contra la Corrupción y la Impunidad, 2ª ed., 2016.

Organización de los Estados Americanos, *El problema de drogas en las Américas: Estudios.. Drogas y seguridad*, <https://goo.gl/rhJuAQ>, consultado el 16 de junio de 2017.

Dal Bó, Ernesto, Pedro Dal Bó y Rafael Di Tella, "'Plata o Plomo?' Bribe and Punishment in a Theory of Political Influence", *American Political Science Review*, 100 (2006), pp. 41-53.

Davis, Diane E., "Undermining the Rule of Law: Democratization and the Dark Side of Police Reform in Mexico", *Latin American Politics and Society*, 48 (2006), pp. 55-86.

Fisman, Raymond, y Edward Miguel, *Economic Gangsters. Corruption, Violence, and the Poverty of Nations*, , Princeton, Princeton University Press, 2008.

Fisman, Raymond, y Miriam A. Golden, *Corruption. What Everyone Needs to Know*, Nueva York, Oxford University Press, 2017.

Grindle, Merilee S., *Challenging the State. Crisis and Innovation in Latin American and Africa*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

INEGI, "Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013", <https://goo.gl/QH5Vh6>, consultado el 10 de mayo de 2018.

_____, "Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015", <https://goo.gl/t8cvey>, consultado el 10 de mayo de 2018.

_____, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública 2016", <https://goo.gl/5i2EL1>, consultado el 10 de mayo de 2018.

Instituto para la Economía y la Paz, Índice de Paz México *2016*, <https://goo.gl/iJoXcW>, consultado el 17 de junio de 2017.

Kaufman, Daniel, "Human Rights, Governance, and Development. An Empirical Perspective", <https://goo.gl/Pm66Za>, consultado el 11 de junio de 2017.

Koonings Kees, y Dirk Kruijt (eds.), *Armed Actors: Organized Violence and State Failure in Latin America*, Nueva York, Zed, 2004.

Kugler, Maurice, Thierry Verdier y Yves Zenou, "Organized Crime, Corruption and Punishment", *Journal of Public Economics*, 89 (2005), pp. 1639-1663.

Le Billon, Philippe, "Corrupting Peace? Peacebuilding and Post-Conflict Corruption", *International Peacekeeping*, 15 (2008), pp. 344-361.

Morris, Stephen D., "Drug Trafficking, Corruption, and Violence in Mexico", *The Brown Journal of World Affairs*, 18 (2012), pp. 29-43.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Global Study on Homicide 2013*, <https://goo.gl/2gES4Nm>, consultado el 11 de junio de 2017.

Reuter, Peter, "Systemic Violence in Drug Markets", *Crime, Law and Social Change,* 52 (2009), pp. 275-284.

Rose-Ackerman, Susan, y Bonnie J. Palifka, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University Press, Nueva York, 2ª ed. 2016.

Rothstein, Bo, y Aiysha Varraich, *Making Sense of Corruption*, Nueva York, Cambridge University Press, 2017.

SESNSP, "Datos abiertos de incidencia delictiva", <https://goo.gl/mTBjWy>, consultado el 10 de mayo de 2018.

Synder, Richard, "Does Illegality Breed Violence? Drug Trafficking and State-Sponsored Protection Rackets", *Crime, Law, and Social Change*, 52 (2009), pp. 253-273.

Transparencia Mexicana, Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. *Informe ejecutivo 2010*, <https://goo.gl/VaZj3H>, consultado el 17 de junio de 2017.

Los efectos de la criminalidad y la violencia en la dimensión familiar

David Ramírez-de-Garay

La investigación criminológica ha mostrado que existen diversos vínculos entre los conceptos de crimen violento y familia. En primera instancia, están las influencias etiológicas, es decir, las características de la dimensión familiar que tienen algún efecto identificable en la aparición de conductas criminales. Entre ellas, las que más peso tienen en la literatura son: las prácticas familiares, la estructura familiar, la violencia intrafamiliar, las prácticas educativas al interior de la familia y la supervisión familiar. Los efectos identificados, tanto a nivel individual como a nivel agregado, son de tal importancia que se han convertido en un componente fundamental para diversas teorías sobre el fenómeno criminal como: la perspectiva de curso de vida,[1] el control social informal,[2] la teoría de la interacción social[3] y la teoría cognitiva del potencial antisocial,[4] la teoría de desorganización social,[5] la teoría del control

1 Terrie E. Moffitt, *et al*., "Males on the Life-Course-Persistent and Adolescence-Limited Antisocial Pathways: Follow-up at Age 26 Years", *Development and Psychopathology,* 14 (2002), pp. 179–207.

2 John H. Laub y Robert J. Sampson, "Turning Points in the Life Course: Why Change Matters to the Study of Crime", *Criminology*, 31 (1993), pp. 301–325.

3 Terence P. Thornberry, "The Apple Doesn't Fall Far from the Tree (or Does It?): Intergenerational Patterns of Antisocial Behavior—The American Society of Criminology 2008 Sutherland Address", *Criminology*, 47 (2009), pp. 297–325 y Terence P. Thornberry y Marvin D. Krohn, "The Development of Delinquency: An Interactional Perspective", en Susan O. White (ed.), *Handbook of Youth and Justice*, Boston, Springer, 2001, pp. 289–305.

4 David P. Farrington, "The Integrated Cognitive Antisocial Potential (ICAP) Theory", en David P. Farrington (ed.), *Integrated Developmental and Life-Course Theories of Offending*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2005, pp. 73–92.

5 Robert J. Sampson y Stephen W. Raudenbush, "Systematic Social Observation of Public Spaces: A New Look at Disorder in Urban Neighborhoods", *American Journal of Sociology*, 105 (1999), pp. 603–651.

social,[6] la teoría del autocontrol,[7] la teoría del aprendizaje social[8] y la teoría de la anomia-institucional,[9] entre las más relevantes.

Dada su extensa presencia en las explicaciones de la criminalidad violenta, la dimensión familiar también ocupa un lugar relevante en las políticas de prevención, particularmente en las teorías enfocadas en la prevención primaria y en la prevención secundaria. Por ejemplo, la prevención individual basada en el desarrollo,[10] del control de riesgos[11] y la perspectiva de la prevención comunitaria.[12] En este grupo de propuestas, el elemento familiar con mayor relevancia para la prevención de conductas delictivas es el mejoramiento de las prácticas parentales que reciben los infantes a edades tempranas.

Junto con las influencias etiológicas, otro elemento importante, pero con menor espacio en la literatura, es la forma en que la criminalidad puede llegar a generar cambios en la dimensión familiar. Esto se puede tratar de dos formas distintas: a partir de los costos del crimen o partiendo de los efectos que tiene la criminalidad violenta en otros fenómenos sociales. El presente trabajo se ubica en el segundo grupo. Su objetivo es analizar las consecuencias que una particular acumulación de crimen violento en una localidad puede generar a lo largo del tiempo. De los múltiples aspectos que se pueden estudiar bajo esta perspectiva, este análisis se enfoca en la identificación de probables cambios en la dimensión familiar.

Esta propuesta es relevante en distintas dimensiones. La más importante es mejorar el entendimiento de los efectos de la criminalidad violenta en fenómenos y procesos sociales que no suelen ser tratados en la literatura, como la dimensión familiar. De igual forma, aporto argumentos sobre las distintas aristas de los cos-

6 Travis Hirschi, *Causes of Delinquency*, Berkeley, University of California Press, 1969.

7 Michael R. Gottfredson y Travis Hirschi, *A General Theory of Crime*, Palo Alto, Stanford University Press, 1990.

8 Stephen W. Verrill, *Social Structure-Social Learning and Delinquency. Mediation or Moderation?*, Nueva York, LFB Scholarly Pub, 2008.

9 Steven F. Messner y Richard Rosenfeld, *Crime and the American Dream*, Belmont, Wadsworth Pub. Co., 2ª ed., 1996.

10 Richard E. Tremblay y Wendy M. Craig, "Developmental Crime Prevention", *Crime and Justice*, 19 (1995), pp. 151–236.

11 David P. Farrington, "Developmental Criminology and Risk-focused Prevention", en Mike Maguire, Rod Morgan y Robert Reiner (eds.), *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford, Oxford University Press, 3ªed, 2002, pp. 657-701.

12 Adam Crawford, *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*, Oxford, Oxford University Press, 1999; Tim Hope, "Community Crime Prevention", *Crime and Justice*, 19 (1995), pp. 21–89.

tos sociales de la criminalidad. Paralelamente, este trabajo también es de interés para la literatura especializada en la prevención del delito y la atención víctimas. Como propuesta teórica, pero con relevancia para la concepción de políticas públicas, la discusión que presento sirve para entender las consecuencias y los alcances de la vulnerabilidad generada por la criminalidad.

El crimen violento en México

Desde 2008, la criminalidad violenta en México se encuentra en niveles muy cercanos a los índices que se vivieron en la década del noventa, uno de los periodos más violentos del país. Además de que no se ha logrado contener el incremento de la violencia criminal (captada por medio de la tasa de homicidio intencional), esta también ha mostrado nuevos patrones en su distribución. En el largo plazo, se pueden identificar importantes desplazamientos en la distribución espacial de las tasas. Entre la década del cincuenta y principios del noventa, la mayor proporción de homicidios se concentraba en la región sur, sureste y norte del país. A partir de 1992, y hasta 2006 (un periodo de descenso sostenido), las regiones con altas tasas de homicidio se desplazaron paulatinamente hacia la región occidente y el centro del país, mientras que en la región norte se extendieron a lo largo de la frontera; en los últimos diez años, se han extendido paulatinamente hacia la costa central del Pacífico.

Al contrario de lo que se podría pensar, los cambios registrados en la distribución geográfica no han modificado los patrones de concentración espacial de la tasa de homicidio. Al revisar la evolución de la tasa a nivel municipal se puede constatar que la variación se concentra en poco más de 5% de los municipios del país.[13] Es decir, la violencia criminal no solo se encuentra muy concentrada en algunos municipios, además, dentro de este mismo grupo, existen zonas geográficas que muestran una concentración estable en el tiempo de altas tasas de criminalidad violenta.[14]

Esta alta y estable concentración de las tasas de homicidio en una pequeña proporción de municipios implica que, tan solo en términos de homicidio, el

13 Carlos Javier Echarri-Cánovas, "Homicidio", en Carlos Javier Echarri-Cánovas (ed.), *Panorama estadístico de la violencia en México*, México, Secretaría de Seguridad Pública-El Colegio de México, 2012, pp. 51-103.

14 Gabriela Calderón *et al*., "The Temporal and Spatial Dynamics of Violence in Mexico", 30 de agosto de 2012; Jesús Espinal-Enríquez y Hernán Larralde, "Analysis of México's Narco-War Network (2007-2011)", *PLoS ONE*, 18 de mayo de 2015.

país tiene zonas en donde la concentración de crimen violento no ha cambiado durante varios años. En otras palabras, hay un grupo de municipios que han registrado de manera constante altas tasas de homicidio en los últimos quince años.

Independientemente del tipo de criminalidad y de sus causas,[15] una alta concentración espacial puede estar relacionada con una serie de problemas sociales y económicos ocasionados por la alta concentración de criminalidad. Por lo tanto, es de esperarse que las comunidades, las familias y los individuos que residen en estas zonas, tengan que lidiar con mayores costos tan solo por vivir en áreas de alta criminalidad.[16] Este tipo de efectos en la vida social, económica y política de una sociedad o comunidad ya se han documentado con amplitud en la investigación criminológica.[17] A pesar de ser un caso todavía poco estudiado, ya existe evidencia sobre este tipo de efectos en México como: desplazamientos forzados,[18] efectos negativos en participación laboral, desempleo local,[19] en factores macroeconómicos[20] y en el miedo al crimen.[21]

En vista de la importancia del tema, el presente texto presenta los argumentos teóricos que dan sustento a la relación entre el crimen y sus consecuencias en distintos niveles de análisis. Para ello, primero reviso las formas en que la teoría ha explicado los procesos sociales y económicos que dan origen a conductas criminales, es decir, los procesos criminogénicos. En segundo lugar, cambio el foco de atención hacia la relación causal inversa a partir de una diferenciación básica entre costos y efectos de la criminalidad. Mi intención es presentar e ilustrar las explicaciones teóricas que sustentan esta relación. En

15 A pesar de que gran parte de los homicidios están asociados con las actividades de las organizaciones de tráfico de drogas y la estrategia de seguridad del Estado mexicano, es de esperarse que una proporción de homicidios sean atribuibles a otro tipo de razones, sin embargo, no se cuenta con información suficiente para establecer dicha diferenciación.

16 Sin duda los efectos y costos de la criminalidad son propiciados no solo por la violencia captada por el homicidio intencional. De hecho, gran parte de la literatura sobre el tema incorpora otro tipo de conductas criminales en sus indicadores, y quizá los efectos en la población sean distintos según el tipo de crimen.

17 Mark A. Cohen y Roger Bowles, "Estimating costs of crime", en Alex R. Piqueiro y David Weisburd (eds.), *Handbook of Quantitative Criminology,* Nueva York, Springer, pp. 143-162.

18 David James Cantor, "The New Wave: Forced Displacement Caused by Organized Crime in Central America and Mexico", *Refugee Survey Quarterly*, 33 (2014), pp. 34-68

19 Gustavo Robles, Gabriela Calderón y Beatriz Magaloni, "The Economic Consequences of Drug Trafficking Violence in Mexico", *Stanford International Crime and Violence Lab.*

20 Diana Carreon-Guzman *et. al.*, "The Effects of Crime on the Mexican Economy: A Vector Error Correction Model", *Economics Bulletin*, 35 (2015), pp. 959-967.

21 Carlos J. Vilalta, "Does the Mexican War on Organized Crime Mediate the Impact of Fear of Crime on Daily Routines?", *Crime & Delinquency*, 62 (2014), pp. 1448-1464.

particular, busco dar sustento a los posibles efectos que las tasas recurrentes de crimen violento en una zona determinada pueden tener la estructura familiar en México. Espero que la revisión y la discusión teórica sirva como base para futuras investigaciones empíricas sobre las consecuencias de la criminalidad violenta en las comunidades y sus miembros.

Los efectos criminogénicos de la dimensión familiar

La familia es una dimensión recurrente en la etiología de fenómenos como la criminalidad y la violencia.[22] Las teorías donde se presenta con más peso son: la teoría de la desorganización social,[23] las perspectivas de curso de vida[24] y las teorías del control.[25] Por dimensión familiar se comprende a la serie de elementos de la vida en familia que, a partir de diversos mecanismos, tienen una influencia en la probabilidad de que un individuo cometa una conducta criminal. Estos factores se encuentran en distintos niveles: individual, intrafamiliar y entre familias. Para su medición empírica, existen diversos indicadores como: patrones de formación y disolución de uniones, redes familiares, prácticas parentales, estructura y composición de hogares, relaciones intrafamiliares, migración, trabajo y movilidad, todos ellos con extendida presencia en los estudios sobre la familia.[26] Una característica interesante de la forma en que se relacionan la dimensión familiar con la criminalidad y la violencia es que esta se propone como factor de mediación y moderación, es decir, se trata de influencias indirectas, que además suelen tener efectos no inmediatos, ya que se manifiestan con mayor claridad en tiempos posteriores.

La teoría de la desorganización social ubica la estructura familiar como uno de los factores que mejor se relaciona con conductas violentas y criminales. Los

22 Birgitte R. Mednick, Robert L. Baker y Linn E. Carothers, "Patterns of family instability and crime: The association of timing of the family's disruption with subsequent adolescent and young adult criminality", *Journal of Youth and Adolescence*, 19 (1990), pp. 201–220; Steven F. Messner y Robert J. Sampson, "The Sex Ratio, Family Disruption, and Rates of Violent Crime: The Paradox of Demographic Structure", *Social Forces*, 69 (1991), pp. 693–713.

23 , Robert J. Sampson y W. Byron Groves, "Community Structure and Crime: Testing Social-Disorganization Theory", *American Journal of Sociology*, 94 (1989), pp. 774–802; R. J. Sampson y S. W. Raudenbush, *op. cit*.

24 Michael Tonry, Lloyd E. Ohlin y David P. Farrington, *Human Development and Criminal Behavior. New Ways of Advancing Knowledge*, Nueva York, Springer, 1991.

25 T. Hirschi, *op. cit*.; T. Hirschi y M. R. Gottfredson, *op. cit*.

26 Cecilia Rabell Romero, *Tramas familiares en el México contemporáneo : una perspectiva sociodemográfica,* México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales-El Colegio de México, 2009.

mecanismos sobre los que se basa esta relación se nutren de dos elementos de la teoría de la desorganización social: el argumento normativo y el estructural.

El argumento clásico o normativo propone que la paulatina transición de sociedades rurales a sociedades urbanas ha modificado el esquema normativo que rige la idea de familia, posibilitando nuevas formas de organización familiar que generan desorganización normativa. En relación con la generación de conductas violentas o criminales, esta transición ha impulsado la diversidad de esquemas normativos que antes eran homogéneos como la idea de cuidado a los infantes y el respeto y la observancia de la ley. Como resultado, esta diversificación de esquemas se puede relacionar con un incremento en las tasas de delincuencia en zonas que han pasado por esta transición.[27]

El argumento estructural propone que zonas con altos niveles de desorganización social pueden llegar a modificar el establecimiento de lazos con la comunidad por medio de la baja participación de las familias en organizaciones o en actividades comunitarias. De forma similar, cambios en la estructura familiar o de parentesco, como el divorcio, implican una alteración de las prácticas y capacidades de vigilancia y supervisión de los adultos sobre los adolescentes, con lo que incrementa la probabilidad de que se vean involucrados en comportamientos antisociales.[28] Este argumento también incluye los efectos que las condiciones de pobreza pueden tener en el capital social de una familia; y la disponibilidad de modelos de comportamiento (*role models*) y de agentes de socialización que pueden ayudar a transmitir a los jóvenes estrategias para evitar su involucramiento en potenciales conflictos violentos.

Las teorías de curso de vida aplicadas al estudio de la criminalidad proponen entender el comportamiento criminal a partir del estudio del desarrollo del individuo y sus etapas de vida en función de la edad, de factores contextuales y de influencias o contextos institucionales como la familia y la escuela. Parte esencial de esta propuesta teórica es el concepto de transiciones o *turning points,* que son los momentos en la trayectoria de un individuo que pueden generar un cambio en su patrón de desarrollo. Encontrar la forma en que las transiciones se relacionan con las trayectorias pasadas y de que manera llegaron a determinar las futuras es uno de los principales objetivos de esta perspectiva.

27 Clifford R. Shaw y Henry D. McKay, *Juvenile Delinquency and Urban Areas. A Study of Rates of Delinquency in Relation to Differential Characteristics of Local Communities in American Cities*, Chicago, University of Chicago Press. 1942.

28 Robert J. Sampson, "Urban Black Violence: The Effect of Male Joblessness and Family Disruption", *American Journal of Sociology*, 93 (1987), pp. 348–382.

La estructura familiar y las prácticas parentales suelen ser identificadas como un elemento con influencia indirecta pero constante sobre el curso de vida. Estos son caracterizados como factores de riesgo al interior de la familia y guardan distintos tipos de relaciones con conductas criminales y/o antisociales. Por ejemplo, al interior de la familia se pueden relacionar con mal desempeño escolar y este se vincula con conductas antisociales o criminales en etapas posteriores de vida.[29] Otro ejemplo de los efectos de mediación de la dimensión familiar está en Pachter *et al.*,[30] que identifica cómo ciertos procesos familiares y prácticas de parentesco pueden mediar los efectos del capital social comunitario y cómo la vida en vecindarios con desventajas acumuladas pueden generar procesos familiares (como depresión maternal) que se relacionan con futuras conductas criminales.

Las diferencias entre etapas a partir de la edad también sirven para identificar distintas formas en que la dimensión familiar o los factores de riesgo se manifiestan. En particular, las relaciones de parentesco han resultado predictores estables de conductas ilegales permanentes, pero sobretodo la evidencia ha mostrado efectos estables en las conductas no permanentes en el curso de vida. En este punto, los factores con mayor influencia en la conducta ilegal son: problemas entre padres, prácticas parentales estrictas, maltrato, ausencia de disciplina y familias de gran tamaño. Una de las principales características de este enfoque es que, al trabajar a partir de etapas de desarrollo, es posible segmentarlas y encontrar efectos diferenciados en los factores de riesgo. Por ejemplo, se ha encontrado que factores de riesgo con efectos en edades tempranas (8 a 10 años de edad) pueden perder sus efectos en etapas posteriores (12-14 años). No obstante, también hay factores que mantienen su influencia durante toda la etapa, como lo es el caso del tamaño de la familia durante la adolescencia.[31]

Finalmente, la teoría del control es otra de las perspectivas en donde elementos de la dimensión familiar juegan un papel preponderante en sus explicaciones sobre la criminalidad. A diferencia de otras teorías, la teoría del control parte de una pregunta distinta sobre la criminalidad. Su ejercicio analítico no inicia preguntándose sobre por qué una persona lleva acabo una conducta criminal,

29 Gerald R. Patterson y Karen Yoerger, "Developmental Models for Delinquent Behavior", en Sheilagh Hodgins (ed.), *Mental Disorder and Crime*, Thousand Oaks, Sage, 1993.

30 Lee M. Pachter *et al.*, "Do Parenting and the Home Environment, Maternal Depression, Neighborhood, and Chronic Poverty Affect Child Behavioral Problems Differently in Different Racial-Ethnic Groups?", *Pediatrics*, 117 (2006), pp. 1329-1338.

31 David P. Farrington, María M. Ttofi y Jeremy W. Coid, "Development of Adolescence-Limited, Late-Onset, and Persistent Offenders from Age 8 to Age 48", *Aggressive Behavior,* 35 (2009), pp. 150–163.

sino por qué un individuo (es decir la mayoría de los individuos) no comenten este tipo de conductas. En otras palabras, la teoría del control busca explicar las condiciones de posibilidad de la conformidad con la ley como una forma de entender los procesos que llevan a un individuo a cometer un crimen.

Nye[32] y Hirschi[33] son los autores más importantes de esta perspectiva, pero quizá el modelo de Hirschi es el que ha adquirido mayor soporte empírico a través de los años. Su idea de control social o la posibilidad de conformidad parte de la existencia y fortaleza del vínculo social (*social bond*). Desde su concepción, el vínculo social se establece a partir de cuatro componentes: apego, involucramiento, creencia y compromiso. El apego se refiere a los vínculos afectivos con padres, amigos y escuela. Individuos sin apego no le dan importancia a las opiniones de personas cercanas, por lo que la posibilidad de censura o descalificación de una conducta de no conformidad se diluye. Involucramiento tiene que ver con el uso del tiempo, por lo que individuos involucrados en un número importante de actividades no tendrán tiempo disponible para iniciar conductas fuera de las reglas. Creencia se refiere a la aceptación de las reglas sociales a partir de la socialización de estas en el seno de la familia, partiendo del supuesto de que los niños que han sido socializados a partir de estas ideas, tendrán mayores posibilidades de respetar las leyes. Finalmente, la idea de compromiso implica la idea de aceptar los costos que las conductas de no conformidad implican para alcanzar objetivos de desarrollo personal, familiar y profesional; es decir, tener conciencia que los comportamientos ilegales representan costos que son difíciles de remontar.

Para la teoría del control social, la familia desempeña un papel relevante en el componente apego. En su seno, los factores de riesgo son las prácticas o condiciones que pueden llegar a debilitar las formas en que los individuos (particularmente niños y adultos) generan vínculos de apego duradero con sus padres.

Junto a las principales teorías en criminología que explican la dimensión familiar como un posible factor criminogénico, existe un eje transversal; el género. La dimensión familiar puede tener efectos diferenciados en conducta criminal a partir del género. Por ejemplo, cambios en la estructura familiar pueden tener una relación más estable con la violencia femenina que con la masculina. La base de este argumento, que se desarrolló en la literatura criminológica previa a los aportes feministas de la década del setenta, propone que las dis-

32 F.I. Nye, *Family Relationships and Delinquent Behavior*, Oxford, John Wiley, 1958.
33 T. Hirschi, *op. cit*.

rupciones familiares pueden tener mayores efectos en el comportamiento de las mujeres que en los hombres, por una supuesta mayor relevancia de la esfera privada en las mujeres que en los hombres.[34] Posteriormente, la influencia de la perspectiva de género dio lugar a argumentos que identifican los efectos diferenciales a partir de las desventajas estructurales relacionadas con los roles de género.[35] Por ejemplo, si los efectos que se desprenden de la dimensión familiar tienen mayores efectos en mujeres que en hombres.[36]

Como hemos visto, los efectos de la familia en la criminalidad tienen una presencia importante en las explicaciones del crimen. Las tres teorías que he presentado más el componente de género, son solo un ejemplo del tipo de relación entre familia y criminalidad que se suele identificar en la literatura. No está de más recordar que los efectos de la dimensión familiar también tienen un lugar importante en otras explicaciones teóricas de la criminalidad. Por lo tanto, finalizo esta sección concluyendo que cuando se estudia la relación entre la dimensión familiar y el crimen violento, se trabaja con una relación indirecta, mediada por el tiempo, y con una direccionalidad clara en donde la dimensión familiar es factor explicativo. Sin embargo, esta no es la única relación que se ha identificado y que resulta relevante para la comprensión del fenómeno criminal.

Las consecuencias de la criminalidad violenta

La dimensión familiar se relaciona con la criminalidad también mediante una causalidad inversa, es decir, el crimen violento afecta la dimensión familiar y ejerce una influencia sobre sus procesos. Hasta la fecha, esta direccionalidad ha sido poco estudiada, a pesar de tener implicaciones relevantes para la investigación académica y la política pública. El poco trabajo que se ha generado alrededor de esta relación causal, donde el crimen es el factor de primer orden, se ha tratado a partir de la diferenciación entre costos y efectos del crimen.

La literatura referente a los costos del crimen y la violencia tiene dos puntos de referencia: la estimación de los costos del crimen[37] y los costos relacionados con

34 Emile Durkheim, *El suicidio*, Buenos Aires, Losada, 2004.

35 Frances Heidensohn, *Women and Crime*, Londres, Macmillan, 2ª ed., 1996.

36 Jennifer Schwartz, "Effects of Diverse Forms of Family Structure on Female and Male Homicide", *Journal of Marriage and Family*, 68 (2006), pp. 1291–1312 y "Family Structure as a Source of Female and Male Homicide in the United States", *Homicide Studies*, 10 (2006), pp. 253-278.

37 Sanjay Dhiri y Sam Brand, *Crime Reduction Programme. Analysis of Costs and Benefits: Guidance for Evaluators*, Londres, Home Office, 1999.

las cargas que la criminalidad le representa a las instituciones como el sistema de salud.[38] La literatura sobre la estimación de los costos del crimen los concibe de distintas formas: desde un costo específico (como las pérdidas económicas de las víctimas), hasta una visión más amplia, como los costos que la criminalidad impone, por ejemplo, en la reducción del bienestar general de la sociedad.[39]

El enfoque epidemiológico para el análisis y la prevención de la violencia se encuentra conceptualmente muy cercano a la idea de los costos y ha sido apoyado por la Organización Mundial de la Salud desde finales de la década del noventa. La idea básica es la identificación y medición de los costos que la criminalidad y la violencia generan en los sistemas de salud, y los costos a nivel individual, grupal, comunitario, para el sector privado y estatal.[40] Lo peculiar de esta aproximación es que no se queda con la estimación de las cargas que el crimen puede implicar en distintos aspectos de la vida institucional, económica y social, sino que deriva directamente en un argumento a favor de identificación focalizada de factores de riesgo asociados a las conductas delictivas y violentas. Gracias a la identificación de estos, se elaboran políticas de prevención basadas en evidencia, que, a su vez, se plantean como medidas aptas que contribuyen a la reducción de los costos que la violencia y la criminalidad implican para la sociedad.

La explicación a partir de los efectos del crimen plantea preguntas sobre las formas en que la criminalidad violenta influye como variable explicativa en la variación de un fenómeno social. A pesar de que este grupo todavía no cuenta con un gran número de trabajos, hay ejemplos interesantes sobre sus implicaciones. Dentro de las relaciones que han sido estudiadas se encuentra el vínculo entre crimen violento a nivel local e índices de reprobación,[41] entre homicidio y disminución de la esperanza de vida,[42] exposición prenatal a la

38 Etienne G. Krug *et al.*, *World Report on Violence and Health*, 2002.

39 M. A. Cohen y R. Bowles, art. cit.

40 *Ibid.*; Laura Jaitman (ed.), *Los costos del crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2015; Giulia Mugellini, "Crime against the Private Sector in Latin America: Existing Data and Future Orientations to Analyse the Victimization of Businesses", *Realidad, Datos Y Espacio Revista Internacional de Estadística Y Geografía*, 4 (2013), pp. 18–39.

41 Mónica L. Caudillo y Florencia Torche, "Exposure to Local Homicides and Early Educational Achievement in Mexico", *Sociology of Education*, 87 (2014), pp. 89–105; Pedro Paulo Orroca Romano, *Crime Exposure and Educational Outcomes in Mexico*, mayo de 2015.

42 José Manuel Aburto *et al.*, "Homicides In Mexico Reversed Life Expectancy Gains For Men And Slowed Them For Women 2000–10", *Health Affairs*, *35* (2016), pp. 88–95; Vladimir Canudas-Romo *et al.*, "Mexico's Epidemic of Violence and Its Public Health Significance on Average Length of Life", *Journal of Epidemiology and Community Health,* 72 (2018), pp. 188-193; Vladimir Canudas-Romo *et al.*, "The Stagnation of the Mexican Male Life Expectancy in the First Decade of the 21st Century: The Impact

violencia y peso al nacer,[43] crimen y desigualdad racial,[44] crimen y matrimonio[45] y entre crimen y disrupción familiar.[46]

Además de que es poca la investigación sobre el tema, tampoco hay mucho trabajo sobre los probables mecanismos causales que pueden vincular los cambios entre las variables. Un primer camino para abundar se encuentra ejemplificado en las consecuencias de la victimización. Pensada en términos de costos económicos a nivel individual y familiar, la victimización puede implicar pérdida de propiedades, pérdida de salario y altas cuentas hospitalarias,[47] afectaciones físicas y mentales,[48] miedo al crimen y modificaciones de la conducta para evitar una segunda victimización.[49] Otro acercamiento interesante es el de los efectos de la victimización en el desarrollo personal y social de los individuos, es decir, los efectos de la victimización bajo la perspectiva de curso de vida. Básicamente, el vínculo se da por medio del mayor riesgo de victimización en edades tempranas (infancia y adolescencia), el cual genera condiciones que afectarán las probabilidades de llevar acabo un desarrollo personal y social adecuado. En específico, las consecuencias de la victimización se relacionan con mayor inequidad social y económica, menor nivel educativo, disminución de perspectivas laborales y de estatus socioeconómico.[50]

Otra línea de investigación proviene de los primeros trabajos sobre la teoría de la desorganización social.[51] Desde sus primeras versiones, Sampson propuso que la relación entre cambios en la estructura familiar (como un indicador de

of Homicides and Diabetes Mellitus", *Journal of Epidemiology and Community Health*, *69* (2015), pp. 28–34.

43 Florencia Torche, y Andrés Villarreal, "Prenatal Exposure to Violence and Birth Weight in Mexico: Selectivity, Exposure, and Behavioral Responses", *American Sociological Review* , 79 (2014), pp. 966–992

44 Min Xie, y D, McDowall, "The Reproduction of Racial Inequality: How Crime Affects Housing Turnover", *Criminology*, 48 (2010), pp. 865–896.

45 Michael Rocque *et al*., "Marriage and County-level Crime Rates: A Research Note", *Journal of Research in Crime and Delinquency* , 52 (2014), pp. 130–145.

46 Siu Kwong Wong, "Reciprocal Effects of Family Disruption and Crime: A Panel Study of Canadian Municipalities", *Western Criminology Review*, 12 (2011), pp. 43–63.

47 Mark A. Cohen, Ted R. Miller y Shelli B. Rossman, "The Costs and Consequences of Violent Behavior in the United States", en Albert J. Reiss Jr. y Jeffrey A. Roth (eds. grales.), *Understanding and Preventing Violence*, t. 4, *Consequences and Control*, Washington, National Research Council, 1994, pp. 67–166.

48 Mark H. Moore, *et al.*, "Violence and Intentional Injuries: Criminal Justice and Public Health Perspectives on an Urgent National Problem", *Understanding and Preventing Violence*, 4 (1994), pp. 167–216.

49 Wesley Skogan y Michael G. Maxfield, *Coping with Crime. Individual and Neighborhood Differences*, Beverly Hills, Sage, 1981.

50 Ross Macmillan, "Violence and the Life Course: The Consequences of Victimization for Personal and Social Development", *Annual Review of Sociology*, 27 (2001), pp. 1–22.

51 R. J. Sampson, art. cit.

la desorganización social en una comunidad) y criminalidad (distintas formas de criminalidad urbana, no sólo crimen violento) era una relación recíproca, es decir, que puede ser identificada en dos sentidos. En la dirección inversa, los mecanismos explicativos pasan por el miedo a la criminalidad y las tasas de encarcelamiento. El efecto del miedo al crimen propone que comunidades con altos niveles de criminalidad se vuelven poco atractivas para nuevos residentes y expulsan a residentes actuales con suficiente capacidad económica para costear la movilidad residencial. Esto tiene como resultado una comunidad habitada por familias de pocos recursos y que están siendo sujetas de manera constante a las tensiones relacionadas con la alta criminalidad.[52]

Por otro lado, el efecto del encarcelamiento de hombres se explica por la reducción en el número de potenciales parejas, principalmente masculinas, para la cohabitación o el matrimonio, haciendo más improbable la formación de parejas conyugales en la comunidad.[53] El encarcelamiento también tiene implicaciones para la estabilidad económica de una familia, pues genera escasez en la provisión familiar (gracias a la ausencia de uno de los miembros), haciendo más difícil mantener dinámicas tradicionales y orillando a la aparición de otro tipo de arreglos familiares para asegurar la estabilidad y la sobrevivencia en la comunidad.[54]

Finalmente, un tercer enfoque surge alrededor del concepto de exposición a la violencia, una propuesta emparentada con la idea de efectos que trata, de manera más general, los elementos criminales y violentos que pueden influir en ciertos procesos sociales y presenta algunos aspectos sobre los probables mecanismos causales. Un ejemplo interesante aparece en dos modelos para estudiar los cambios en la salud mental bajo la perspectiva del curso de vida. El primero es el modelo de selección social, según el cual las personas con problemas de salud mental se enfrentarán con mayores dificultades para obtener un empleo, lo que implicará problemas para alcanzar estabilidad y mejoras socioeconómicas. Es decir, los problemas de salud mental se asocian con un nivel socioeconómico bajo.[55] El modelo rival es el modelo de causalidad social, según el cual la relación entre salud mental y nivel socioeconómico bajo está mediada por la exposición a la violencia (presente y pasada) con efectos negativos para el nivel socioeconómico. En este ejemplo, la exposición a la violencia se conceptualiza

52 Wesley Skogan, "Fear of Crime and Neighborhood Change", *Crime and Justice*, 8 (1986), pp. 203–229.

53 J. H. Laub y R. J. Sampson, art. cit.

54 , Todd R. Clear *et al.*, "Coercive mobility and crime: A preliminary examination of concentrated incarceration and social disorganization", *Justice Quarterly*, 20 (2003), pp. 33–64.

55 Jane D. McLeod, y Karen Kaiser, "Childhood Emotional and Behavioral Problems and Educational Attainment", *American Sociological Review*, 69 (2004), pp. 636–658.

como el estrés que sufren infantes y jóvenes al estar expuestos a hechos y conductas violentas como: maltrato infantil, violencia interparental, violencia de pareja, victimización comunitaria y atestiguamiento de hechos violentos.[56]

Tomando en cuenta las tres formas en que se puede conceptualizar la causalidad inversa entre familia y criminalidad/violencia (costos, efectos y exposición), es posible extraer las características básicas de esta relación. Tenemos, pues, dos mecanismos. Por un lado, uno donde los efectos son indirectos (desorganización social) con los siguientes factores de mediación: el encarcelamiento, el miedo al crimen y el estatus socioeconómico. Por el otro lado, están los efectos directos (victimización y exposición a la violencia) que se dan a nivel individual, limitando la posibilidad de que los sujetos tengan un desarrollo adecuado. Estas ideas básicas sirven de marco de referencia para poder postular hipótesis sobre los efectos de la criminalidad y la violencia en la vida social, comunitaria y a nivel individual en el país.

Primeros esbozos de un modelo

Una vez planteada la relevancia teórica de pensar la relación entre la dimensión familiar y la criminalidad a partir de dos direccionalidades posibles, estamos en posición de proponer algunas de las características más detalladas que puede tener el modelo que buscamos construir y verificar empíricamente en futuros trabajos.

Para evitar confusiones en la terminología, cuando hablemos del modelo donde la dimensión familiar es factor explicativo haremos referencia al modelo criminogénico, por el contrario, cuando mencionemos la relación inversa (crimen como factor explicativo de cambios en la dimensión familiar) hablaremos del modelo de efectos. Como se logró identificar, el modelo de efectos tiene dos mecanismos: efectos indirectos a nivel comunitario y efectos directos a nivel individual. En este modelo, los efectos indirectos se identifican en dos formas: por modelación y por mediación.

56 Holly Foster, Jeanne Brooks-Gunn y Anne Martin, "Poverty/Socioeconomic Status and Exposure to Violence in the Lives of Children and Adolescents", en Daniel J. Flannery, Alexander T. Vazsonyi y Irwin D. Waldman (eds.), *Cambridge Handbook of Violent Behaviour and Aggression,* Cambridge, Cambridge University Press, 2007, pp. 664-687.

Las variables de moderación son aquellas cuya presencia en un marco explicativo puede influir en la dirección y la fuerza de la relación entre una variable independiente y una dependiente. Por el otro lado, las variables de mediación son aquellas que dan cuenta de la relación entre una variable independiente y una dependiente, es decir, no se puede identificar la relación entre dos variables si la variable mediadora no está presente.

Independientemente de la forma en que ocurra la relación indirecta y del tipo de variable que se trate, las relaciones se observan con mayor frecuencia de manera indirecta. Para el modelo de efectos, la literatura general, y en específico para el caso de México, todavía no se ha demostrado si los efectos indirectos (nivel comunitario) son más frecuentes que los directos (nivel individual). Sin embargo, si tomamos en cuenta la idea de desventajas acumuladas (presente en la literatura desde hace más de 30 años), sería de esperarse observar la relación indirecta con mayor frecuencia.

De acuerdo con la literatura, el modelo de efectos necesita tomar en cuenta los factores de tiempo y espacio, ya que los efectos indirectos varían de manera importante a partir del tiempo y del espacio. De acuerdo con esta idea, la duración y la frecuencia de ciertas condiciones y la presencia de características espaciales (por ejemplo,, contextos urbanos y semiurbanos específicos) pueden causar que la relación se modifique y/o pueden ser factores determinantes para su existencia. No obstante, estos efectos tienen que ser estudiados con gran detalle y con las técnicas adecuadas para poder tener una idea clara de sus alcances, en especial para el modelo de efectos.

Este modelo tiene otra implicación importante. En contraste con el modelo criminogénico, el modelo de efectos proporciona una idea más clara y directa sobre cómo se pueden generar las cadenas recursivas que suelen relacionarse con los conceptos de acumulación de desventajas y vulnerabilidad. En este punto, el modelo de efectos permite identificar con mayor detalle el impacto de altos niveles de criminalidad y de violencia en las dinámicas individuales y comunitarias en localidades que llevan mucho tiempo experimentando los efectos de la criminalidad y la violencia. Con este acercamiento, es más fácil identificar la forma en que los efectos de la criminalidad influyen en la paulatina alteración de contextos hacia contextos más favorables para una conducta criminal. De igual forma, este modelo permite plantear de mejor manera los efectos que la recurrencia criminal y violenta tiene sobre las víctimas de manera directa e indirecta. Es decir, permite plantearse preguntas sobre las formas en

que la victimización (directa o indirecta) modifica las condiciones de vulnerabilidad de localidades y de grupos poblacionales. Fenómeno que incrementa las posibilidades de una siguiente victimización y que termina erosionando las condiciones de vida y las posibilidades de estabilidad socioeconómica.

De acuerdo con lo anterior, podemos aseverar que para identificar y analizar los posibles cambios que la criminalidad reiterada tiene en la dimensión familiar, y en especifico en la estructura familiar, se tiene que proponer un modelo de efectos que tome en cuenta las siguientes características: efectos directos e indirectos (diferenciando entre modelación y mediación) y considerando los factores de tiempo y espacio. Es a partir de este esquema básico que se pueden ir identificando las variables que intervienen en la modificación de condiciones sociales y se pueden crear explicaciones más detalladas a partir de la influencia que ejercen tiempo y espacio.

Conclusiones

Esta revisión y propuesta teórica para entender los efectos de la criminalidad, busca proporcionar la base necesaria para darle continuidad a la línea de investigación que se ha comenzado a desarrollar en los estudios que, tanto en México como en otras partes del mundo, han identificado evidencia empírica sobre la causalidad inversa entre crimen violento y las dimensiones familiares. En este caso, este trabajo es un primer acercamiento para poder abordar la forma en que esta causalidad es posible a partir del entrelazamiento de fenómenos sociales y económicos de diversa índole. En especial, es necesario que esta aproximación se utilice con el caso mexicano, ya que con todo y la gran variabilidad y regionalización de la distribución de las tasas de homicidio intencional en el país, hay regiones y localidades que han registrado altos niveles de violencia de manera recurrente. Por sí mismo, esto tendría que tener efectos importantes en la vida de las comunidades, que sin duda alguna se pueden ver agravados dadas las condiciones de debilidad institucional que tiene el país en su conjunto, en especial los gobiernos estatales y locales.

Por esta razón, el modelo de efectos es la base de un estudio empírico en ciernes que busca estudiar el impacto de la tasa de homicidio en las dinámicas familiares y en la estructura familiar. El trabajo vincula datos censales de 1990, 2000 y 2010 con tasas de homicidio a nivel municipal para investigar la

relación entre el incremento en la tasa de homicidio y el cambio en los arreglos familiares. Por medio de técnicas de modelación aptas para inferir causalidad, se buscará identificar el posible impacto de diferentes niveles en la tasa de homicidio en los arreglos familiares de niños a nivel local.

Este tipo de esfuerzos resultan necesarios para comprender dos elementos clave de la criminalidad violenta en el país. El primero de ellos es sobre las consecuencias de la criminalidad en las comunidades, en las familias y en los niños y niñas. Dichos cambios pueden derivar en el incremento de los niveles de vulnerabilidad social de los individuos, cuya interacción con otros fenómenos como las crisis económicas puede conllevar consecuencias aún más graves. Más aún, la investigación criminológica ha mostrado suficiente evidencia sobre la forma en que la vulnerabilidad social está relacionada con una mayor probabilidad de victimización y/o de involucramiento en conductas criminales futuras. Es decir, se trata de una especie efectos recursivos de la criminalidad que vale la pena detallar y –en el mejor de los casos- crear políticas públicas para desactivarlos, y quizá de esta forma ayudar a reducir la incidencia de violencia criminal.

Referencias

Aburto, José Manuel *et al*., "Homicides In Mexico Reversed Life Expectancy Gains For Men And Slowed Them For Women 2000–10", *Health Affairs*, *35* (2016), pp. 88–95.

Calderón, Gabriela *et al*., "The Temporal and Spatial Dynamics of Violence in Mexico", 30 de agosto de 2012, <https://goo.gl/QhgNfr>, consultado el 12 de junio de 2018.

Cantor, David James, "The New Wave: Forced Displacement Caused by Organized Crime in Central America and Mexico", *Refugee Survey Quarterly*, 33 (2014), pp. 34-68

Canudas-Romo, Vladimir, *et al*., "Mexico's epidemic of violence and its public health significance on average length of life", *Journal of Epidemiology and Community Health,* 72 (2018), pp. 188-193.

Canudas-Romo, Vladimir *et. al*., "The stagnation of the mexican male life expectancy in the first decade of the 21st century: the impact of homicides and diabetes mellitus", *Journal of Epidemiology and Community Health*, *69* (2015), pp. 28–34.

Carreon-Guzman, Diana *et. al*., "The Effects of Crime on the Mexican Economy: A Vector Error Correction Model", *Economics Bulletin*, 35 (2015), pp. 959-967.

Caudillo, Mónica L. y Florencia Torche, "Exposure to Local Homicides and Early Educational Achievement in Mexico", *Sociology of Education*, 87 (2014), pp. 89–105.

Clear, Todd R. *et al.*, "Coercive mobility and crime: A preliminary examination of concentrated incarceration and social disorganization", *Justice Quarterly*, 20 (2003), pp. 33–64.

Cohen, Mark A., "Measuring the Costs and Benefits of Crime and Justice", *Criminal Justice*, 4 (2000), pp. 263-315.

Cohen, Mark A. y Roger Bowles, "Estimating Costs of Crime", en Alex R. Piquero y David Weisburd (eds.), *Handbook of Quantitative Criminology*, Nueva York, Springer, 2010, pp. 143–162.

Cohen, Mark A., Ted R. Miller y Shelli B. Rossman, "The Costs and Consequences of Violent Behavior in the United States", en Albert J. Reiss Jr. y Jeffrey A. Roth (eds. grales.), *Understanding and Preventing Violence*, t. 4, *Consequences and Control*, Washington, National Research Council, 1994, pp. 67–166.

Crawford, Adam, *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

Dhiri, Sanjay y Sam Brand, *Crime Reduction Programme. Analysis of Costs and Benefits: Guidance for Evaluators*, Londres, Home Office, 1999.

Durkheim, Emile, *El suicidio*, Buenos Aires, Losada, 2004.

Echarri-Cánovas, Carlos Javier, "Homicidio", en Carlos Javier Echarri-Cánovas (ed.), *Panorama estadístico de la violencia en México*, México, El Colegio de México, Secretaría de Seguridad Pública-El Colegio de México, pp. 51-103.

Espinal-Enríquez, Jesús y Hernán Larralde, "Analysis of México's Narco-War Network (2007-2011)", *PLoS ONE*, 18 de mayo de 2015, <https://goo.gl/rL4XvC>, consultado el 12 de junio de 2018.

Farrington, David P., "Developmental Criminology and Risk-focused Prevention", en Mike Maguire, Rod Morgan y Robert Reiner (eds.), *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxdord, Oxford University Press, 3ª ed., 2002, pp. 657-701.

Farrington, David P., "The Integrated Cognitive Antisocial Potential (ICAP) Theory", en David P. Farrington (ed.), *Integrated Developmental and Life-Course Theories of Offending*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2005, pp. 73–92.

Farrington, David P. *et al.*, *Understanding and Controlling Crime: Toward a New Research Strategy*, Nueva York, Springer, 1986.

Farrington, David P., María M. Ttofi y Jeremy W. Coid, "Development of Adolescence-Limited, Late-Onset, and Persistent Offenders from Age 8 to Age 48", *Aggressive Behavior,* 35 (2009), pp. 150–163.

Foster, Holly, Jeanne Brooks-Gunn y Anne Martin, "Poverty/Socioeconomic Status and Exposure to Violence in the Lives of Children and Adolescents", en Daniel J. Flannery, Alexander T. Vazsonyi y Irwin D. Waldman (eds.), *Cambridge Handbook of Violent Behaviour and Aggression,* Cambridge, Cambridge University Press, 2007, pp. 664-687.

Gottfredson, Michael R. y Travis Hirschi, *A General Theory of Crime*, Palo Alto, Stanford University Press, 1990

Heidensohn, Frances, *Women and Crime*, Londres, Macmillan, 2ª ed., 1996.

Hirschi, Travis, *Causes of Delinquency*, Berkeley, University of California Press, 1969.

Hope, Tim, "Community Crime Prevention", *Crime and Justice*, 19 (1995), pp. 21–89.

Jaitman, Laura (ed.), *Los costos del crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.

Krug, Etienne G. *et al*., *World Report on Violence and Health*, 2002, <https://goo.gl/Gs5Qra>, consultado el 24 de julio de 2018.

Laub, John H. y Sampson, Robert J., "Turning Points in the Life Course: Why Change Matters to the Study of Crime". *Criminology*, 31 (1993), pp. 301–325.

Macmillan, Ross, "Violence and the Life Course: The Consequences of Victimization for Personal and Social Development", *Annual Review of Sociology*, 27 (2001), pp. 1–22.

McLeod, Jane D., y Karen Kaiser, "Childhood Emotional and Behavioral Problems and Educational Attainment", *American Sociological Review*, 69 (2004), pp. 636–658.

Mednick, Birgitte R., Robert L. Baker, Linn E. Carothers, "Patterns of family instability and crime: The association of timing of the family's disruption with subsequent adolescent and young adult criminality", *Journal of Youth and Adolescence*, 19 (1990), pp. 201–220.

Messner, Steven F. y Richard Rosenfeld, *Crime and the American Dream*, Belmont, Wadsworth Pub. Co., 2ª ed., 1996.

Messner, Steven F. y Robert J. Sampson, "The Sex Ratio, Family Disruption, and Rates of Violent Crime: The Paradox of Demographic Structure", *Social Forces*, 69 (1991), pp. 693–713.

Moffitt, Terrie E., "The Neuropsychology of Juvenile Delinquency: A Critical Review", *Crime and Justice: A Review of Research*, 12 (1990), pp. 99-169.

Moffitt, Terrie E., *et al.*, "Males on the Life-Course-Persistent and Adolescence-Limited Antisocial Pathways: Follow-up at Age 26 Years", *Development and Psychopathology,* 14 (2002), pp. 179–207.

Moore, M. H. *et al.*, "Violence and Intentional Injuries: Criminal Justice and Public Health Perspectives on an Urgent National Problem", *Understanding and Preventing Violence*, 4 (1994), pp. 167–216.

Mugellini, Giulia, "Crime against the Private Sector in Latin America: Existing Data and Future Orientations to Analyse the Victimization of Businesses", *Realidad, Datos Y Espacio Revista Internacional de Estadística Y Geografía*, 4 (2013), pp. 18–39.

Nye, F.I., *Family Relationships and Delinquent Behavior*, Oxford, John Wiley, 1958.

Orroca Romano, Pedro Paulo, *Crime Exposure and Educational Outcomes in Mexico*, mayo de 2015, <https://goo.gl/GQNskc>, consultado el 24 de julio de 2018.

Patterson, Gerald R. y Karen Yoerger, "Developmental Models for Delinquent Behavior", en Sheilagh Hodgins (ed.), Mental Disorder and Crime, Thousand Oaks, Sage, 1993.

Pachter, Lee M. *et al.*, "Do Parenting and the Home Environment, Maternal Depression, Neighborhood, and Chronic Poverty Affect Child Behavioral Problems Differently in Different Racial-Ethnic Groups?", *Pediatrics*, 117 (2006), pp. 1329-1338.

Rabell Romero, Cecilia (ed.), *Tramas familiares en el México contemporáneo : una perspectiva sociodemográfica,* México, unam-Instituto de Investigaciones Sociales-El Colegio de México, 2009.

Robles, Gustavo, Gabriela Calderón y Beatriz Magaloni, "The Economic Consequences of Drug Trafficking Violence in Mexico", *Stanford International Crime and Violence Lab,* < https://goo.gl/eudh9N>, consultado el 24 de julio de 2018.

Rocque, Michael, Chad Posick y Steven E, Barkan, "Marriage and County-level Crime Rates: A Research Note", *Journal of Research in Crime and Delinquency* , 52 (2014), pp. 130–145.

Sampson, Robert J. "Urban Black Violence: The Effect of Male Joblessness and Family Disruption", *American Journal of Sociology*, 93 (1987), pp. 348–382.

Sampson, Robert J., y John H. Laub, "Crime and Deviance in the Life Course", *Annual Review of Sociology*, 18 (1992), pp. 63–84.

Sampson, Robert J. y W. Byron Groves, "Community Structure and Crime: Testing Social-Disorganization Theory", *American Journal of Sociology*, 94 (1989), pp. 774–802.

Sampson, Robert J. y Stephen W. Raudenbush, "Systematic Social Observation of Public Spaces: A New Look at Disorder in Urban Neighborhoods", *American Journal of Sociology*, 105 (1999), pp. 603–651.

Shaw, Clifford R. y Henry D. McKay, *Juvenile Delinquency and Urban Areas. A Study of Rates of Delinquency in Relation to Differential Characteristics of Local Communities in American Cities*, Chicago, University of Chicago Press. 1942.

Skogan, Wesley, "Fear of Crime and Neighborhood Change", *Crime and Justice*, 8 (1986), pp. 203–229.

Skogan, Wesley y Michael G. Maxfield, *Coping with Crime. Individual and Neighborhood Differences*, Beverly Hills, Sage, 1981.

Schwartz, Jennifer, "Effects of Diverse Forms of Family Structure on Female and Male Homicide", *Journal of Marriage and Family*, 68 (2006), pp. 1291–1312.

Schwartz, Jennifer, "Family Structure as a Source of Female and Male Homicide in the United States", *Homicide Studies*, 10 (2006), pp. 253-278.

Thornberry, Terence P., "The Apple Doesn't Fall Far from the Tree (or Does It?): Intergenerational Patterns of Antisocial Behavior—The American Society of Criminology 2008 Sutherland Address, *Criminology*, 47 (2009), pp. 297–325.

Thornberry, Terence P. y Marvin D. Krohn, "The Development of Delinquency: An Interactional Perspective", en Susan O. White (ed.), *Handbook of Youth and Justice*, Boston, Springer, 2001, pp. 289–305.

Tonry, Michael, Lloyd E. Ohlin y David P. Farrington,. *Human Development and Criminal Behavior. New Ways of Advancing Knowledge*, Nueva York, Springer, 1991.

Torche, Florencia, y Andrés Villarreal, "Prenatal Exposure to Violence and Birth Weight in Mexico: Selectivity, Exposure, and Behavioral Responses", *American Sociological Review* , 79 (2014), pp. 966–992.

Tremblay, Richard E., y Wendy M. Craig, "Developmental Crime Prevention", *Crime and Justice*, 19 (1995), pp. 151–236.

Verrill, Stephen W., *Social Structure-social Learning and Delinquency. Mediation or Moderation?*, Nueva York, lfb Scholarly Pub, 2008.

Vilalta, Carlos J., "Does the Mexican War on Organized Crime Mediate the Impact of Fear of Crime on Daily Routines?", *Crime & Delinquency*, 62 (2014), pp. 1448-1464.

Wong, Siu Kwong, "Reciprocal Effects of Family Disruption and Crime: A Panel Study of Canadian Municipalities", *Western Criminology Review*, 12 (2011), pp. 43–63.

Xie, Min, y Mcdowall, D., "The Reproduction of Racial Inequality: How Crime Affects Housing Turnover", *Criminology*, 48 (2010), pp. 865–896.

Temas para la investigación etnográfica de la violencia y la ilegalidad en México

Natalia Mendoza
Antonio Álvarez

En el debate público, la violencia y la ilegalidad han sido tratadas principalmente de dos modos: la narración policiaca y los análisis cuantitativos. Estas dos maneras de enfocar el problema son útiles en sus campos respectivos, pero ninguna de ellas permite conocer la organización social de los grupos delictivos, la manera en que se relacionan cotidianamente con cuerpos de seguridad o los poderes *de facto* locales; los motivos personales de los actores, o el significado exacto que tienen en cada caso palabras como "cártel" o "plaza". Nos hemos habituado a estas lagunas como si fueran normales o, simplemente, las llenamos con imágenes más bien fantasiosas, en particular, la del cártel como empresa transnacional militarizada que controla un territorio claramente delimitado.

Sin embargo, en las últimas dos décadas también se han realizado investigaciones cualitativas importantes sobre estos temas desde la historia, la antropología y la sociología del derecho, por ejemplo. La ventaja de este tipo de estudios es que nos permiten conocer la realidad empírica situada de estos fenómenos, condición necesaria para explicaciones y políticas más realistas. Aquí hablaremos en particular de los aportes de la investigación etnográfica, es decir, la que se sostiene en un trabajo de campo de mediana o larga duración (digamos, un mínimo de seis meses), incorpora un análisis de las formas en que los actores directamente involucrados describen y explican su circunstancia, y resulta en textos ampliamente descriptivos.

Nuestro primer objetivo es resumir algunos de los principales hallazgos de la investigación etnográfica y la teoría antropológica sobre la violencia y la ilegalidad en las últimas décadas. El segundo, es plantear algunas sugerencias para la elaboración de una agenda colectiva de investigación etnográfica sobre estos temas. Para ello, proponemos una organización temática preliminar y algunas sugerencias prácticas sobre sitios de investigación.

Antes de comenzar, hay que aclarar que la investigación etnográfica y la teoría antropológica no se limitan a estudiar los significados o las elaboraciones simbólicas de la violencia y la criminalidad, como la "narco-cultura", aunque hay contribuciones importantes sobre este tema. Su aporte central es mucho más concreto y radica en el estudio de la realidad empírica y cotidiana de estos fenómenos, en lugar de los modelos normativos con que suelen tratarse. Desde este punto de vista, una descripción cuidadosa sobre los arreglos que rigen la convivencia entre policías, funcionarios y vendedores de piratería en un barrio particular, por ejemplo, es mucho más reveladora que saber si dichos arreglos cumplen o no con la definición académica o legal del Estado. Una de las principales ventajas de la etnografía es que obliga a describir y explicar una situación en términos positivos — es decir, de lo que sí es, no como falla o ausencia— y, por lo tanto, promueve la adopción de un aparato conceptual propio, íntimamente ligado a la situación que se estudia.

A continuación presentamos tres grandes temas que la teoría antropológica y la etnografía permiten analizar de una manera particularmente provechosa. Empezamos por la dimensión más concreta y material de la violencia, su dimensión territorial, y de ahí iremos avanzando hacia niveles de análisis más abstractos, como los sistemas de intercambio y organización social, hasta llegar al estudio de los órdenes normativos y la elaboración simbólica e ideológica de la violencia y la ilegalidad. Esta revisión de la investigación etnográfica no pretende ser exhaustiva: es, por necesidad, un resumen somero de una pequeña selección de trabajos. Al final de este artículo se incluye una bibliografía selecta más amplia, donde se incorporan también algunos estudios realizados fuera de México.

Regímenes territoriales

El análisis estadístico ha permitido mapear la distribución espacial y temporal de los homicidios y el delito en general; esto ha sido fundamental para enten-

der, por ejemplo, cómo ciertas medidas o políticas públicas, como la militarización o la captura de capos, han creado focos rojos o desplazado la violencia de una región a otra. Sin embargo, la información estadística no basta para entender cómo se da en la práctica la delimitación y el control del territorio y, sobre todo, cómo coexisten los regímenes territoriales estatales, privados y delictivos en un mismo espacio.

Por regímenes territoriales nos referimos al conjunto de modalidades y dispositivos —legales e ilegales— que intervienen en la delimitación, ocupación y explotación del territorio y sus recursos. Estas modalidades varían de una región a otra y de una organización delictiva a otra: las varias facciones que se conocen como Cártel de Sinaloa y las organizaciones que controlan Tláhuac no se relacionan del mismo modo con el territorio; no tienen el mismo tipo de recursos y limitaciones la ciudad, la sierra o la costa. Pero, si partimos de que gran parte de la violencia de los últimos años ha sido resultado de conflictos territoriales, entonces es fundamental entender cómo se establecen, vigilan y defienden esas fronteras internas y cuál es su relación con la extracción y la acumulación de valor.

El campo y la ciudad. Lo regional y lo transnacional

A partir de las investigaciones judiciales y periodísticas se elabora y actualiza el mapa de la cobertura espacial de cada organización delictiva. Este mapa, que todos tenemos más a menos presente, se difunde y se utiliza como punto de partida de otras investigaciones como si no supusiera una serie de preguntas y complicaciones en sí mismo. ¿Cómo se explica el arraigo histórico de las economías ilegales en ciertas regiones?[1] ¿Cómo se produce y qué efectos tiene la vinculación de regiones relativamente aisladas con los mercados transnacio-

1 El estudio de las regiones y los vínculos entre lo local, lo nacional y lo transnacional es ya un tema clásico en la antropología social de América Latina, que por décadas ha analizado los efectos sociales, culturales y políticos de las varias formas en que se articula la relación entre centros y periferias. Un texto fundacional es "Closed, Corporate Peasant Communities in Mesoamerica and Central Java", de Eric Wolf, en el que el autor desmiente la imagen de la comunidad campesina como una "reliquia" aislada, y por el contrario la muestra como una suerte de mecanismo organizativo que no solo está en contacto directo con fuerzas globales, en particular la expansión de las haciendas y plantaciones, sino que las resiste. A partir de famoso texto de Wolf, se inicia un debate importante que incluye el trabajo de Carol A. Smith, "Local History in Global Context: Social and Economic Transitions in Western Guatemala", *Comparative Studies in Society and History,* 26 (1984), pp. 193-228, y que ha sido retomado por Claudio Lomnitz para el análisis de la relación entre regiones y espacio nacional en México en textos como *Las salidas del Laberinto. Cultura e ideología en el espacio nacional mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1995.

nales de drogas y armas? ¿De qué manera estas economías ilegales transforman las relaciones entre centros urbanos y periferias rurales?

Estos son precisamente algunos de los temas que aborda Salvador Maldonado en su libro *Los márgenes del Estado mexicano: territorios ilegales, desarrollo y violencia en Michoacán*, publicado en 2010. La Tierra Caliente michoacana, para resumir uno de los argumentos centrales del libro, no se convirtió en un territorio asolado por la violencia y el narcotráfico por haber estado fuera de la influencia del gobierno central; por el contrario, esos fenómenos son el resultado directo de dos formas privilegiadas de intervención estatal: los proyectos de desarrollo y la militarización.[2]

Al dejar la presidencia, Lázaro Cárdenas se hizo cargo de la Comisión de la Cuenca del Tepalcatepec, donde promovió un proyecto de "desarrollo integral" que buscaba beneficiar a los pequeños agricultores y crear un mercado interno. Sin embargo, las obras terminaron sirviendo más bien a ciertas familias de "neolatifundistas" con intereses en la agricultura comercial transnacional, la que a su vez proveyó elementos importantes para el arraigo del narcotráfico en la región. Por otra parte, la popularidad del proyecto cardenista en la Tierra Caliente michoacana, y los tintes socialistas de su retórica, despertaron la sospecha del Gobierno federal desde el sexenio de Ávila Camacho. La intervención militar en la región inició en 1959 y fue motivada tanto por la temprana presión internacional de combate al narcotráfico, como por las teorías de conspiración comunista en el contexto de la Guerra Fría. Esta historia es significativa porque muestra cómo la intervención militar en esta zona, al igual que en las sierras de Sinaloa y Guerrero, no solo fue temprana sino que desde un inicio combinó la contrainsurgencia, el exterminio de enervantes y la represión política.

Este es un buen ejemplo de un tipo de estudio al mismo tiempo político, histórico y etnográfico, necesario para abordar otros temas similares, en los que debe tratarse la articulación de las dinámicas regionales, nacionales y trasnacionales en la formación de economías ilegales. Es el caso también del tráfico de personas, la migración, las comunidades en la diáspora. Pero hay una amplia gama de temas similares que quedan por explorar a profundidad: los conflictos por el control de los recursos naturales entre las organizaciones delictivas, las empresas trasnacionales y las comunidades campesinas; la migración interna y el desplazamiento forzado; la creciente importancia estratégica de los puertos.

2 Salvador Maldonado, Los márgenes del Estado mexicano. Territorios ilegales, desarrollo y violencia en Michoacán, Zamora, El Colegio de Michoacán, 2010.

Otro buen ejemplo de este tipo de investigación en la que convergen el análisis espacial y el social es "La frontera como relación social criminal o criminalizada", de Claudio Lomnitz.[3] De acuerdo con él, la frontera no debe ser vista como una mera línea trazada arbitrariamente en un mapa, sino como "un principio jurídico que organiza las relaciones sociales". Vista desde ese enfoque, muestra el lugar clave de la frontera para explicar la oleada reciente de violencia e ilegalidad.

En primer lugar, las diferencias económicas, geográficas, salariales y legales entre ambos lados de la línea hacen que este principio jurídico se vuelva "productivo", o útil económicamente. Debido a una vigilancia estatal más fácil de eludir, las actividades ilícitas del sur de Estados Unidos, por ejemplo, se "maquilaron" siempre, en parte, en la zona norte de México (el juego, la prostitución). Así también, la migración sería explicada naturalmente por las grandes diferencias salariales entre ambos países. Esto explicaría también, junto con ciertas diferencias geográficas y climáticas, cierta división de trabajo en la cual se cultiva marihuana y amapola en México para su venta en Estados Unidos, mientras que de allá vendrían las armas y el dinero que son empleados aquí por los grupos delictivos. Desde esta perspectiva, la frontera no dividiría una economía de otra, sino que organizaría la división del trabajo dentro de una misma economía internacional. "Visto de manera más amplia, la debilidad relativa de un Estado ofrece oportunidades para que actores económicos arraigados en el Estado fuerte exporten actividades ilegales, a modo de lo que en inglés llaman out-sourcing, aprovechando diferencias regulatorias entre los Estados, o las dificultades relativas que tiene el Estado débil de hacer valer sus propias leyes."[4]

Este enfoque, por último, nos permite ver las rutas de trasiego de drogas y paso de migrantes como relaciones fronterizas, aunque se den a todo lo largo del territorio nacional. La extorsión o cobro de cuotas que operan en todo el camino desde Chiapas hasta Tijuana sería así, también, una relación fronteriza, solo explicable en una división internacional del trabajo ilegal, en el cual las fronteras no son contenedores sino medios de organización y explotación de las ventajas comparativas políticas, legales y económicas de cada región.

3 Claudio Lomnitz, "La frontera como relación social", en Fernando Escalante Gonzalbo (coord.), *Si persisten las molestias,* Cal y Arena, México, 2018.

4 *Ibid*.

Regímenes territoriales

Hasta hace diez años, el tráfico de drogas se realizaba, en gran medida, sin necesidad de que las organizaciones delictivas controlaran y vigilaran el territorio de manera permanente. Una de las consecuencias más importantes de la militarización del combate al narcotráfico —además, por supuesto, de la crisis de violaciones a los derechos humanos— es que produjo la militarización de las propias organizaciones delictivas y desató procesos de territorialización y creación de fronteras internas.[5] Es decir, si antes las redes de producción y contrabando de drogas estaban organizadas de manera relativamente flexible y coexistían en una misma región, o por lo menos compartían derecho de paso por ciertas rutas, ahora hay milicias estructuradas que reclaman el uso monopólico de un territorio, cobran cuotas a otros usuarios, y mantienen una vigilancia permanente de las fronteras internas.

Lejos de la imagen que suele tenerse del control territorial, la operación cotidiana de este sistema supone la codificación no escrita de una serie de modalidades que regulan el uso y usufructo del territorio, en las que ningún actor tiene el control absoluto y donde, más bien, se regula la coexistencia de varias instancias. En la zona costera del alto Golfo de California, por ejemplo,[6] los miembros de milicias rivales se permiten unas a otras circular por las rutas pavimentadas, pero no adentrarse en las brechas (caminos de terracería), que serían del dominio exclusivo de cada grupo. Este control permanente también requiere dispositivos concretos, como retenes, *halcones/puntos*, cercos, medios de comunicación portátil o sistemas de identificación de personas y vehículos. En conjunto, lo que se ha producido en la última década es el establecimiento de una serie de "puertas" o filtros para el control de la circulación de personas y mercancías, y el negocio de estas milicias consiste en operar dichas puertas.

La vigilancia permanente que ejercen las organizaciones delictivas en ciertas zonas convive, en muchos casos, con otras formas de control territorial, en particular con las instancias estatales y con la propiedad privada y comunal —desde el ejido hasta las compañías mineras y la agroindustria—. La con-

5 Romain Le Cour Grandmaison, "'Vigilar y limpiar': Identification and Self-Help Justice Making in Michoacán, México", *Politix*, 2016, núm.115, pp. 103-125; Natalia Mendoza, "Microhistoria de la violencia en Altar, Sonora", en José Antonio Aguilar (coord.), *Las bases sociales del crimen organizado y la violencia en México*, México, SSP-CIES, 2012 y "El derecho a sepultar", *Nexos,* 1 de marzo de 2012.

6 Esta información forma parte de mi investigación en curso, "Los regímenes territoriales de la (i)legalidad".

vivencia de estos regímenes territoriales puede ser simbiótica, conflictiva o relativamente pacífica, pero es siempre un dato fundamental para entender la violencia y la ilegalidad.

En el municipio de Caborca, Sonora, el ejido El Bajío, la mina La Herradura de Peñoles y un grupo de sicarios conocidos como los Ruma controlan, cada uno, un aspecto diferente de un mismo territorio: la superficie de la tierra, las riquezas minerales y la circulación de mercancías ilegales, respectivamente.[7] Es decir, una característica de este entramado de regímenes territoriales es que desagrega el territorio en una variedad de componentes de los que se puede ser "dueño" sin ser por ello propietario de los demás. A estos tres modos de posesión del territorio se suman además las jurisdicciones, también traslapadas, de las policías municipal y estatal, y del Ejército, instalado de manera intermitente en la entrada de la mina.

Ese traslape territorial se mantuvo relativamente estable por un tiempo, pero una vez que la compañía minera se vio obligada a desalojar uno de los tajos que se encuentra en terrenos ejidales ocupados de manera irregular, fueron los sicarios (con presunta protección política) los que procedieron a ocupar y explotar el tajo desalojado. Es decir, el control territorial de las organizaciones criminales, que en principio se limitó a la circulación de mercancías ilegales, se transfirió en este caso a la explotación de los recursos minerales; y del control del tránsito por la superficie, al control de la explotación del subsuelo.

Este tipo de traslapes entre territorialidades legales e ilegales, públicas y privadas, es cada vez más frecuente. Entender cómo se dan en cada región, qué conflictos propician y de qué manera afectan a diferentes grupos debería ser una de las labores centrales de la investigación etnográfica en los próximos años. ¿Qué factores explican la relativa flexibilidad o rigidez de las fronteras en varios momentos? ¿Qué modalidades y dispositivos rigen el control territorial en cada región? ¿Cómo se relacionan las delimitaciones espaciales con el establecimiento de filtros sociales o las formas de identificación y reconocimiento de personas? ¿Cómo afecta cada uno de estos arreglos el peso relativo que en un momento dado tienen las instancias locales, regionales y nacionales?

La investigación etnográfica de Romain Le Cour Grandmaison[8] sobre los Caballeros Templarios y sobre el surgimiento de las autodefensas en Michoacán aborda este tema. El autor argumenta que, en su momento de mayor poder, los

7 Ibid.
8 R. Le Cour Grandmaison, art. cit.

Templarios lograron controlar (y, en su caso, bloquear) la mayor parte de los canales de intermediación política entre los municipios y el Gobierno estatal. Así mismo, el poder fáctico se trasladó de los centros urbanos a los pueblos y rancherías desde los que mandaban los líderes del cártel. Esta redistribución geográfica del poder estuvo acompañada de un discurso regionalista y de la creación de identidades y formas de reconocimiento social en las que lo autóctono y lo local cobraron cada vez mayor importancia. Esto nos permite entender, por ejemplo, cómo las autodefensas, que en principio rebasaron los límites locales, terminaron también por "municipalizarse", o fragmentarse en trincheras más reducidas en las que el conocimiento directo de las personas permitían imponer filtros sociales estrictos —no muy distintos de los que en su momento usaron los Templarios— para distinguir entre "conocidos" y "sospechosos" (amigos/enemigos) y así llevar a cabo la labor de "limpieza" social que fue de los ejes de la acción de las autodefensas. De manera hasta cierto punto paradójica, esos enclaves locales "blindados" socialmente permitieron que se restablecieran los canales de mediación política con los representantes federales.

La presencia de organizaciones armadas de varios tipos redefine la geografía política de una región y su relación con otros centros de poder. En el caso de Tierra Caliente, las técnicas de control territorial y social utilizadas por las organizaciones delictivas y los grupos de autodefensa requirieron del conocimiento directo de las personas y reactivaron formas de pertenencia local y regional. La relación que se establece con las localidades es muy distinta cuando los miembros de las organizaciones delictivas operan fuera de su lugar de origen y desarrollan una identidad que no se sostiene en regionalismos, el caso emblemático son los Zetas. Las diferencias entre estos tipos de control tienen consecuencias importantes y solo pueden entenderse con precisión por medio de la investigación etnográfica.

Intercambio y organización social

Uno de los temas que la antropología social ha estudiado tradicionalmente de manera más fructífera es el vínculo entre relaciones sociales e intercambio. Lo que para otras disciplinas aparece desde un principio como dos esferas autónomas, una económica y otra social, es un tema de investigación unitario para la antropología, que se preocupa por investigar qué tipos de intercambio caracterizan a qué tipo de relaciones sociales. Esto abre una serie de temas y preguntas para la observación etnográfica de la ilegalidad y la violencia.

En gran parte de México, la militarización del narcotráfico provocó que las redes de contrabando, que solían tener una organización relativamente flexible y difusa, se convirtieran en milicias profesionales. Esta transformación, que se ha producido en tiempos distintos y de diferentes maneras en cada región, tiene consecuencias importantes no solo para la organización interna de los grupos delictivos, sino también para su relación con las sociedades que los rodean. Uno de los temas que la etnografía permite abordar de manera más detallada es cómo las variaciones en el anclaje social de las economías ilegales activa o desactiva formas de contención o exacerbación de la violencia. Lo que la investigación judicial necesariamente representa como organizaciones delictivas claramente definidas e independientes, se revela desde la etnografía como un complejo entramado de relaciones sociales donde con frecuencia se pierden las fronteras entre lo legal y lo ilegal, o lo familiar, lo político y lo económico. En lugar de asumir que existe una relación de exterioridad entre la delincuencia y otras esferas de la vida social, la etnografía se ha dado a la tarea de documentar cómo en diferentes momentos o lugares se estrechan, fracturan o transforman los vínculos sociales que sostienen las economías ilegales.

Redes de confianza y reciprocidad

Vistas en su nivel local, las economías de la ilegalidad y la violencia aparecen con frecuencia superpuestas a otro tipo de relaciones sociales. Se ha estudiado, por ejemplo, cómo las redes de contrabando se han organizado en México, como en otras regiones del mundo, sobre relaciones de parentesco, origen común o vecindad, lo que permitió a estas economías, que por definición carecen de protección judicial, aprovechar los vínculos de confianza y obligación mutua previamente existentes a fin de dar alguna certeza al trabajo conjunto y las transacciones comerciales.[9] De esto se desprenden al menos dos preguntas importantes: primero, cómo se controla la sospecha y se crea certidumbre dentro de las organizaciones —de las delictivas, pero también de otra índole como las autodefensas, por ejemplo—, y segundo, qué tan susceptibles son los miembros de estas organizaciones de acatar formas locales de control social que pueden disminuir la violencia.

9 Judith Scheele, *Saints and Smugglers of the Sahara*, Cambridge, University of Oxford Press, 2012; Natalia Mendoza, *Conversaciones en el desierto. Cultura y tráfico de drogas*, México, CIDE, 2017 (en adelante, *Conversaciones en el desierto*).

Uno de los temas clásicos en el estudio de la delincuencia organizada es el de la sospecha y la confianza. Puesto que las actividades de estas organizaciones están por definición fuera de la protección legal del Estado, deben recurrir a otros mecanismos para la creación de garantías de colaboración y así disminuir la incertidumbre y la sospecha mutua. La teoría del don[10] se relaciona directamente con este asunto, pues una de las maneras en que se produce obligatoriedad no jurídica es precisamente mediante sistemas de reciprocidad que se imponen en gran medida por medio de la nociones de deuda moral, honor y prestigio. De hecho, en la gestión de las economías ilegales en México, como en otros lugares, abundan las referencias a las deudas personales y los favores como un sistema de obligaciones morales previo a la ley y, con frecuencia, más fuerte que ésta.

Una de las investigaciones recientes que retoman la teoría de la reciprocidad para pensar la crisis de seguridad en México es Paz en la guerra: *Microhistoria del movimiento de autodefensa y etnografía sobre la disminución de la violencia en Ayutla de los Libres, Guerrero*, de Miguel Ángel Berber. En el municipio de Ayutla de los Libres, que había sido particularmente violento, se dio una disminución drástica de la tasa de homicidios que coincide con el surgimiento de la Policía Ciudadana (este es el término que se adoptó localmente para designar a la Policía comunitaria). De 77 homicidios por cada 100 000 habitantes en 2012, la tasa alcanza un mínimo histórico de 11 en 2014. Berber argumenta que una de las diferencias fundamentales entre las policías comunitarias de Guerrero y las autodefensas en Michoacán es que en Guerrero el proceso de institucionalización de dio con relativa autonomía del Estado. La Policía Ciudadana no solo consiguió un relativo monopolio de la violencia en sus comunidades —desarticuló un grupo de "intermediarios violentos" que operaba previamente en la región y estableció un impuesto al uso de armas—, sino que también creó instituciones con el objetivo de mediar en disputas locales e impartir justicia. Finalmente, el autor explica que el éxito de la Policía Ciudadana se debió en parte al establecimiento de controles comunitarios que impidieron el surgimiento de relaciones de depredación o extorsión, el argumento tiene que ver precisamente con las relaciones de reciprocidad.[11]

10 En su formulación más clásica, la teoría del don muestra cómo los regalos y los favores generan relaciones sociales de obligación mutua: la obligación moral dar "espontáneamente" en ciertas circunstancias, también la de recibir el regalo y, posteriormente, retribuirlo, de un modo igualmente "espontáneo". El don puede ser por supuesto un bien material o inmaterial, pero en ambos casos el intercambio de favores tiende a regirse por la lógica de la reciprocidad (simétrica o asimétrica), puesto que una de las partes queda temporal o permanentemente en deuda con la otra. Ver: Marcel Mauss, *The Gift. Forms and Functions of Exchange in Archaic Societies*, trad. de Ian Cunnison, London, Cohen & West LTD, 1966 y Marshall Sahlins, *Stone Age Economics*, Nueva York, Routledge, 1972.

11 Miguel Ángel Berber Cruz, *Paz en la guerra: microhistoria del movimiento de autodefensa y etnografía sobre la disminución de la violencia en Ayutla de los Libres, Guerrero*, tesis, México, El Colegio de México, 2017

Si bien hay ciertos parecidos entre lo que Berber llama "los intermediarios violentos" —es decir, grupos delictivos que se dedican a la exacción de cuotas a cambio de una supuesta "protección"— y las policías comunitarias, las relaciones de reciprocidad que los miembros de la Policía Ciudadana mantuvieron con sus beneficiarios fueron cruciales para impedir que se estableciera una relación de depredación. Para empezar, los miembros de la Policía Ciudadana son voluntarios elegidos por una asamblea; en segundo lugar, no reciben un salario fijo y de hecho rechazaron las ofertas gubernamentales de compensación con el objetivo de mantener su autonomía. La Policía Ciudadana ofrece protección y seguridad y, a cambio, recibe las contribuciones de los vecinos, en dinero y en especie, pero también por medio de contra-servicios —como trabajar la tierra del policía mientras este brinda su servicio. El hecho de que la seguridad se brinde como un servicio dentro de una economía de apoyos recíprocos afianza la legitimidad de la policía comunitaria y fortalece los mecanismos locales de control de sus miembros.

La teoría del intercambio y su relación con el establecimiento de relaciones de confianza, parentesco o deuda tiene muchas otras posibles aplicaciones al estudio de la violencia y la ilegalidad. Sirve para pensar el funcionamiento de las redes que vinculan a miembros de las organizaciones delictivas con la clases política local y estatal —las deudas personales que se derivan del financiamiento de campañas, por ejemplo. También ayuda a explicar cómo grupos delictivos logran anclarse en lugares de los que nos son originarios y van produciendo vínculos de compadrazgo, amistad, y reciprocidad con algunas personas de la localidad.

Relaciones de depredación

Es importante aclarar que la teoría antropológica sobre la reciprocidad no supone que los intercambios que se rigen por ese tipo de relaciones sean necesariamente simétricos, igualitarios o de alguna manera moralmente superiores. De hecho el lenguaje del regalo, la deuda y el honor son característicos de las representaciones clásicas —populares, legales y académicas— de las organizaciones delictivas de tipo mafioso. La extorsión o venta de "protección" se presenta con frecuencia en un lenguaje que enfatiza los favores recíprocos, el honor y el cumplimiento de las deudas, y donde la coerción y la intimidación operan de manera velada.

Una de las transformaciones suscitadas en México en los últimos diez años es precisamente la proliferación de organizaciones delictivas que, como en el modelo clásico de la mafia siciliana, se dedican en gran medida a la venta coercitiva de "protección" en varias modalidades: cobro de cuotas a la circulación, cobro de piso a locales y vendedores, etc. Esto se ha dado de maneras muy diversas en diferentes regiones. En algunos casos la exacción de cuotas se aplica solo a las economías ilegales —la venta de drogas, el tráfico de personas, las apuestas o la prostitución, por ejemplo—, en otros ha llegado a acaparar sectores mucho más amplios, desde la agricultura y la ganadería hasta los sueldos de maestros y funcionarios.

Algunas de estas "cuotas" no son nuevas, pero antes las cobraban otro tipo de actores, como policías, funcionarios o líderes de organizaciones populares. Si antes las policías y autoridades estatales tenían la prerrogativa casi exclusiva de cobrar cuotas a cambio de no aplicar la ley o ejercer la fuerza, hoy comparten esa prerrogativa con una multitud de pequeñas "empresas de la violencia"[12] que, en algunos casos, desplazaron a la policía en el cobro de cuotas; en otros, reclutaron a sus miembros como asalariados permanentes y, en otros más, simplemente se añadieron a ellas como otra instancia de cobro. A su vez, la necesidad de vigilar y defender esas fronteras requirió la formación de una clase trabajadora de la violencia: hombres cada vez más jóvenes, con diferentes grados de entrenamiento militar, que con frecuencia han prestado sus servicios tanto a agencias de seguridad estatales como a organizaciones privadas, o a ambas de manera simultánea.[13]

Una de las investigaciones recientes que analiza desde la etnografía la confluencia de instancias estatales, organizaciones populares y grupos delictivos en la gestión cotidiana de las cuotas de "protección" en Tepito es *Dialéctica de la extracción/protección: regímenes económicos predatorios*, de Arturo Díaz.[14] En lugar de adoptar la noción de "empresario de la violencia", que remite a relaciones de mercado regidas por la racionalidad utilitaria, el autor retoma la noción de reciprocidad negativa[15] para hablar de la formación de "regímenes

12 El concepto "empresarios de la violencia" fue desarrollado por Vadim Volkov y abre una perspectiva interesante que rebasa la categoría de "crimen organizado" o la distinción entre lo legal y lo ilegal, para ver en lugar de ello los aspectos comunes a la seguridad privada y la venta de "protección" por parte de policías o delincuentes. Vadim Volkov, *Violent Entrepreneurs: The Use of Force in the Making of Russian Capitalism*, Ithaca, Cornell University Press, 2002.

13 Natalia Mendoza, "La privatización de la ilegalidad", en Fernando Escalante Gonzalbo (coord.), *Si persisten las molestias*, México, Cal y Arena, 2018.

14 Se trata de su tesis de doctorado, aún en proceso.

15 Claudio Lomnitz, "Sobre la reciprocidad negativa", *Revista de Antropología Social*, 14 (2005), pp. 311–339.

económicos predatorios". En la situación que describe, las fronteras entre lo público y lo privado no son solo sumamente porosas, sino que los actores involucrados difícilmente caben en los estereotipos del crimen organizado o las pandillas. Una de las personas que describe, por ejemplo, es "un comerciante que se hizo dirigente, devino funcionario público y posteriormente colaboró en la formación del grupo criminal más temido de Tepito, sin dejar de ser todo lo anterior". Asimismo, la Unión de Tepito, que en los medios se presenta como una organización delictiva claramente delimitada, se revela desde lo local como un entramado de relaciones difíciles de definir. No está claro si es una o varias organizaciones, ni tampoco quiénes son sus miembros; se dan, por ejemplo, casos de extorsiones "fraudulentas" en la que otros delincuentes usurpan la identidad de la organización para el cobro de cuotas. Finalmente, el autor describe a detalle la diversidad de cobros que en Tepito son entendidos como extorsión. Estos van desde las "mordidas" que los funcionarios de la delegación cobran a comerciantes y habitantes por modificaciones a edificios o vía pública sin los permisos correspondientes, hasta las "fotomultas" y el "gasolinazo", y por supuesto el "cobro de piso" a los comerciantes. Es decir, la definición local de la extorsión se aplica por igual a los impuestos o pagos legales que impone el Estado por la transgresión de reglamentos (multas), los que extraen funcionarios locales por tolerar dichas transgresiones ("mordidas") y los cobros que imponen las organizaciones delictivas.

La exacción de cuotas, tanto por parte de agentes estatales como de organizaciones delictivas, es una de las quejas más constantes de la población, que muchas organizaciones delictivas han manipulado con el lema de "limpiar el terreno de extorsionadores y secuestradores". Es también un tema que la etnografía permite estudiar de manera particularmente provechosa, pues aunque rara vez se denuncia formalmente, se suele hablar de ella con relativa facilidad. También es uno de los indicadores más reveladores del cambio del régimen político-criminal en las últimas décadas, y es fundamental para entender la violencia. Hace falta, en primer lugar, una tipología cada vez más precisa de los actores, las transacciones y las mercancías involucrados en la exacción de cuotas. A partir de esos datos será posible elaborar teorías más exactas sobre las dinámicas políticas y sociales que propician o impiden que la exacción de cuotas se extienda a las economías legales, o la forma en que se ha dado, en diferentes regiones, la competencia o colusión entre autoridades estatales y grupos delictivos para la exacción de cuotas.

Órdenes normativos y elaboración simbólica

Las economías ilegales y la violencia no se dan en un vacío de significado y discurso; por el contrario, son objeto de complejas elaboraciones simbólicas que varían según regiones, generaciones y clases sociales. Los actores de la ilegalidad, por llamarlos de algún modo, no se orientan por una racionalidad puramente económica: los modelos cuantitativos que asumen a un individuo motivado por el afán de maximizar beneficios dejan de lado toda la complejidad de significados y normas formales e informales que rigen las acciones de individuos concretos. La noción de órdenes normativos abarca desde los códigos informales que rigen, por ejemplo, las relaciones de los miembros de organizaciones delictivas con las autoridades estatales, hasta las leyes escritas que trazan la frontera entre lo legal y lo ilegal y los discursos públicos que definen y representan el crimen organizado. Es decir, estudiar los órdenes normativos implica analizar los patrones y regularidades que organizan la conducta y las transacciones de la violencia y la ilegalidad: lo que se acepta y lo que se condena por los sistemas que operan en cada escala, los conflictos entre códigos simultáneos, su jerarquización y negociación.

Las elaboraciones simbólicas se refieren también a la investigación de lo que tradicionalmente se designó como "narcocultura", es decir, la forma en que el narcotráfico retoma y transforma, por ejemplo, las definiciones locales de prestigio, moral pública y masculinidad. Las expresiones culturales populares producidas en torno a la ilegalidad es uno de los temas que ha recibido mayor atención por parte de antropólogos y otros estudiosos de la cultura desde antes que iniciara la crisis de seguridad. Se ha estudiado con detalle el género musical de los narcocorridos[16] y su intersección con movimientos contraculturales fronterizos e identidades juveniles.[17] La importancia de este tipo de temas va más allá de la curiosidad folclórica, y es fundamental para entender, por ejemplo, las razones que motivan a individuos concretos a ingresar en estas actividades. Los estudios cualitativos sobre reclutamiento de sicarios, por ejemplo, sugieren que la decisión de ingresar en los grupos armados está

16 Luis Astorga, *Mitología del "narcotraficante" en México*, México, Plaza y Valdez, 1995; José Manuel Valenzuela Arce, *Jefe de jefes. Corridos y narco-cultura en México*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2010.

17 José Manuel Valenzuela Arce, *Nuestros piensos. Culturas populares en la frontera México-Estados Unidos*, México, Conaculta, 1998.

menos determinada por la necesidad económica que por la glorificación de las armas, la fidelidad a un grupo o el rechazo a las instituciones tradicionales.[18]

El tráfico de drogas —en tanto que fenómeno social colectivo, visible, y con un poder económico difícil de igualar— fue desde un principio objeto de elaboraciones en la cultura popular, desde la glorificación hasta el repudio absoluto. Sin embargo, en los últimos diez años hemos visto el surgimiento de discursos mucho más complejos promovidos a veces por las organizaciones delictivas mismas, como la creación de identidades grupales cada vez más definidas y fuertes; la adopción de tonos religiosos y morales, como en el caso de las organizaciones michoacanas;[19] o la elaboración de discursos cuasi políticos plasmados en mantas y mensajes transmitidos por varios medios.[20]

La importancia de estudiar la elaboración de significados alrededor de la ilegalidad y la violencia va mucho más allá del estudio de la narco-cultura. Una de las preguntas de mayor importancia es de qué formas las víctimas y victimarios, así como el Estado y la sociedad en general, explican, interpretan y procesan la muerte. Importa examinar, por ejemplo, cómo se atribuyen a la violencia motivos de orden personal, económico o político, por ejemplo. Pero también qué víctimas se criminalizan, qué muertes se interpretan como sacrificios, y en qué casos se organiza una venganza o represalia contra los victimarios.

Normas, leyes y prácticas institucionales

Por definición, las economías ilegales no están regidas ni protegidas por la ley, pero sí están ampliamente normadas y se sostienen de hecho por medio de una serie de códigos y rutinas administrativas. Algunas normas están bastante generalizadas tanto en ámbitos legales como ilegales, así por ejemplo la prohibición informal de saltarse a los intermediarios, o también, como ya hemos visto más arriba, la obligación de retribuir en cierto momento el favor recibido. Otras normas, en cambio, operan en situaciones únicas: por ejemplo, qué monto sería considerado "justo" pagar por llevar una camioneta con veinte migrantes a través de cierto puesto de vigilancia informal y a partir de

18 Antonio de Jesús Barragán Bórquez, *Por el recorrido de la vida y la muerte: Identidad y aprendizaje social de jóvenes sicarios en Sonora*, tesis, Hermosillo, El Colegio de Sonora, 2015

19 Claudio Lomnitz, "La religión de los Caballeros Templarios", *Nexos*, 1 de julio de 2016.

20 Natalia Mendoza, "Narcomantas, o el confín de lo criminal", México, *Acta poética*, 37 (2016), pp. 21-34.

qué suma se consideraría que se está abusando. Hasta qué punto una falta será considerada como un error personal, pero a partir del cual se diría que se ha cometido traición.

La teoría antropológica es particularmente útil para pensar la creación de normas en esos espacios, porque tiene una larga tradición de estudio de los sistemas normativos en sociedades en las que no existen leyes escritas, y donde la impartición de justicia no está en manos de instituciones estatales. En este sentido, una de las preocupaciones de la investigación etnográfica ha sido deducir la existencia de normas y códigos tácitos a partir de la observación de interacciones cotidianas. La gestión de conflictos locales y el análisis de crisis particulares que resultan de la transgresión de una serie de normas son situaciones particularmente ricas para la observación etnográfica, pues en estas circunstancias se vuelven explícitos términos, principios y normas que rigen la vida social de manera tácita.

Hasta donde sabemos, no se han realizado, a la fecha, estudios de lo que podríamos llamar "el derecho consuetudinario de la ilegalidad en México". Ciertamente, casi todos los trabajos cualitativos recientes sobre violencia y economías ilegales contienen información importante sobre el asunto, pero el trato conjunto del problema es bastante complejo. En primer lugar, porque los códigos varían de un lugar a otro; además porque no se reducen a las normas internas de cada grupo, sino también a las que imperan en sus relaciones mutuas y con funcionarios. Y por último, porque no es una legalidad aparte, o independiente de la ley propiamente dicha, sino que está en constante diálogo con ella.

Un excelente ejemplo de este último punto es *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, de Antonio Azuela,[21] que trata con una precisión y un detalle inusuales el entramado que forman las normas jurídicas y las normas informales que rigen las relaciones entre gobierno, organizaciones clientelares invasoras de tierras y ejidatarios "invadidos", dejando bastante claro que cada tipo de normatividad obedece en parte a la otra o sería inexplicable sin ella.

Otro tema fundamental para comprender la relación entre ley y norma no escrita son las costumbres y rutinas administrativas informales del aparato de justicia. Esto es: el estudio etnográfico de los Ministerios Públicos, los juzgados, las cárceles, los cuerpos de policía. Sobre esto se han elaborado varios trabajos excelentes, si bien sigue haciendo falta bastante más investigación. Ana Laura Magaloni, en su "El Ministerio Público visto desde adentro: rutinas y métodos

21 Antonio Azuela, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México, 1989.

del trabajo en las agencias del MP",[22] describe las maneras formales de proceder de los MP como una causa de informalidad e ilegalidad, además de ineficiencia. De acuerdo con su descripción, cada caso es tratado, en lo fundamental, como un trámite. El denunciante llena un formulario en el MP, y el MP ordena a la Policía Judicial y a los peritos la investigación del caso, cuyos resultados deberán también acoplarse a un formato electrónico preestablecido.

Un ejemplo concreto que podría dejar claro en qué sentido esto es un problema: alguien compró ropa en una tienda departamental con una tarjeta clonada. Fue descubierto y llevado al MP. Ahí "el MP ordenó el peritaje del valor de dicha ropa, pero no ordenó ninguna diligencia para averiguar cómo había obtenido esa persona la tarjeta clonada. Solo con esa información el MP y la PJ podrían haber perseguido a los cómplices o autores materiales del delito, es decir, a los que venden las tarjetas clonadas y no solo a quien en este caso usó una de ellas". Sin embargo, las rutinas administrativas preestablecidas no dan lugar a ese otro tipo de investigación. El MP envía los oficios respectivos, anexa las respuestas, toma declaraciones a los testigos y anexa los documentos o pruebas que, en su caso, presente la víctima. "Es decir, lejos de estar conduciendo una investigación, los MP se dedican a construir un expediente".[23] Aquí la productividad no se mide por el número de casos consignados, sino por la rapidez con la que se integran las diligencias respectivas.

Cada delito es tratado como asunto aparte. En este sentido, no existe una política instituida de sistematización de información, a través de la cual se puedan ir definiendo y conociendo los patrones delictivos y los modus operandi. "No hay estrategias diferenciadas. Ello disminuye sustancialmente la probabilidad de éxito en la persecución de los delitos más violentos y recurrentes y, por lo tanto, más relevantes para la ciudadanía. En realidad, la maquinaria de persecución penal no fue diseñada para eso".[24]

"Debido a las elevadas cargas de trabajo y las formalidades requeridas por el procedimiento escrito —dice Catalina Pérez Correa sobre el mismo tema— los agentes del Ministerio Público rara vez realizan personalmente las inspecciones de los lugares o llevan a cabo entrevistas fuera de sus escritorios".[25]

22 Ana Laura Magaloni, "El Ministerio Público visto desde adentro: rutinas y métodos del trabajo en las agencias del MP", México, CIDE, 2009.

23 *Ibid.*

24 *Ibid.*

25 Catalina Pérez Correa, "Investigación del delito en la ciudad de México: peritos y médicos legistas", *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, 15-16 (2010), pp. 81-102.

Estas labores son encargadas a la Policía Judicial o a los peritos, pero la enorme cantidad de casos que reciben cada día hace que su tratamiento de ellos sea también relativamente superficial: por lo regular, el mínimo esfuerzo necesario a fin de llenar los formatos preestablecidos. En la agencia de la delegación Miguel Hidalgo que Catalina Pérez Correa investigó, los peritos llevaban a cabo solamente la más elemental inspección de sitio "tomando fotografías y evaluando pérdidas", lo que les permitía elaborar el informe requerido, pero "no efectuaban ninguna investigación real que pudiera ayudar al agente del Ministerio Público a acreditar el cuerpo del delito o que brindara pruebas para la identificación de presuntos responsables". Durante 2004, solo en la delegación Miguel Hidalgo, los peritos recibieron un promedio de 29 casos diarios, de modo que no podría hablarse solamente de negligencia al examinar el problema. Además de la propia carga de trabajo, el mismo diseño institucional les impide en muchas ocasiones una investigación profunda: deben atenerse a realizar las investigaciones solicitadas por un agente del MP que, por definición, no vio el lugar de los hechos (y que, por tanto, debe "adivinar" qué pruebas periciales son necesarias). El trabajo de los peritos es aportar cierto material específico a los expedientes, no "tirar del hilo" de una pista hasta dar con todas las respuestas que puedan desprenderse de ella.

Aquí también, la etnografía nos muestra una dimensión nueva, y fundamental, del problema, que no puede encontrarse en las mediciones de eficiencia (por ejemplo, un mayor número de consignados no prueba que estos hayan sido efectivamente culpables), ni tampoco desde la perspectiva de la lucha contra la corrupción: como podemos ver en estos ejemplos, el trabajo cotidiano puede resultar terriblemente ineficiente aún cuando proceda en estricto apego a la ley y los reglamentos formales. Aquí también, para un análisis adecuado del trabajo policiaco es indispensable conocerlo "desde dentro" y en su cotidianidad.

La elaboración simbólica de la violencia

El análisis cuantitativo de los homicidios ha sido fundamental para establecer relaciones causales entre el incremento de la violencia y la intervención estatal y, cada vez más, para conocer el perfil socioeconómico de las víctimas. Sin embargo, no nos da prácticamente ninguna pista sobre los significados de esas muertes. No nos dice nada, para empezar, sobre las razones que motivaron a los victimarios, las cuales en general terminan siendo reducidas a una limitada

gama de relatos periodísticos preestablecidos: ajuste de cuentas, conflictos por "la plaza", etc. Basta con acercar mínimamente la mirada para darse cuenta de que las explicaciones locales de las muertes y la violencia son necesariamente más complejas y más variadas. Los géneros narrativos en que se expresan, desde el corrido hasta el rumor, tienen reglas de composición propias, y con frecuencia parten de ideas de lo justo que no corresponden con las distinciones legal-ilegal o formal-informal. Así mismo, denotan criterios mucho más variados y sutiles en la clasificación y juicio de los actores involucrados, tanto de víctimas como de victimarios, los cuales llevan a reacciones muy distintas por parte de la localidad: desde la organización de una venganza colectiva hasta la justificación de la violencia y el repudio moral de la víctima.[26]

Una investigación reciente que analiza desde la etnografía cómo se comentan y juzgan localmente los sucesos violentos es "Deseos de justicia y expectativa de Estado" ("Désirs de Justice, attente de l'Etat et recours à la violence"), de Adèle Blazquez. La autora contrasta las versiones oficiales, periodísticas y locales de la muerte de tres jóvenes en un "enfrentamiento" con la Policía Municipal de Badiraguato en 2014 y el posterior asesinato del jefe de la policía de la misma localidad en Culiacán. Su argumento no es que los relatos locales sean más veraces, sino que en la narración repetida de un hecho violento, en la que participa prácticamente la totalidad de los habitantes del pueblo, se va elaborando un juicio que moviliza otras ideas de lo justo y que puede contener una crítica velada a las autoridades. A diferencia de los relatos oficiales que suelen estar protagonizados por "policías" y "delincuentes", las versiones locales hablan de individuos particulares y tienden a centrarse en la manera concreta en que se dieron los hechos, es decir, lo que se juzga en gran medida es la manera de matar.

En estrecha relación con esto, la etnografía nos ha traído también aclaraciones importantes sobre la forma en que cada localidad intenta sobrellevar estos hechos y reconstruir su vida después de las muertes o desapariciones de personas cercanas. No hay formas tradicionales instituidas de enfrentar la medida de la violencia reciente, su espectacular crueldad, en particular la desaparición forzada, o la negligencia con que medios de comunicación e instituciones de seguridad presuponen que cada muerto o desaparecido era un narcotraficante.

Carolina Robledo ha estudiado este fenómeno en el caso específico de la desaparición de personas, en el cual "son principalmente los familiares quienes

26 Adèle Blazquez, "Désirs de justice, attente de l'État et recours à la violence. Appréhension des homicides à Badiraguato, Sinaloa (Mexique)", en Bruno Karsenti y Dominique Linhardt (eds.), *État et société politique,* París, Editions de l'EHESS, 2017; N. Mendoza, *Conversaciones en el desierto*.

inician la tarea de construir campos de disputa en torno a la representación de las personas desaparecidas. Y es partir de este proceso de restitución social que empiezan a encuadrarse las categorías para definir socialmente los bordes de la desaparición forzada."[27] La investigadora retoma el concepto de "liminalidad", que es ya un clásico de la teoría antropológica.[28] Un sujeto se encuentra en "estado liminal" cuando está en proceso de transición o transformación, generalmente asociado con los ritos de paso, en este umbral el sujeto es inclasificable, no tiene definición social. En este caso, se trata de darle un lugar en la imaginación colectiva a los muertos sin sepultura, a las personas de quienes no se sabe si aún viven o no, o si están presas, fueron víctimas de trata, escaparon del país.

Robledo argumenta que el concepto de desaparición forzada, nacido de la violencia política de los setentas y ochentas, se ha vuelto un campo de disputa político y legal en la violencia reciente de nuestro país, pues tiene fines y victimarios más bien privados, o que actúan con fines privados aun tratándose de agentes del Estado. En cuanto a las víctimas, no pueden desde luego ser definidas como opositores políticos. Y el problema es, precisamente, que no es fácil definirlas tampoco de ninguna otra manera: que no es claro lo que hicieron ni lo que sucedió ni dónde estén ni cómo se encuentren. La última década es difícilmente comprensible si no sabemos cómo hace cada comunidad para dar sentido a estos hechos: pues eso define en parte cómo reacciona ante ellos.

Otra forma de estudiar la elaboración de significados alrededor de la violencia ha sido el análisis discursivo de géneros producidos por las organizaciones delictivas mismas, como las narcomantas, los narcovideos o incluso los narcocorridos, en la medida en que son compuestos por encargo de individuos particulares o en que el código de conducta que pregonan es acatado o reproducido por los actores involucrados. Una pregunta importante en este respecto es hasta qué punto la violencia se inscribe localmente en un discurso más amplio —con tonos políticos, ideológicos o religiosos, por ejemplo— que rebasa los objetivos meramente instrumentales propios de una economía ilegal. Hay un cierto tipo de narcomensaje que comenzó a verse, sobre todo en Michoacán, en los que la violencia aparece justificada ya no como represalia directa sino como un mecanismo de "limpieza" social más generalizado dirigido a las "lacras", los "secuestradores", y en particular a "los Zetas", quienes

27 Carolina Robledo, "El laberinto de las sombras: desaparecer en el marco de la guerra contra las drogas", *Estudios Políticos*, 47 (2015), pp. 89-108.

28 Victor Turner, *Dramas, Fields and Methaphors*, Ithaca, Cornell University Press, 1974.

se volvieron sinónimo de todo aquello que debía de ser eliminado. En otros casos es posible ver también que los narcomensajes retoman e imitan el discurso político; se dirigen, por ejemplo, a "los ciudadanos", o se quejan de las "autoridades corruptas".[29]

El análisis de discursos, rituales y significados producidos alrededor de la muerte toca el punto medular de un conjunto de preguntas fundamentales. La violencia mexicana reciente es particularmente desconcertante porque aparece con frecuencia desprovista de sentido, más allá de las visiones de horror y crueldad inexplicables. Resulta cada vez más difícil articular una narración medianamente satisfactoria de los hechos, ya sea desde las historias familiares, desde la impartición de justicia o desde la historia nacional. Encontrar y enterrar a los desaparecidos; narrar el horror de los últimos años, darle alguna clase de sentido, son procesos fundamentales para una posible pacificación del país. Esas narraciones, si realmente han de servir para completar un proceso de duelo, no vendrán del Estado o de fuentes oficiales, sino de las personas que han vivido los acontecimientos de cerca, de las madres que buscan a sus desaparecidos, de los sicarios mismos que no solo han decidido matar, sino que han sufrido ellos mismos pérdidas de amigos, hermanos, padres. La labor del trabajo etnográfico en este caso es escuchar y transmitir las narraciones de las personas directamente involucradas, restituirles una imagen humana que contradiga los estigmas de la criminalización y el desprecio de la mirada centralista.

Visiones de conjunto

Se han investigado también, de forma especialmente provechosa, las construcciones simbólicas de los propios investigadores, periodistas o funcionarios como una de las claves para "comprender nuestra incomprensión" de la oleada reciente de violencia en nuestro país. De qué modo nuestro aparato conceptual, o las concepciones tradicionales de quienes investigamos la ilegalidad, nos han dificultado explicar lo que está sucediendo en el país.

Las relaciones sociales de las que estamos hablando atraviesan con regularidad las fronteras entre lo público y lo privado, lo político y lo económico, lo legal y lo ilegal. Y, al investigarlas, no siempre es fácil decir dónde termina un grupo delictivo e inicia el otro; o establecer fronteras precisas en cada caso entre

29 Natalia Mendoza, "Narcomantas, o el confín de lo criminal", México, *Acta poética*, 37 (2016), pp. 21-34.

Estado, crimen organizado y sociedad civil. Y esto hace que las concepciones tradicionales de los investigadores y nuestro arsenal conceptual se vuelvan problemáticos. Al extremo, en ocasiones llamamos "guerra" al mismo fenómeno que en otras ocasiones llamamos "crisis de seguridad", casi como si fueran conceptos intercambiables.

Fernando Escalante, en *El crimen como realidad y representación*,[30] por ejemplo, elabora una historia de enredos sobre el modo en que el malentendido, el accidente y la mala fe se combinan con las fantasías del sentido común y la novela negra para formar los conceptos, las explicaciones e incluso algunas cifras predominantes en el análisis del crimen en México. Un caso paradigmático sería la conexión entre los Zetas y Al Qaeda, enteramente imaginaria pero muy sonada hace algunos años, y con algunas repercusiones reales. Un caso más grave, por sus consecuencias, es que antes de comenzar la llamada Guerra contra el narco existía un consenso en el debate público sobre un crecimiento imparable de los homicidios dolosos en nuestro país. Algo en lo que estaban de acuerdo no solo los medios, sino también los cuerpos de seguridad de México y Estados Unidos. "Había que hacer algo". Sin embargo, en realidad los homicidios dolosos estaban disminuyendo, pronunciadamente. Y fue la reacción a su crecimiento imaginario lo que ha causado, al menos en buena medida, que se disparen desde entonces a niveles de mediados del siglo xx. En resumen, estas imágenes de la fantasía colectiva no solo han influido en la prensa o las declaraciones oficiales, sino incluso en la elaboración de estrategias de los cuerpos de seguridad. El libro de Escalante nos obliga también a poner en duda conceptos tan centrales como "cártel" o incluso "crimen organizado". Y demuestra, solo por poner otro ejemplo, que no tenemos ninguna certeza de que pase más droga de México a Estados Unidos por la frontera que por mar. De hecho, prueba que lo más probable es que la vía de transporte más privilegiada de drogas a Estados Unidos siga siendo marítima.

En esta misma línea también, Antonio Álvarez analiza en "Imágenes del orden"[31] una suerte de mitología clasemediera de lo informal, en particular en lo referente al clientelismo: la explicación del acarreo de manifestantes por el pago de una torta y un refresco, o del voto corporativo de distritos marginales enteros por la entrega de despensas en periodos electorales. Explicaciones inverosímiles, fáci-

30 Fernando Escalante Gonzalbo, *El crimen como realidad y representación. Contribución para una historia del presente*, México, El Colegio de México, 2012.

31 Antonio Álvarez Prieto, "Imágenes del orden, ensayo sobre la percepción de lo informal", en Fernando Escalante Gonzalbo (coord.), *Si persisten las molestias*, México, Cal y Arena, 2018.

les, y clasistas, en las que la clase trabajadora aparece siempre como objeto, pero nunca sujeto activo o consciente, de sus acuerdos clientelares.

El estudio sobre el modo en que se producen en México las teorías predominantes y concepciones compartidas sobre la violencia, la informalidad y la ilegalidad se relaciona con un problema de mayores consecuencias, y que motiva la propia redacción de este artículo: el notable desdén por el conocimiento empírico directo, el análisis de casos particulares y la etnografía como herramientas de estudio. En cierto modo, es como si el conocimiento empírico de los hechos nos pareciera secundario o imposible de obtener, o como si resultara innecesario frente al análisis estadístico. La violencia de la última década no es resultado de una "crisis de seguridad" que pueda explicarse a partir de las tramas preestablecidas de cárteles, acuerdos rotos e intervenciones estatales fallidas. Lo que estamos viendo es una transformación mucho más profunda en las economías y las relaciones de poder *de facto*, tanto legales como ilegales. No es exagerado decir que se está formando un nuevo régimen. Poder tan solo describir (ni hablar de explicar) cómo se organizan el uso del territorio, las relaciones de intercambio y la producción de significados en este nuevo orden requiere de una mirada que interrogue lo singular y lo específico, en lugar de descartarlo como anomalía o falla. La etnografía ofrece un camino privilegiado para crear un vocabulario propio, pues obliga a buscar términos y explicaciones que reflejen la complejidad y los matices que se revelan tan solo con el trabajo de campo, las conversaciones sostenidas a lo largo del tiempo, y el conocimiento profundo de una región.

Referencias

Alvarado, Arturo, *El tamaño del infierno. Un estudio sobre la criminalidad en la zona metropolitana de la ciudad de México,* México, El Colegio de México, 2012.

Álvarez Prieto, Antonio, "Imágenes del orden, ensayo sobre la percepción de lo informal", en Fernando Escalante Gonzalbo (coord.), *Si persisten las molestias*, México, Cal y Arena, 2018.

Arias, Enrique Desmond, "The Dynamics of Criminal Governance: Networks and Social Order in Rio de Janeiro", *Journal of Latin American Studies*, 38 (2006), pp. 1-32.

Astorga, Luis, *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*, México, Tusquets, 2007.

_____, *Mitología del "narcotraficante" en México*, México: Plaza y Valdez, 1995.

Auyero, Javier, *Poor People's Politics: Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita*, Durham, Duke University Press, 2001._____, *Routine Politics and Violence in Argentina. The Gray Zone of State Power*, Nueva York, Cambridge University Press, 2007.

Auyero, Javier, Philippe Bourgois y Nancy Scheper-Hughes (eds.), *Violence at the Urban Margins*, Nueva York, Oxford University Press, 2015.

Azaola Garrido, Elena, y Miquel Ángel Ruiz Torres, *Investigadores de papel. Poder y derechos humanos entre la Policía Judicial de la Ciudad de México*, México, Fontamara, 2009.

Azuela, Antonio, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México, 1989.

_____, "¿Algo que no sepamos? Casi todo", *Nexos*, 1 de febrero de 2011, <https://goo.gl/EaWfVv>, consultado el 25 de julio de 2018.

_____,, "Avatares de un cronotopo: el ejido en el fin del orden post revolucionario", en Fernando Escalante Gonzalbo (coord.), *Si persisten las molestias*, México, Cal y Arena, 2018.

Barragán Bórquez, Antonio de Jesús, *Por el recorrido* de la vida y la muerte: Identidad y aprendizaje social de jóvenes sicarios en Sonora, tesis, Hermosillo, El Colegio de Sonora, 2015.

Bayart, Jean-François, Stephen Ellis, and Béatrice Hibou, *The Criminalization of the State in Africa*, Oxford, The International African Institute-Indiana University Press, 1999.

Berber Cruz, Miguel Ángel, *Paz en la guerra: microhistoria del movimiento de autodefensa y etnografía sobre la disminución de la violencia en Ayutla de los Libres, Guerrero,* tesis, México, El Colegio de México, 2017.

_____, "Intermediarios violentos: el uso y la organización de la fuerza como negocio en Ayutla de Los Libres", *Estudios Sociológicos*, 35 (2017), pp. 267–291.

Blazquez, Adèle, "Désirs de justice, attente de l'État et recours à la violence. Appréhension des homicides à Badiraguato, Sinaloa (Mexique)", en Bruno Karsenti y Dominique Linhardt (eds.), *État et société politique*, París, Editions de l'ehess, 2017.

Bourgois, Philippe, *In Search of Respect: Selling Crack in El Barrio*, Nueva York, Cambridge University Press, 1995.

Caldeira, Teresa, *City of Walls. Crime, Segregation, and Citizenship in Sao Paulo*, Berkeley, University of California Press, 2000.

Chatterjee, Partha, *The Politics of the Governed: Reflections on Popular Politics in Most of the World*, Nueva York, Columbia University Press. 2006.

Comaroff, John L. y Jean Comaroff (eds.), *Law and Disorder in the Postcolony,* Chicago, University of Chicago Press, 2006.

Comaroff, Jean, and John L. Comaroff, *The Truth About Crime: Sovereignty,* Knowledge, Social Order, Chicago, The University of Chicago Press, 2006.

Das, Veena y Deborah Poole (eds.), *Anthropology in the Margins of the State*, Santa Fe, School of American Research Press, 2004.

Davis, Diane, and Anthony Pereira (eds.), *Irregular Armed Forces and Their Role in Politics and State Formation*, Nueva York, Cambridge University Press, 2003.

De León, Jason, *The Land of Open Graves: Living and Dying on the Migran Trail*, Oakland, University of California Press, 2015.

Escalante Gonzalbo, Fernando, *El crimen como realidad y representación. Contribución para una historia del presente*, México, El Colegio de México, 2012.

_____, "Noticia del naufragio", en Fernando Escalante Gonzalbo (coord.), *Si persisten las molestias*, Cal y Arena, México, 2018.

Estrada Saavedra, Marco, "La anarquía organizada: las barricadas como el subsistema de seguridad de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca", *Estudios Sociológicos*, 84 (2010), pp. 903-939.

Flores, Carlos Antonio, "Political Protection and the Origins of the Gulf Cartel", *Crime, Law and Social Change*, 61 (2013), pp. 517–39.

Fontes, Anthony W, "Extorted Life: Protection Rackets in Guatemala City." *Public Culture* 28 (2016), pp. 593–616.

Gambetta, Diego, *La mafia siciliana. El negocio de la protección privada*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.

Garland, David, T*he Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*, Chicago, The University of Chicago Press, 2001.

Goldstein, Daniel, *The Spectacular City*: Violence and Performance in Urban Bolivia, Durham, Duke University Press, 2004.

Goldstein, Daniel M, *Outlawed: Between Security and Rights in a Bolivian City.*,Durham, Duke University Press, 2012.

Gupta, Akhil, "Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State", *American Ethnologist*, 22 (1995), pp. 375–402.

Heyman, Josiah McC., and Alan Smart, "States and Illegal Practices: An Overview", en Josiah McC. Heyman (ed.), *States and Illegal Practices*, Oxford, Berg, 1999, pp. 1-24.

Hibou, Béatrice, *The Force of Obedience. The Political Economy of Repression in Tunisia*, Malden, Polity, 2006.

_____, *De la privatización de las economías a la privatización de los Estados*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013.

Humphrey, Caroline, "Russian Protection Rackets and Other Appropriation of Law and Order." , en Josiah McC. Heyman (ed.), *States and Illegal Practices*, Oxford, Berg, 1999, pp. 199–232.

_____, "'Icebergs', Barter, and the Mafia in Provincial Russia", en T*he Unmaking of Soviet Life: Everyday Economies after Socialism*, Ithaca, Cornell University Press, 2002, pp. 5-20.

Huggins, Martha K. (ed.), *Vigilantism and the State in Modern Latin America. Essays on Extralegal Violence*. Nueva York, Praeger, 1991.

Knight, Alan, "Narco-Violence and the State in Modern Mexico", en Wil G. Pansters (ed.), *Violence, Coercion and State-Making in Twentieth-Century Mexico,* Stanford, Stanford University Press, 2012.

Koonings, Kees y Dirk Kruijt (eds.), *Armed Actors. Organised Violence and State Failure in Latin America*, Nueva York, Zed Books, 2004.

Le Cour Grandmaison, Romain, "'Vigilar y limpiar': Identification and Self-Help Justice Making in Michoacán, México", *Politix*, 2016, núm.115, pp. 103-125.

Lomnitz, Claudio, "Sobre la reciprocidad negativa", *Revista de Antropología Social,* 14 (2005), pp. 311–339.

_____, "La religión de los Caballeros Templarios", *Nexos*, 1 de julio de 2016, <https://goo.gl/WxoGPp>, consultado el 25 de julio de 2018.

_____. "La frontera como relación social", en Fernando Escalante Gonzalbo (coord.), *Si persisten las molestias,* Cal y Arena, México, 2018.

_____, Las salidas del Laberinto. Cultura e ideología en el espacio nacional mexicano, México, Joaquín Mortiz, 1995.

Lupo, Salvatore, *Historia de la mafia desde sus orígenes hasta nuestros días,* México, Fondo de Cultura Económica, 2009.

Magaloni, Ana Laura, "El Ministerio Público visto desde adentro: rutinas y métodos del trabajo en las agencias del MP", México, cide, 2009.

Maldonado, Salvador, *Los márgenes del Estado mexicano. Territorios ilegales, desarrollo y violencia en Michoacán*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 2010.

_____, "Drogas, violencia y militarización en el México rural. El caso de Michoacán", *Revista Mexicana de Sociología*, 74 (2012), pp. 5-39.

Mauss, Marcel, *The Gift. Forms and Functions of Exchange in Archaic Societies*, trad. de Ian Cunnison, London, Cohen & West LTD, 1966.

McDonald, James H., "The Narcoeconomy and Small-town, Rural Mexico", *Human Organization*, 64 (2), pp. 115-125.

Mendoza, Natalia, "Microhistoria de la violencia en Altar, Sonora", en José Antonio Aguilar (coord.), L*as bases sociales del crimen organizado y la violencia en México*. México, SSP-CIES, 2012.

_____, "El derecho a sepultar", *Nexos*, 1 de marzo de 2012, <>, consultado el 25 de julio de 2018.

_____, "Narcomantas, o el confín de lo criminal", México, *Acta poética*, 37 (2016), pp. 21-34.

_____, *Conversaciones en el desierto. Cultura y tráfico de drogas*, México, CIDE, 2017.

_____, "La privatización de la ilegalidad", en Fernando Escalante Gonzalbo (coord.)*, Si persisten las molestias,* México, Cal y Arena, 2018.

Nordstrom, Carolyn, *Global Outlaws. Crime, Money, and Power in the Contemporary World*, Berkeley, University of California Press, 2007

Nordstrom, Carolyn y Antonius C.G.M. Robben (eds.), *Fieldwork Under Fire: Contemporary Studies of Violence and Survival*, Oakland, University of California Press, 1995.

Smith, Benjamin y Peter Watt (eds.), *Beyond the Drug War in Mexico*, Londres, Routledge, 2017.

Pérez Correa, Catalina, "Investigación del delito en la ciudad de México: peritos y médicos legistas", Reforma Judicial. *Revista Mexicana de Justicia*, 15-16 (2010), pp. 81-102.

Penglase, Ben, *Living with Insecurity in a Brazilian Favela. Urban Violence and Daily Life*, New Brunswcik, Rutgers University Press, 2014.

Poole, Deborah, "Between Threat and Guarantee. Justice and Community in the Margins of the Peruvian State", en Veena Das y Deborah Poole (ed.), *Anthropology in the Margins of the State*, Santa Fe, School of American Research Press, 2004, pp. 35–65.

Pratten, David y Atreyee Sen (eds.), *Global Vigilantes*, Nueva York, Columbia University Press, 2008.

Reguillo, Rossana, "La narcomáquina y el trabajo de la violencia. Apuntes para su decodificación", *e-misférica*, <https://goo.gl/kU1n9n>, consultado el 25 de julio de 2018.

_____, "De las violencias: caligrafía y gramática del horror", *Desacatos*, 2012, núm. 40. pp. 33-46.

Robledo Silvestre, Carolina, "El laberinto de las sombras: desaparecer en el marco de la guerra contra las drogas", *Estudios Políticos*, 47 (2015), pp. 89-108

_____, *Drama social y política del duelo. Las desapariciones de la guerra contra las drogas en Tijuana*, México, El Colegio de México, 2017.

Robledo Silvestre, Carolina y Eva Patricia Velásquez Upegui, "La desaparición de los 43 normalistas en México: una aproximación al análisis crítico del discurso en la prensa", *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 8 (2017), pp. 334-352.

Roush, Laura, "Santa Muerte, Protection, and Desamparo. A View from Mexico City Altar", *Latin American Research Review*, 49 (2014), pp. 129-148.

Roitman, Janet, *Fiscal Disobedience: An Anthropology of Economic Regulation in Central Africa*, Princeton, Princeton University Press, 2005.

Rogers, Dennis, "Living in the Shadow of Death: Gangs, Violence and Social Order in Urban Nicaragua, 1996-2002", *Journal of Latin American Studies*,28 (2006), pp. 267-292.

Salmón Perrilliat, Esteban, *Vidas fronterizas. Diferencia, trabajo y ostentación entre migrantes indocumentados en Nueva York,* Zamora, El Colegio de Michoacán, 2018.

Sierra, María Teresa, Rosalba Aída Hernández y Rachel Sieder (eds.), *Justicias indígenas y estado: violencias contemporáneas*, México, Flacso-Ciesas, 2013.

Sahlins, Marshall, *Stone Age Economics*, Nueva York, Routledge, 1972.

Scheele, Judith, *Saints and Smugglers of the Sahara*, Cambridge, University of Oxford Press, 2012.

Smith, Carol A., "Local History in Global Context: Social and Economic Transitions in Western Guatemala", *Comparative Studies in Society and History*, 26 (1984), pp. 193-228

Schneider, Peter T. y Jane Schneider, *Reversible Destiny: Mafia, Antimafia, and the Struggle for Palermo*, Berkeley, University of California Press, 2003.

Tilly, Charles, "War Making and State Making as Organized Crime", en Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Nueva York, Cambridge University Press, 1985, pp. 169-91.

Turner, Victor, *Dramas*, *Fields and Methaphors*, Ithaca, Cornell University Press, 1974.

Valenzuela Arce, José Manuel, *Jefe de jefes*. Corridos y narco-cultura en México, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2010.

_____, *Nuestros piensos. Culturas populares en la frontera México-Estados Unidos*, México: Conaculta, 1998.

Villarreal, Ana, "Fear and Spectacular Drug Violence in Monterrey", en Javier Auyero, Philippe Bourgois y Nancy Scheper-Hughes (eds.), *Violence at the Urban Margins*, Nueva York, Oxford University Press, 2015.

_____, "La transparencia de la víspera: violencia y participación social en el área metropolitana de Monterrey", en Socorro Arzaluz Solano y Arturo Zárate Ruiz (eds.), *Frontera norte y ciudadanía ante la encrucijada de la inseguridad,* Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2016.

Venkatesh, Sudhir, "'Doin' the Hustle': Constructing the Ethnographer in the American Ghetto." *Ethnography*, 3 (2002), pp. 91-111.

_____, *Off the Books: The Underworld Economy of the Urban Poor*, Cambridge, Harvard University Press, 2006.

Verdery, Katherine, *What Was Socialism, and What Comes Next?*, Princeton, Princeton University Press, 1996.

Volkov, Vadim, *Violent Entrepreneurs: The Use of Force in the Making of Russian Capitalism*, Ithaca, Cornell University Press, 2002

Wolf, Eric, "Closed, Corporate Peasant Communities in Mesoamerica and Central Java", *Southwestern Journal of Anthropology*, 13 (1957), pp. 1-18.

Recomendaciones generales de la Segunda Conferencia sobre Violencia y Paz

Raúl Zepeda Gil

Presentación

El Colegio de México, por medio del Seminario de Violencia y Paz, en colaboración con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, organizó los días 7 y 8 de agosto la Segunda Conferencia Anual Violencia y Paz: Diagnósticos y Propuestas para México. El evento se realizó en la Casona de Xicoténcatl y en el auditorio Sebastián Lerdo de Tejada, ambas instalaciones del Senado en el Centro Histórico de la Ciudad de México.

Esta conferencia fue el resultado de un Convenio Específico de Colaboración, con clave AL/COLMEX/CEC/024/2017, firmado el 28 de abril de 2017, por la presidenta del Colegio, la Dra. Silvia E. Giorguli y el presidente de la CNDH, el Lic. Luis Raúl González Pérez. En concordancia con el numeral 5, sección segunda del mencionado convenio, en este informe se presentan los resultados de la Segunda Conferencia sobre la Experiencia Mexicana en Cultura de Paz.

Recomendaciones generales de política pública

En términos generales, en enfoque de la Segunda Conferencia Anual sobre Violencia y Paz tiene una recomendación general: es indispensable el fortalecimiento democrático de las instituciones de seguridad y justicia para que

puedan relevar a las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad pública y reducción de la violencia. En las investigaciones aquí presentadas se hace presente un dilema constante, mientras las instituciones civiles son débiles, están rebasadas y son usadas con fines políticos, es necesario que haya voluntad política que las fortalezca y las haga actuar de manera democrática desde un enfoque de paz integral y no solo imposición del orden.

En diversas de las entidades aquí estudiadas, grupos sociales organizados demandaron demandó la presencia militar en respuesta a la falta de confianza en cuerpos de policía, jueces, Ministerios Públicos y en mandos gubernamentales. Para relevarlas, es necesaria una reconstrucción institucional del sistema de seguridad y justicia que lo haga funcional, competente e integrado. Para ello, es imperativo que este esfuerzo, tanto de voluntad política como de trabajo cotidiano, supere los tiempos político-electorales y se transforme en una política de Estado, la cual integre a la sociedad civil, permita el desarrollo de políticas públicas de largo aliento, premie a las buenas prácticas, abandone las ocurrencias y los dilemas dicotómicos, y asuma que es una tarea que requiere de seguimiento, evaluación y corrección constante.

Los estudios aquí presentados sostienen que el desempeño institucional en contextos de violencia generalizada ocurre en diversas circunstancias: amplia desigualdad socioeconómica; surgimiento de mercados legales e ilegales propicios para la formación de organizaciones criminales, ya sea porque estas requieren de capital humano —fácilmente capturable en hombres jóvenes de baja escolaridad y bajas prospectivas de salario digno en centros económicos dinámicos— o, porque la geografía de las entidades es propicia para la producción o tráfico de cultivos ilegales o de productos legales que pueden ser incorporados a la economía ilícita. Es por esto que la construcción institucional en materia de seguridad y justicia tiene que estar acompañada de políticas económicas, sociales, demográficas y de infraestructura que reduzcan la propensión de formación de organizaciones criminales. Las instituciones, en especial las de seguridad y justicia, al igual que la política económica y social, seguirán rebasadas mientras las políticas sigan el paradigma del régimen internacional de prohibición de drogas, el cual se ha probado imposible de implementar en las entidades estudiadas en la conferencia.

Con el fin de contribuir a la reconstrucción institucional en México, los estudios aquí presentados hacen 18 recomendaciones generales de cambios de

política pública o de desarrollo organizacional. Estos se presentan en materia de diseño, implementación, personal, recursos, información y evaluación. Por cada recomendación se indica qué instituciones deberán implementar dichas acciones o participar en su diseño.

Recomendaciones en términos de diagnóstico y diseño de políticas públicas de seguridad y justicia

1. Diseñar políticas públicas con evidencia, con prospectivas de largo plazo, desde enfoques de prevención, basadas en seguridad humana: Es necesario que las instituciones de seguridad y justicia diseñen programas con diagnósticos públicos, basados en evidencia verificable y que supere los ciclos de gobierno electo. Las políticas diseñadas a partir de dichos diagnósticos preferentemente deben basarse en la perspectiva de seguridad humana y en buenas prácticas internacionales. Dichas políticas deben evadir lo más posible enfoques represivos y autoritarios, sobre todo si aumentan la probabilidad de que corporaciones de seguridad cometan violaciones de derechos humanos.
   Autoridades encargadas: *Comisión Nacional de Seguridad*, *gobiernos estatales*, *gobiernos municipales*.

2. Nueva política de prevención del delito desde dos enfoques, policial y de desarrollo social: La experiencia del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y el Delito dejó lecciones importantes para el diseño de una nueva política de prevención del delito y la violencia. Entre ellas: 1) crear programas diferenciados para violencia y otros para delitos no violentos y, a su vez, programas de actuación policial preventiva y programas con enfoque social comunitario. Se reitera, por separado y en diferentes dependencias para evitar que la lógica policial domine en programas de corte social. 2) diseñar dichos programas con información confiable y verificable, georreferenciada, y con apoyo comunitario y 3) capacitar a actores locales para la implementación de dichas acciones de prevención con modelos de intervención basados en buenas prácticas internacionales. En particular, se debe permitir que gobiernos locales tengan mejores herramientas para la implementación de dichos programas.
   Autoridades encargadas: *Secretaría de Gobernación, Secretaría de Desarrollo Social, Comisión Nacional de Seguridad, gobiernos estatales y municipales*.

3. Armonización legislativa local y diseño de planes y programas: La asimetría de esquemas legales locales para el diseño de programas de seguridad públicas, así como las inconsistencias entre legislación, planes y programas, hace necesario que el Gobierno federal y los gobiernos locales hagan coincidentes sus estrategias y documentos rectores con la finalidad de hacer evaluaciones igualmente concordantes.
   Autoridades encargadas: *Congreso de la Unión*, *congresos estatales*, *Comisión Nacional de Seguridad*, *gobiernos estatales* y *municipales*.

4. Adopción de un programa nacional de carrera policial que incentive la formación de cuerpos policiales competentes en entidades y municipios: Con la finalidad de reemplazar a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, se requiere que haya un solo programa nacional de carrera policial que haga homogéneos los criterios de formación, ingreso, permanencia, ascenso y salida de los integrantes de corporaciones policiales federales, estatales y municipales, procurando salarios dignos, seguridad social y seguros de vida.
   Autoridades encargadas: *Sistema Nacional de Seguridad Pública, Conferencia Nacional de Gobernadores, Secretaría de Gobernación, gobiernos estatales, gobiernos municipales*.

5. Diseño de esquemas de participación social en las tareas de instituciones de seguridad y justicia: Se debe integrar a organizaciones de la sociedad civil y a comunidades organizadas en general a observar, vigilar, acompañar y asistir a las instituciones de seguridad pública y justicia en sus tareas cotidianas por medio de esquemas públicos en la legislación y programas aplicables.
   Autoridades encargadas: *Congreso de la Unión, congresos estatales, Comisión Nacional de Seguridad, Fiscalía General de la República, cuerpos policiales estatales y municipales, fiscalías y procuradurías de justicia estatales.*

6. Planes estatales de retiro de las Fuerzas Armadas, a la par de la creación de cuerpos policiales estatales y municipales competentes: Todos los órdenes de gobierno deben diseñar, según las circunstancias locales, planes para el retiro gradual y permanente de las Fuerzas Armadas. Dichos planes deben ser diseñados de manera paralela y vinculada con el programa nacional de carrera policial. En particular, se debe hacer rea-

signaciones presupuestales para cuerpos policiales en mayor proporción que el aumento presupuestal a las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, además de adoptar el mecanismo del artículo 29 constitucional para requerir de manera extraordinaria el auxilio de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad que así lo ameriten.
Autoridades encargadas: *Congreso de la Unión, Comisión Nacional de Seguridad, gobiernos estatales.*

7. Evitar políticas de decapitación de liderazgo de organizaciones criminales y substituirlas con estrategias de represión condicionada: La experiencia mexicana en años recientes ha demostrado fehacientemente que la decapitación de organizaciones criminales ha tenido consecuencias negativas de alto impacto: aumentos acelerados de homicidios en zonas específicas del país y fragmentación de organizaciones criminales en organizaciones más pequeñas con tendencias más violentas y predatorias contra los ciudadanos en contextos locales rurales. Es necesario cambiar la estrategia por una de represión condicionada, con ejemplos como la Policía de Pacificación de Río de Janeiro en Brasil, para reducir niveles de violencia. La represión condicionada permite la planeación estratégica de la persecución de organizaciones criminales y evita que regresen ciclos de venganza armada.
Autoridades encargadas: *Comisión Nacional de Seguridad, Fiscalía General de la República.*

8. Reenfocar los recursos materiales y humanos disponibles en tareas de investigación y reducir lo más posible las acciones enfocadas en flagrancia y vigilancia en espacios públicos: Aunque en circunstancias específicas sean necesarios los patrullajes y los puntos de control en vías de comunicación, se desaconseja que estas acciones sean usadas para disuadir organizaciones criminales, dado que son poco efectivas y aumentan la propensión de las organizaciones criminales por realizar atentados contra cuerpos armados gubernamentales. Entonces, es necesario que se destinen la mayor parte de los recursos, materiales y humanos, en investigación de delitos, sobre todo de homicidios.
Autoridades encargadas: *Comisión Nacional de Seguridad, Fiscalía General de la República, Gobiernos estatales, Fiscalías y Procuradurías estatales.*

Recomendaciones en términos de implementación, personal y recursos de políticas públicas de seguridad y justicia

9. Diseñar nuevas directivas de ejercicio de fondos federales para garantizar su uso eficiente y eficaz de la manera más transparente posible: En general, se ha notado que los fondos federales para seguridad pública han sido ejercidos de manera ineficiente y, en diversas ocasiones, han sido utilizados de manera indebida. Sin embargo, son necesarios para el desarrollo de capacidades de los gobiernos estatales. Por ello, se necesita diseñar directivas y lineamientos que permitan el uso eficiente de los recursos, evitar el subejercicio o el ejercicio tardío, además de que estos puedan ser vigilados a lo largo de su ejercicio.
   Autoridades encargadas: *Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, gobiernos estatales y municipales, Congreso de la Unión.*

10. Replantear de manera integral la política de formación profesional de personal de las instituciones de seguridad y justicia: Aunque hay formación policial y actualización de personal del sistema de justicia, es necesario que se estandaricen criterios nacionales de calidad en la enseñanza, más enfocados en capacidades y actitudes, y descentrados de la eficiencia terminal. Se debe garantizar que haya aprendizajes significativos y nuevas aptitudes para el aprendizaje en prácticas policiales o judiciales derivadas de actualización de políticas públicas y normatividades. Es necesario evaluar la calidad de la formación inicial y la actualización de dichos profesionistas. Finalmente, no sólo se deben capacitar mandos altos o agentes policiales, también a personal burocrático de rango medio que tenga injerencia en la operación del sistema de justicia.
    Autoridades encargadas: *Comisión Nacional de Seguridad, Consejo de la Judicatura Federal, Secretaría de Educación Pública, gobiernos estatales, poderes judiciales estatales, gobiernos municipales, consejos de la judicatura estatales.*

11. Aumentar el personal per cápita de agencias del Ministerio Público y cuerpos policiales con el objetivo de aumentar la eficiencia en investigación de delitos: Es notorio que, mientras no haya suficientes agentes de corporaciones policiales y ministerios públicos, será imposible reemplazar

a agentes federales y militares de tareas de seguridad pública. Es necesario que se aumente el personal del ministerio público y de cuerpos policiales basados en objetivos concretos per cápita, destinados sobre todo a la investigación de delitos. Este esfuerzo debe ser realizado principalmente por las corporaciones estatales de policía y las fiscalías estatales.
Autoridades encargadas: *Comisión Nacional de Seguridad, gobiernos estatales, Fiscalía General de la República, gobiernos municipales, fiscalías y procuradurías estatales.*

12. Crear protocolos y manuales de operación para todas las instancias de coordinación intergubernamental, que actualmente funcionan como órganos informativos y consultivos, para así transformarlas en órganos de decisión y operación: Aunque en años recientes se han creado instancias de coordinación intergubernamental para facilitar la cooperación, estos han terminado siendo órganos donde se comparte información y se consultan políticas públicas, en lugar de ser órganos ejecutores de decisiones conjuntas y planes concretos. Es importante que se creen nuevos manuales y protocolos de operación que permitan identificar justamente las necesidades de coordinación y la creación de planes entre instancias gubernamentales. Si es necesario, se deben reformar ordenamientos legales para darle substancia operativa a estos órganos colegiados.
Autoridades encargadas: *Congreso de la Unión, congresos estatales, Gobierno federal, gobiernos estatales, gobiernos municipales, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Conferencia Nacional de Gobernadores.*

13. Los gobiernos municipales deben hacer planes locales de seguridad, sobre todo en municipios ubicados en zonas metropolitanas o conurbadas: Aunque los gobiernos municipales no estén facultados para diversas tareas del sistema de justicia, es necesario que utilicen sus capacidades (sobre todo de cercanía territorial con la población) para hacer planes de seguridad multidimensionales (sociales, policiales, económicos) para enfrentar problemas de seguridad en coadyuvancia con otros niveles de gobierno. En particular, se recomienda que los gobiernos municipales en zonas metropolitanas hagan programas de seguridad conjuntos y con ello favorezcan la coordinación horizontal de gobiernos, por ejemplo, con reglamentos de transito comunes y posibilidad de que los cuerpos de policía trabajen entre sí en toda la zona sin restricciones y con un mando coordinado. Estas zonas metropolitanas también deben

desarrollar los planes de seguridad de carácter multidimensional con perspectiva espacial, urbana y con enfoque de seguridad humana.
Autoridades encargadas: *Gobiernos estatales y gobiernos municipales.*

14. Es urgente la despresurización de centros penitenciarios y establecer mecanismos de vigilancia externa: Se conmina a seguir las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en materia de centros penitenciarios federales y estatales. En particular, se deben preservar las políticas de despresurización derivadas de la reforma del sistema de justicia penal que reducen la posibilidad de que los imputados de delitos sigan su proceso en reclusión. En particular, cada centro de reclusión debería contar con un órgano externo autónomo de vigilancia y control.
Autoridades encargadas: *Comisión Nacional de Seguridad, Gobiernos estatales.*

15. Utilizar los censos y encuestas sobre instituciones de justicia para programar un aumento presupuestal que garantice condiciones materiales mínimas para agencias de policía: Es necesario que se utilicen los datos públicos de los censos y encuestas que ha producido el INEGI sobre corporaciones policiales, a saber el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, el Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal y el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, con la finalidad de planear el aumento presupuestal a cuerpos de policía para garantizar condiciones mínimas de funcionamiento digno.
Autoridades encargadas: *Comisión Nacional de Seguridad, gobiernos estatales.*

16. Crear órganos de control autónomos en instituciones de justicia con participación ciudadana: En general, se recomienda crear órganos autónomos en todas las instituciones de justicia para vigilancia y control. En particular, dichos órganos, por ejemplo, los de control interno, deben ser conformados de manera independiente de los directivos de las instituciones de justicia. Estos órganos deben tener facultades amplias de actuación y no estar subordinados a autoridades políticas.
Autoridades encargadas: *Fiscalía General de la República, Comisión Nacional de Seguridad, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, Poder Judicial Federal, poderes judiciales estatales, fiscalías y procuradurías de justicia estatal, gobiernos estatales, corporaciones de policía estatales y municipales.*

Recomendaciones en términos de evaluación e información para políticas públicas de seguridad y justicia

17. **Hacer evaluaciones sistemáticas, periódicas y públicas de resultados e impacto de políticas y de desarrollo institucional en materia de seguridad:** Es imperativo que todas las instituciones de seguridad y justicia realicen evaluaciones de resultados e impacto de sus políticas, además de las acciones desarrollo institucional. Es decir, no solo deben informarse indicadores de desempeño, sino hacer comparaciones de consistencia entre los objetivos generales y particulares de las políticas y acciones de desarrollo institucional con los resultados concretos con indicadores diseñados para ello, basados en estadísticas nacionales que cuenten con metodología pública de recolección de información. Es decir, las evaluaciones no utilizarán indicadores formulados por las autoridades que serán evaluadas. Toda la información de estas evaluaciones, incluidas las bases de datos con las que fueron evaluadas, deberán ser públicas y accesibles según las mejores prácticas de gobierno abierto. Igualmente, dichas evaluaciones deberán contar con investigación de campo realizada por profesionales de la antropología y otras ciencias sociales para respaldar, verificar y auditar la información contenida en los indicadores cuantitativos. Dichas evaluaciones serán sometidas a revisión periódica de organizaciones académicas y organizaciones de la sociedad civil, con la finalidad de que estas realicen recomendaciones a las instituciones de seguridad y justicia para hacer cambios en las políticas públicas y las acciones de mejora institucional.
Autoridades encargadas: *Fiscalía General de la República, Comisión Nacional de Seguridad, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, Poder Judicial Federal, poderes judiciales estatales, fiscalías y procuradurías de justicia estatal, gobiernos estatales, corporaciones de policía estatales y municipales.*

18. **Creación de protocolos unificados nacionales de recolección de información sobre delitos y violencia:** Es necesario que, para la evaluación objetiva y rigurosa de las políticas púbicas de seguridad y justicia, se adopten protocolos públicos nacionales para la recolección de información sobre delitos y violencia, con especial énfasis en homicidio, crímenes patrimoniales y violaciones de derechos humanos. Las agencias

generadoras de información deberán acatar dichos protocolos y aquellas que procesen información deberán informar de manera periódica sus resultados. Dicha información deberá estar, en la medida en que su naturaleza lo permita, georreferenciada. En especial, se recomienda adoptar el *Protocolo de Bogotá sobre calidad de los datos de homicidio en América Latina y el Caribe*, aprobado del 7 al 9 de septiembre de 2015.

Autoridades encargadas: *Comisión Nacional de Seguridad, Fiscalía General de la República, cuerpos policiales estatales y municipales, fiscalías y procuradurías de justicia estatales, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Salud, oficinas del registro civil, instituciones de salud locales, y en especial el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática como entidad central coordinadora.*

Sobre los autores

El senador **Manuel Bartlett Díaz** es presidente del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República y coordinador del grupo parlamentario del Partido del Trabajo.

El licenciado **Luis Raúl González Pérez** es presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Raúl Zepeda Gil es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la FES Acatlán de la UNAM y maestro en Ciencia Política por El Colegio de México. Sus publicaciones tratan de temas como la violencia criminal, homicidios, desigualdad socioeconómica y crimen, y construcción institucional en escenarios posconflicto. Ha sido funcionario público en el tema de cultura democrática y educación para la paz en el gobierno del estado de Morelos. Actualmente es investigador del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República y profesor de la FES Acatlán de la UNAM. Fue el coordinador de la Segunda Conferencia sobre Violencia y Paz del Seminario sobre Violencia y Paz de El Colegio de México.

Froylán Enciso es historiador mazatleco, especialista en la economía y política de las drogas y la política mexicana. Ha sido analista senior del International Crisis Group y ha publicado decenas de textos académicos, entre los que se resaltan el libro *Nuestra historia narcótica. Pasajes para (re)legalizar las drogas en México* (2015). Actualmente es catedrático del Conacyt en el Programa de Política de Drogas del CIDE Región Centro.

Manuel Ernesto Pérez Aguirre es licenciado en Ciencias Políticas por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y maestro en Ciencia Política por El Colegio de México. Sus intereses académicos convergen en la relación entre capacidades estatales, tipo de regímenes políticos y la violencia, enfocado en la dinámica subnacional. Fue funcionario público en el servicio profesional electoral del Instituto Federal Electoral (IFE) y actualmente se desempeña como investigador asociado del Seminario de Violencia y Paz de El Colegio de México.

Yani Limberopulos es maestro en Demografía por El Colegio de México, donde se especializó en el estudio de la violencia juvenil en entornos urbanos. Posteriormente, se desempeñó como coordinador de incidencia delictiva en el Observatorio Nacional Ciudadano. En esta posición contribuyó con el estudio de la dinámica delictiva a lo largo del país, así como con la confección de un mecanismo único de observación para monitorear los acuerdos alcanzados entre las procuradurías generales de justicia, fiscalías de los estados y la Procuraduría General de la República (PGR) en el marco de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ).

César Alarcón es candidato a doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Estudió la Licenciatura en Relaciones Internacionales y la Maestría en Estudios México-Estados Unidos en la misma universidad. En el ámbito académico, fue investigador asociado al Colegio de Chihuahua, desde donde participó en la investigación denominada Ciudades en la encrucijada: violencia y poder criminal en Río de Janeiro, Medellín, Bogotá y Ciudad Juárez. Ha publicado y dictaminado diversos artículos sobre tráfico de drogas, criminalidad y violencia en libros y revistas especializadas de México, Colombia y Brasil. En Medellín, Colombia, es director de investigación para la Corporación Mandala por la vida y el territorio.

Othón Partido Lara es candidato a doctor en el Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos de la UNAM. Estudió la Licenciatura en Relaciones Internacionales en la Universidad de las Américas-Puebla y la Maestría en Sociología Política en el Instituto de Investigaciones José María Luis Mora. Su tesis de posgrado "La participación ciudadana en el D. F: Un análisis de sus normas e instituciones" fue publicada por el IEDF. En la administración pública, laboró en distintas dependencias del gobierno capitalino entre 1998-2000 y 2005-2006 y fue subdirector de Participación Ciudadana en el Centro Nacional de Prevención del Delito, perteneciente al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2010-2013).

Carolina Robledo es doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por El Colegio de México. Actualmente, ocupa una cátedra Conacyt en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), donde desarrolla una investigación sobre la justiciabilidad para los familiares de personas desaparecidas en el marco de la guerra contra las drogas. Entre sus intereses de investigación se encuentran los movimientos sociales de víctimas, el acceso a la justicia y la construcción de representaciones sociales en torno a la violencia. Carolina asesora a la Asociación Unidos por los Desaparecidos de Baja California desde 2008 y al Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México desde 2015.

Raúl Ramírez Baena cuenta con estudios en Psicología por la UNAM y en Derecho por el Centro Universitario de Baja California. Fue coordinador de la Casa del Migrante en Tijuana (Centro Scalabrini) y director del Centro de Apoyo al Migrante en Tijuana. Fundador de la Coalición Pro Defensa del migrante y de la Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste A. C. de la que es director Ejecutivo. Fue Procurador de los Derechos Humanos de Baja California por designación del congreso de la entidad. Actualmente es integrante del Comité Coordinador para el Programa Estatal de Derechos Humanos de la Universidad de Baja California y Consejero Electoral Local del Instituto Nacional Electoral en Baja California.

Edgar Guerra ocupa una cátedra Conacyt y se encuentra adscrito como profesor-investigador al Programa de Política de Drogas del CIDE en su sede Región Centro. Sus líneas de trabajo se encuentran en el campo de la sociología de los grupos armados, de los movimientos sociales y la política de drogas. Sus temas centrales de investigación son tres: (a) grupos armados no estatales y organizaciones criminales; (b) protesta, violencia e instituciones estatales; y (c) efectos y consecuencias de la política y de la guerra contra las drogas. Es doctor en Sociología por la Universidad de Bielefeld, Alemania (*summa cum laude*) y maestro en Sociología Política por el Instituto Mora (mención honorífica). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Ha sido profesor-investigador visitante en el Instituto de Investigaciones José María Luis Mora y ha realizado estancias de investigación en la School of Geography, Politics and Sociology, de la Newcastle University. Entre sus más recientes publicaciones destaca "Política de drogas, violencia criminal y protesta social. ¿Cómo ha respondido la sociedad ante el terror?", en la *Revista Mexicana de Movimientos Sociales* y "Organización armada. La dinámica operativa de los grupos de autodefensa tepalcatepenses", en la revista *Estudios Sociológicos*.

Gabriel Alejandro Corona Ojeda es licenciado en Relaciones Internacionales por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (2004-2008) y maestro en Políticas Públicas por la Universidad de Guadalajara (2013-2015). Ha trabajado en sociedad civil en el Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida: Jalisco Cómo Vamos como coordinador de planeación; en el sector público en la Subsecretaría de Planeación y Evaluación de Jalisco, como director de planeación regional y metropolitana; y en la academia como investigador del Programa de Política de Drogas y docente a nivel de licenciatura, ambas en el CIDE Región Centro.

Dafne Gissel Viramontes Ornelas es licenciada en Economía por la Universidad Autónoma de Aguascalientes. En sus líneas de investigación, analiza los problemas estructurales que dan lugar a la desigualdad de género dentro de diferentes espacios de intervención, como lo son las instituciones de justicia mexicanas, la política de drogas nacional e internacional y el contexto socioeconómico de poblaciones vulnerables. Actualmente participa como administradora ejecutiva del proyecto "Assessing the potential for civil organizations within regions affected by criminal violence to hold state institutions to human rightsbased development". El proyecto es coordinado por la Universidad de Aberdeen, El Colegio de Michoacán y el CIDE Región Centro y cuenta con respaldo financiero del Economic and Social Research Council (ESRC). También ha participado como asistente de investigación en el CIDE, así como en el Programa de Política de Drogas (PPD).

Juan Camilo Pantoja es maestro en Ciencia Política por El Colegio de México e historiador por la Universidad Nacional de Colombia. Su interés académico se ha centrado en los temas de cultura política en los sectores subalternos y los costos políticos de la violencia del crimen organizado. Para obtener el grado de maestro, presentó una tesis titulada *La lógica de la violencia criminal en Guerrero 2002-2012. Un estudio de caso*, en la que analizó a profundidad las distintas formas de violencia a la que recurrieron las organizaciones criminales en Guerrero.

Rogelio Salgado Carrasco es maestro en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones José María Luis Mora y licenciado en Sociología por la UNAM. Sus intereses académicos se han centrado en las organizaciones policiales en México, así como organizaciones no estatales de seguridad, específicamente la policía comunitaria de Guerrero y las autodefensas en Michoacán.

Mario Pavel Díaz Román es especialista en violencia y delincuencia. Candidato a doctor en Ciencia Social por el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Exasesor en materia de violencia y delincuencia ante la Secretaría de Gobernación. Miembro del comité de redacción de la revista *Pacarina del Sur*. Sus intereses académicos se concentran en criminología empírica, producción y tráfico de drogas en México y la región andina, prevención del delito y métodos estadísticos.

Edgar Baltazar Landeros es estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales y Humanísticas del Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (Cesmeca-Unicach). Director en México del Instituto Latinoamericano de Estudios para la Paz y la Convivencia Ciudadana (Ilepaz).

Zulia Orozco Reynoso se especializa en temas como la economía criminal (especial énfasis en el mercado inmobiliario), la seguridad ciudadana y el desarrollo urbano. Ha sido becaria de Fulbright y el Lincoln Institute of Land Policy, ambos con sede en Washington, D.C. Es profesora para la Universidad Autónoma de Baja California (sede Tijuana) en materia de derechos humanos, y candidata al Doctorado en Urbanismo por la UNAM. Ha realizado estancias de investigación en la Universidad de Oxford, John Jay College y recientemente, la Universidad de California, San Diego. También ha vivido —en momentos álgidos de violencia— en Tijuana, Reynosa y Poza Rica. Actualmente da seguimiento al fenómeno inmigratorio haitiano-venezolano en Tijuana. También ha sido investigadora externa de Justice in Mexico.

Pedro Iniesta es licenciado en Sociología por la UNAM y egresado de la Maestría en Ciencia Política por el Colegio de México. Tiene experiencia en investigación social en los temas de seguridad pública, estudios de la violencia, estudios culturales, movimientos sociales y derechos humanos. Autor de los artículos "El multiculturalismo en México: un caso particular en las elecciones políticas por derecho consuetudinario", en el texto *Debates contemporáneos en torno a una ética intercultural*, coordinado por Sofía Reding y Hernán Taboada, y "El indígena en los museos de arte contemporáneo: entre el reconocimiento y la simulación", en el texto *Cartografías de la cultura y la subalternidad en América Latina*, coordinado por Roberto Mora Martínez y Sofía Reding Blase.

Fernando Nieto es profesor-investigador en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México y candidato a investigador nacional del SNI. Sus

líneas de investigación incluyen el cambio y la organización del sector público, patologías burocráticas, corrupción y profesionalización en organizaciones gubernamentales. Es licenciado en Política y Administración Pública por El Colegio de México (2007), maestro en Ciencias del Comportamiento (2008) y doctor *cum laude* en Sociología (2015) por la Universidad de Groninga, Países Bajos. Entre sus publicaciones recientes destacan: "¿Cambios eficientes? Reforma a las reglas burocráticas en México, 1995-2012" (2016); *The Control Imperative: Studies on Reorganization in the Public and Private Sectors* (2015); y "Organizational Pathways to Compliant Reform Implementation: Evidence from Mexican Civil Reform" (2015). En 2016 obtuvo el Premio Erasmo a la Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades que otorgan la Fundación Praemium Erasmianium y la Real Academia Neerlandesa de Ciencias.

David Ramírez-de-Garay es coordinador del Programa de Seguridad en México Evalúa. Se ha desempeñado como consultor para organismos internacionales y el sector privado, y como profesor-investigador de El Colegio de México. Actualmente es investigador asociado en la Universidad Anáhuac y miembro del SNI. Sus áreas de investigación son criminalidad, violencia, políticas de prevención y la población carcelaria. Es sociólogo egresado de la UNAM, con una maestría en Sociología Política por el Instituto Mora y doctor en Sociología del Crimen por la Universidad de Bielefeld en Alemania.

Natalia Mendoza Rockwell es antropóloga y ensayista. Estudió Relaciones Internacionales en El Colegio de México y un doctorado en Antropología en la Universidad de Columbia. En 2015 recibió la beca de investigación postdoctoral del Centro Hannah Arendt. Su trabajo de investigación combina el análisis etnográfico, la filosofía política y las teorías del lenguaje. Actualmente es profesora investigadora en la Universidad de Fordham y trabaja en un proyecto de investigación sobre los regímenes territoriales de la ilegalidad.

Antonio Álvarez es ensayista, editor e investigador independiente. Su trabajo combina la investigación etnográfica del clientelismo y la política informal con la crítica epistemológica del trato de estos temas en el debate público.

Construir el Estado, Construir la Paz: Memorias de la Segunda Conferencia sobre Violencia y Paz.
Se terminó de imprimir en el mes de agosto de 2018
en los talleres de D3 Ediciones SA de CV,
Avenida Lomas Verdes 2560-306,
Colonia Lomas Verdes, C.P. 53120, Edo. de México.
Se tiraron 500 ejemplares

Si fue el Estado, ¿cómo construir la paz? Es la pregunta que se intentó responder en la Segunda Conferencia sobre Violencia y Paz, co-organizada por El Colegio de México, el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Por medio de diez análisis de las políticas públicas de seguridad y justicia en las diez entidades con mayores índices de violencia y violaciones de derechos humanos, los expertos responden desde lo local con una agenda para reconstruir el Estado y, con ello, construir la paz en México.

ISBN: 978-607-426-376-9
9 786076 283769

ISBN: 978-607-8620-00-5
9 786078 620005

CNDH MÉXICO

EL COLEGIO DE MÉXICO

Seminario sobre Violencia y Paz

SENADO DE LA REPÚBLICA LXIII LEGISLATURA

Instituto Belisario Domínguez
Senado de la República