

UNA ESTRATEGIA DE

SEGURIDAD PÚBLICA

PARA PROTEGER A LA
CIUDADANÍA





UNA ESTRATEGIA DE
SEGURIDAD
PÚBLICA

PARA PROTEGER A LA
CIUDADANÍA



El Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, COMEXI, es una Asociación Civil sin fines de lucro dedicada al estudio, análisis y diálogo sobre las relaciones internacionales. Su objetivo es generar propuestas que contribuyan a la toma de decisiones y que incidan—de manera estratégica—en la definición e implementación de las políticas públicas que afectan a México. También busca contribuir efectivamente en el posicionamiento e impacto de México en el mundo.

La riqueza de COMEXI radica en el talento de su membresía, la cual está integrada por más de 600 asociados expertos en diferentes sectores y disciplinas (académicos, empresarios, funcionarios públicos, diplomáticos y líderes de opinión). También contamos con la participación de embajadas, organismos internacionales, y centros de investigación dedicados al estudio de la vida política, social, y económica del país.

Sierra Mojada 620- 502
Lomas de Chapultepec
Ciudad de México, C.P. 11000

T. (55) 5202 3776
info@consejomexicano.org
www.consejomexicano.org

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	4
RESUMEN EJECUTIVO	5
NATURALEZA DEL PROBLEMA	9
COMPONENTES DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD PÚBLICA	15
COROLARIO POLÍTICO	29
¿QUIÉNES SOMOS?	30

PRESENTACIÓN

La seguridad es una condición *sine qua non* para el desarrollo del país y un asunto de permanente preocupación tanto para los miembros del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI), como para nuestras contrapartes internacionales. Gobiernos, empresas y ciudadanos mexicanos y del resto del mundo desean interactuar con nuestro país pero encuentran en la inseguridad que reina en muchas regiones del país una extraordinaria limitación. El Grupo de Seguridad COMEXI surge a raíz de esta preocupación, lo que llevó a convocar a un grupo de expertos enfocado en los temas de seguridad, de especial importancia para nuestro país en el momento actual.

Ciertamente la coyuntura se convirtió en incentivo para la realización de este esfuerzo. Por un lado, la grave situación en materia de seguridad pública. Por otro, la inminencia de procesos electorales, lo que obligará a los nuevos gobernantes a enfrentar un escenario crítico de seguridad. Así lo marcan la realidad y el reclamo ciudadano.

COMEXI, como actor social, no puede ser ajeno a esta coyuntura. El ejercicio que ahora compartimos va dirigido a quienes habrán de tomar las decisiones que serán críticas para el país en los próximos años. Nuestra participación en el tema deriva de un sentido de responsabilidad y compromiso frente al presente y futuro de México.

Quienes participaron en la elaboración y discusión de este documento son miembros de COMEXI y algunos invitados ex profeso por su trayectoria y experiencia en los temas de seguridad. A partir de un documento base elaborado en COMEXI, se celebraron varias reuniones con el grupo de especialistas, de las que surgieron propuestas para fortalecer el diagnóstico, aportaciones analíticas importantes y, sobre todo, recomendaciones hacia futuro. El mérito que pueda tener el documento es de todos ellos.

Importante señalar que este documento no pretende ser exhaustivo, ni en los temas tratados ni en la profundidad que exige cada uno de ellos. Es un documento reflexivo e indicativo en el que se apuntan elementos de diagnóstico y recomendaciones.

Este primer ejercicio del Grupo de Seguridad COMEXI estará seguido por el tratamiento puntual y a mayor profundidad de otros temas de la agenda de seguridad, nacional e internacional.

Agradecemos de manera particular a la empresa FEMSA, por su apoyo para el desarrollo y publicación de este trabajo.

LUIS RUBIO
PRESIDENTE COMEXI

RESUMEN EJECUTIVO

Los resultados de la **estrategia de seguridad pública** de las tres últimas administraciones han quedado muy por debajo de las necesidades del país. La violencia y la criminalidad constituyen el reto más grave que deberá enfrentar el próximo gobierno. Entre las causas que explican la situación actual identificamos diez en particular, que desarrollamos a lo largo del documento:

- I. LA POLITIZACIÓN EN LA INSTRUMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD;
- II. LA AUSENCIA DE UNA POLÍTICA DE ESTADO EN LA QUE CONVERJAN LOS TRES PODERES;
- III. LA VISIÓN CENTRALISTA DE QUE LA SEGURIDAD PÚBLICA SE CONSTRUYE DE ARRIBA HACIA ABAJO CON ESCASA PARTICIPACIÓN Y COMPROMISO DE ACTORES ESTATALES Y MUNICIPALES Y DE LA SOCIEDAD;
- IV. LAS DEFICIENCIAS E INSUFICIENCIAS EN EL CAPITAL HUMANO DE LAS INSTITUCIONES Y ALTOS NIVELES DE CORRUPCIÓN, CONSECUENCIA DIRECTA DE LA IMPUNIDAD EN TODOS LOS ÓRDENES DE GOBIERNO;
- V. LA DEBILIDAD DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y EL DELITO, LA AUSENCIA DE DIÁLOGO ENTRE LAS POLÍTICAS SOCIALES Y LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y LA BAJA O NULA PARTICIPACIÓN CIUDADANA;
- VI. LAS DEFICIENCIAS EN LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL Y EL DÉFICIT EN LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL ENTRE LOS DISTINTOS ÓRDENES DE GOBIERNO;
- VII. LA DIFICULTAD PARA IMPLEMENTAR UN MODELO POLICIAL ÚNICO EN CONTEXTOS LOCALES DIVERSOS;
- VIII. LA AUSENCIA DE CLARIDAD RESPECTO AL ROL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA Y SUS CONSECUENCIAS NO DESEADAS;
- IX. LAS DEFICIENCIAS DE LOS SISTEMAS DE INTELIGENCIA PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA;
- X. LAS DEFICIENCIAS E INSUFICIENCIAS EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL.

A continuación, se desglosan estos factores y se plantean algunas recomendaciones específicas para abordarlos.

1. Existe la percepción de que **la politización en la instrumentación de las políticas de seguridad** surge en el momento en que la gobernabilidad democrática y la seguridad pública dependen de la misma instancia gubernamental, lo que permite la politización de los temas de seguridad.

R: *Es necesario replantear la estrategia con criterios técnicos y de largo plazo, evitando planteamientos inmediatistas para generar dividendos políticos o electorales. Las políticas de seguridad, sus instituciones y cuadros profesionales no deben pasar por filtros políticos.*

En lo que respecta al narcotráfico, su combate dista de haber dado los resultados esperados. Hoy en día el narcotráfico es parte de una gama cada vez más amplia de delitos del crimen organizado. El problema se agrava con la impunidad y la corrupción. El consumo y los efectos colaterales del narcotráfico siguen en aumento.

R: *Es necesario revisar la estrategia al menos en tres aspectos: privilegiar la inteligencia financiera sobre la incautación y la persecución de los responsables; blindar a las unidades responsables de los operativos frente al crimen organizado y fortalecer las acciones de cooperación internacional de acuerdo con los intereses nacionales. Resulta imprescindible reforzar el trabajo de contrainteligencia para proteger las instituciones del Estado.*

2. Las políticas de seguridad pública **no han recibido la atención que merecen por parte de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial** ni de los tres órdenes de gobierno.

R: *Una de las prioridades del próximo gobierno deberá ser alinear a los tres poderes en torno a una estrategia de seguridad pública del Estado mexicano. El Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través de su Secretariado Ejecutivo, es el responsable del diseño de esta estrategia. Si en las*

condiciones actuales no puede cumplir de manera eficiente con esta tarea, habrá que revisar el sistema.

3. La centralización de la estrategia de seguridad y **la visión de que la seguridad se construye de arriba hacia abajo ha mostrado sus claras limitaciones.** Existe una enorme zona gris entre delitos federales y delitos del orden común. Los gobiernos estatales se eximen de responsabilidad atribuyendo la mayor parte de los delitos al crimen organizado, cuando la mayor parte de los delitos son del orden común y deben ser atendidos por las autoridades locales.

R: *Resulta imprescindible realizar una revisión a fondo de las funciones que corresponden a cada autoridad en materia de seguridad, lo que corresponde a la Federación y a las autoridades locales, así como el presupuesto que se destine a cada actividad de seguridad y a cada orden de gobierno, tareas en las que el Legislativo está llamado a jugar un papel clave.*

4. Uno de los problemas más graves que enfrenta el país es la percepción generalizada de impunidad para quienes cometen un delito, bien se trate de un ciudadano común –coludido o no con autoridades – o de autoridades que en complicidad con la delincuencia o por su propia cuenta cometen delitos de toda índole. **La corrupción se mantiene gracias a los importantes márgenes de impunidad existentes**, los cuales, en primera instancia, derivan de la autoridad. La impunidad impacta directamente en el incremento de los niveles de violencia e inseguridad.

R: *No existe una estrategia de seguridad pública efectiva sin procuración de justicia creíble, imparcial y eficiente. Cada instancia – Federación, estados y municipios – debe asumir su responsabilidad en el tema. El ejemplo de la autoridad da la pauta al comportamiento ciudadano. Hasta ahora no ha existido la voluntad política necesaria para privilegiar este paradigma. Deberá insistirse en el avance del Sistema Penal*

Acusatorio en las entidades federativas: los procedimientos, capacitación, infraestructura, etc. y vincular el presupuesto con el grado de avances específicos.

5. El esquema de contención y persecución del delito ha prevalecido sobre cualquier esquema de prevención social y de construcción de la seguridad con los ciudadanos. Acotar la estrategia de seguridad al ámbito del crimen organizado y a los territorios en los que opera soslaya la importancia de la seguridad comunitaria frente a los delitos del orden común, principal preocupación de la población.

R: *La relación entre las policías y los ciudadanos es una precondición de la seguridad. La desconfianza en la autoridad – sea por ineficiencia y/o corrupción – sólo podrá subsanarse con un planteamiento que acerque la política social a la política de seguridad y la prevención policial a la prevención social. Los ambientes de seguridad se construyen a partir de las comunidades y son resultado del trabajo conjunto entre ciudadanos y autoridades. En esta dinámica deben participar organizaciones civiles, empresarios, instituciones educativas y otros actores de la sociedad.*

6. La coordinación interinstitucional ha encontrado obstáculos múltiples para ser efectiva. Entre las causas que explican esta dinámica están la centralización, la duplicidad de funciones y la búsqueda de homogeneidad, cuando entre estados, regiones y municipios las condiciones no son homogéneas.

R: *La estrategia general debe dar margen para que cada estado y municipio construya su traje a la medida. Las autoridades locales son los primeros responsables en la construcción de las condiciones de seguridad en su territorio, los programas de prevención social, la policía de aproximación y la seguridad ciudadana. La Federación debe impulsar este esquema descentralizado con objetivos y valores uniformes, con capacitación y apoyo técnico.*

7. El **modelo policial único** no ha funcionado. La experiencia de operar bajo la figura de un mando único ha mostrado que no es posible imponer un modelo policial si no cuenta con la flexibilidad necesaria para adaptarse a las condiciones específicas de cada jurisdicción (estatal o municipal).

R: *La Federación debe establecer criterios generales y plantear estándares, pero cada circunscripción debe desarrollar su modelo operativo. Debe existir homogeneidad en objetivos y procesos, pero los mandos deben ser locales.*

8. Las **Fuerzas Armadas** han participado en tareas y misiones específicas en el ámbito de la seguridad pública. Sin embargo, su presencia no ha significado la solución del problema y ha tenido efectos no deseados en su relación con la población. La Ley de Seguridad Interior, recientemente aprobada por el Legislativo, atiende el limbo jurídico, pero genera otros problemas.

R: *Es necesario revisar doctrinas y misiones de las Fuerzas Armadas y su rol en la seguridad pública, sea permanente o transitorio, a partir de la estrategia general. En función de dicha estrategia se deben alinear sus misiones, atribuciones y responsabilidades con las de las fuerzas civiles de los tres órdenes de gobierno.*

9. En la estrategia de seguridad existen **desfases entre la inteligencia estratégica y la inteligencia operativa**, así como entre la inteligencia civil y la inteligencia militar. Adicionalmente, se confunde inteligencia con sistemas de información.

R: *En materia de inteligencia para la seguridad pública es importante revisar qué tipo de inteligencia se debe generar, quién y cómo la debe generar y quién la debe utilizar. En este ejercicio se debe alinear el trabajo del CISEN (Centro de Investigación y Seguridad Nacional), de las instancias de policía (inteligencia táctica y operativa) y sumar la inteligencia militar en materia de seguridad pública. El reto*

más complejo, sin duda, es la forma en que este sistema debe apoyar los esfuerzos locales. Resulta imperativo constituir un Sistema Nacional de Inteligencia para la Seguridad Pública y un Centro de Inteligencia para la Seguridad Pública, como parte de la respuesta-estrategia del Estado mexicano.

10. La **geopolítica** tiene importantes consecuencias para la seguridad pública. **Una estrategia que no considere los vínculos transnacionales del crimen organizado mantendrá permanentes ventanas de vulnerabilidad.** México es país de producción, comercialización y tránsito de sustancias ilegales y de otros delitos como trasiego de armas y tráfico de personas.

R: *Resulta imprescindible una estrategia clara de cooperación internacional con objetivos precisos, instancias responsables y medición de resultados. Las estrategias deben ser puntuales y sus resultados públicos, pues sólo así se podrá recuperar la credibilidad interna e internacional y mejorar la marca país.*

No resulta exagerado hablar de un **hartazgo**

ciudadano frente a las instituciones de seguridad del Estado en los tres órdenes de gobierno. Un sexenio más de deterioro de la seguridad pública tendrá un efecto negativo de tal magnitud que no habrá partido ni político que lo resista. Preocupa en este contexto la ausencia de un esquema efectivo de colaboración entre autoridad y ciudadanos en los tres niveles de gobierno.

R: *Cambiar el escenario de violencia e inseguridad implica trabajo político y técnico de fondo, que inicia con el reconocimiento de las fallas en el diagnóstico y las estrategias hasta ahora implementadas así como la generación de propuestas específicas para corregir el rumbo. Instaurar un grupo técnico, profesional, no operativo, para apoyar al candidato electo en esta compleja tarea resulta imprescindible, como lo es también incorporar en estos esfuerzos a distintas instancias de la sociedad civil, preocupada más que nunca por el tema de la violencia y la inseguridad, pero sin líneas claras de participación.*

CAPÍTULO I

NATURALEZA DEL PROBLEMA

México lleva más dos décadas en las que la seguridad pública se ha mantenido como tema central de la agenda nacional. Desde los albores del nuevo milenio, el gobierno federal ha buscado enfrentar esta situación con estrategias y planes diversos e inversiones multimillonarias. Los resultados han sido poco satisfactorios. En 2017 se registró el mayor número de homicidios dolosos de los últimos veinte años y para el 74% de la población la inseguridad constituye el principal problema de la agenda nacional.

¿De dónde viene la oleada de violencia e inseguridad que se instaló en México en la última década del siglo XX y cuya expansión se ha mantenido durante las tres administraciones federales del siglo XXI? ¿Cómo la han percibido los gobiernos responsables? ¿Qué explica que no obstante la atención política al tema y la cuantiosa inversión de recursos, los resultados quedan muy por debajo de las expectativas? ¿En dónde estamos en 2018 y cómo corregir el rumbo?

El diagnóstico realizado muestra que, si bien la intención era bajar la incidencia delictiva, la estrategia de seguridad pública no ha funcionado. ¿Qué está fallando? ¿Es una falla de diseño o de implementación? ¿O de ambos? El primer requisito para que una estrategia funcione tiene que ver con el conocimiento y adecuada interpretación del fenómeno que se busca abordar. Esto es, contar con un diagnóstico multifactorial que apunte en forma adecuada a la naturaleza del problema, sus manifestaciones, causas y dinámica, los actores involucrados y las interacciones entre ellos. La estrategia como ejercicio teórico puede ser impecable. Sin embargo, si las premisas del diagnóstico del que

se parte no corresponden a la realidad, difícilmente se alcanzarán los objetivos esperados.

ELEMENTOS PARA EL DIAGNÓSTICO

El primer error en el pasado reciente fue haber aislado la política de seguridad pública del conjunto de la política nacional. ¿Es mera coincidencia que la crisis de seguridad pública se desate cuando la política en el país deja de ser vertical y centralista? En los viejos tiempos del PRI la seguridad pública dependía del control político. Los responsables de la estabilidad política eran al mismo tiempo los responsables de la seguridad pública. El presidente instruía al gobernador, quien a su vez giraba instrucciones a sus municipios. Quien no acataba o cumplía, pagaba un alto costo político. Dos factores marcaron el rumbo en esos tiempos. Por un lado, se diseñaban políticas de seguridad pública bajo premisas de control político, lo que era posible cuando un solo partido controlaba la vida política del país. Por otro, la ausencia de transparencia y rendición de cuentas, que prevalecían, hacía del diseño e implementación de esta y otras políticas públicas, un tema discrecional. No había información para evaluar las políticas, para denunciar los errores y para corregir el rumbo.

La alternancia en el poder en gobiernos estatales, a partir de 1989, puede tomarse como un parteaguas del fin de una era política en México. Para el año 2000, cuando ocurre la primera alternancia presidencial, 15 de las 32 entidades federativas habían sido conquistadas por la oposición. Desde entonces la evolución de la democracia mexicana derivó en un federalismo que se hizo disfuncional. Los gobiernos estatales y

municipales en manos de partidos distintos contaron con un mayor margen de maniobra, pero sin capacidades institucionales. Esta situación, en última instancia, en lugar de fortalecer la seguridad pública, la debilitó.

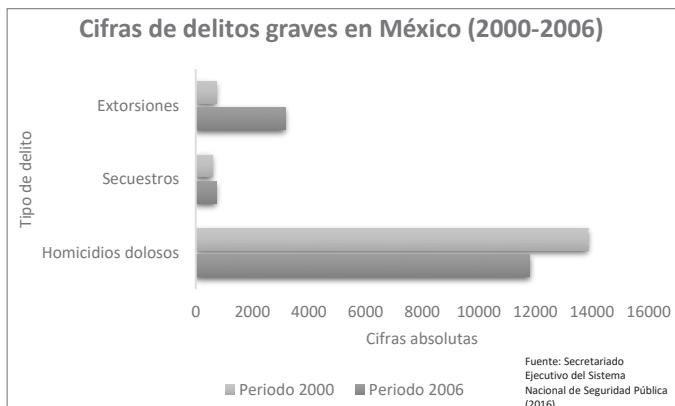
Varios factores influyeron en esta evolución. El primero y más importante, el país no estaba preparado para enfrentar una crisis de seguridad pública. Dado que el 90% de los delitos *in crescendo* eran del orden común, en estricto sentido correspondía a las estructuras de policía y procuración de justicia (estatales y municipales) enfrentar y contener la tendencia creciente de violencia y criminalidad.

Esta situación coincide con el apogeo del mercado de drogas en Estados Unidos y del crecimiento exponencial del paso y producción de drogas por México. La mayor parte de los estados y de los municipios no estaban preparados para ello. El nuevo escenario dejó en claro que el andamiaje institucional presentaba un grave déficit, y que en el pasado los esfuerzos por profesionalizar y fortalecer los aparatos estatales y municipales de seguridad fueron muy desiguales, poco resistentes a los cambios de gobierno y de precaria fortaleza institucional. Frente a una situación cada vez más crítica, el mayor esfuerzo para enfrentar el problema emanó entonces del gobierno federal.

Para el año 2000 la delincuencia, en particular aquella vinculada con el narcotráfico originado en la dinámica internacional de la producción y comercialización de drogas, estaba más que organizada en México y la evolución política descrita favoreció su expansión. Las organizaciones criminales encontraron un vacío en seguridad pública que derivó en mayores márgenes de maniobra para sus operaciones. Así, el problema de origen no sólo fue el crimen organizado, sino la ausencia de estructuras robustas de seguridad pública, lo que les abrió un generoso espacio para actuar.

La administración de Vicente Fox (2000-2006) intentó robustecer la Policía Federal para, a partir de ahí, poner orden a lo largo y ancho del país. En el ámbito institucional la decisión emblemática fue la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, con lo que la nueva administración mandaba un claro mensaje de la importancia otorgada al tema. Se creó también la Agencia Federal de Investigación (AFI), dentro de la Procuraduría General de la República (PGR) lo que, entre otras cosas, llevó a la duplicación de funciones con la Policía Federal.

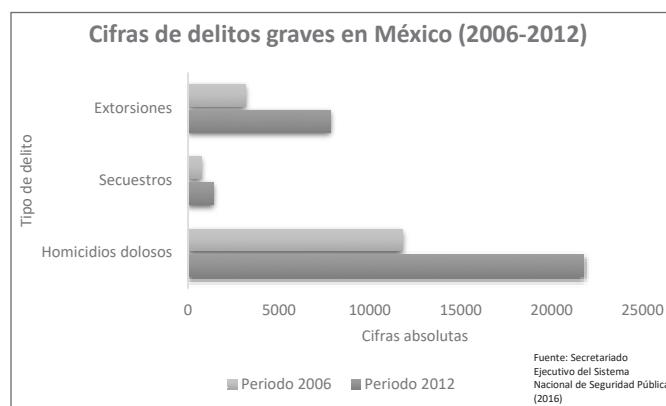
Dadas las insuficiencias e ineficiencias de los aparatos civiles de seguridad, para el cambio de siglo, las Fuerzas Armadas ya jugaban un rol de primer orden en la lucha contra la delincuencia organizada, con los vacíos legales y organizacionales que esto conlleva al no ser las tareas de policía su razón de ser. En el periodo 2000-2006 la cifra de homicidios dolosos pasó de 13,855 personas a 11,806, pero los secuestros se elevaron de 591 a 733 y las extorsiones pasaron de 1,168 a 3,157.¹



El gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), también de filiación panista, convirtió la lucha contra el narcotráfico en tema central de su gestión. Se retomó el esquema de la Policía Federal como pieza clave en esta lucha y se invirtieron recursos sin precedentes en

¹ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2016). Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2016. México.

el orden federal en los aparatos de seguridad, civiles y militares. En dicho periodo, los elementos del fuero militar desplegados en el combate al narcotráfico pasaron de 37,523 (2006) a 52,690 (2011), un incremento del 40%². Esto resulta lógico por la rápida expansión del crimen organizado. No había alternativa al actuar, aunque sí había alternativas de cómo actuar.



El tema se convirtió en prioritario en la agenda México-Estados Unidos, en particular en el marco de la Iniciativa Mérida, un esquema de cooperación bilateral que nunca maduró. Los recursos de dicha iniciativa llegaron a cuentagotas y de manera fragmentada y el gobierno de México tampoco tenía clara la forma de optimizar el uso de dichos recursos.

La estrategia en este periodo se centró en el combate al crimen organizado, más puntualmente en la *guerra contra el narcotráfico*. Las inversiones en la Policía Federal y en las Fuerzas Armadas se incrementaron a pasos acelerados; también se diseñó un esquema de fortalecimiento de las policías estatales para coordinar esfuerzos con la Policía Federal. Al igual que en el sexenio de Vicente Fox, en la administración de Felipe Calderón las policías municipales prácticamente no participaron en la estrategia y muy poco se les invirtió en recursos, personal o capacitación. La mayor parte de

2 Benítez, R., Aguayo, S., Rodríguez, A., & Vargas, K. (2017). Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016 (Primera Edición ed.). Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

los esfuerzos y recursos de la estrategia se concentraron en las fuerzas federales.

Durante la administración de Felipe Calderón la guerra contra el narcotráfico estuvo siempre en primera plana. Hubo logros en materia de detención de líderes de carteles y decomiso de drogas, armas y dinero, aunque esto último en muy baja escala. Sin embargo, las cifras de delitos graves se incrementaron estrepitosamente. En el periodo 2006-2012 la cifra de homicidios dolosos pasó de 11,806 a 21,736, los secuestros de 733 a 1,418 y las extorsiones de 3,157 a 7,824³. Difícilmente podría argumentarse que la estrategia fue exitosa. El objetivo de reducir la violencia y la inseguridad estuvo lejos de alcanzarse. Esto no significa necesariamente que todo lo hecho no haya tenido ningún efecto o impacto. Sin embargo, la ausencia de procesos integrales y de continuidad en las acciones, hace difícil incluso evaluar logros e impacto más allá de las cifras de denuncias.

En perspectiva podríamos señalar tres principales fallas en la estrategia. La primera fue centrar los esfuerzos en la lucha contra el crimen organizado, particularmente el narcotráfico, cuando la situación de inseguridad y violencia permeaba, con distintos matices y niveles de intensidad, en la mayor parte de las entidades federativas. **Los delitos eran principalmente del orden común.** Se trataba de un fenómeno multicausal, que sin embargo se abordó con una estrategia que otorgó peso desproporcionado a uno de los factores de la inseguridad, el más visible y violento, pero no el único. Las fuerzas federales se encargarían de las organizaciones criminales, pero no había una estrategia clara para abordar el clima de inseguridad en las comunidades y para enfrentar otros tipos de violencia.

La segunda falla importante fue concentrar la atención en las fuerzas federales, mientras que en los

3 Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2016). Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2016. México.

estados y municipios las inversiones y avances fueron mínimos y no necesariamente por la falta de recursos sino por la ausencia de compromiso, seguimiento y rendición de cuentas. Al final de su administración, el presidente Calderón señaló a los gobernadores como los responsables del fracaso por no haber cumplido su parte, cuando en su origen la estrategia presentaba serias fallas por contemplar solamente una parte de la problemática de seguridad o por la inadecuación de los procesos de implementación y seguimiento. Uno de los corolarios de esta visión fue introducir al final de su mandato la figura del Mando Único Estatal, que subordina las policías municipales a los mandos estatales. Los resultados de su implementación, a la fecha, plantean serias dudas sobre la pertinencia del enfoque.

La tercera falla significativa fue ignorar en la práctica el concepto de seguridad ciudadana, pues si bien en los planes y programas de seguridad se hace alusión a la participación ciudadana, muy pocos recursos y esfuerzos se dedicaron a este tema. Al final el esquema de contención y persecución del delito prevaleció sobre cualquier esquema de prevención. También predominó la idea de que la seguridad se construye de arriba hacia abajo. Los precarios resultados mostrarían que la realidad del fenómeno rebasaba el enfoque y la estrategia. Al final de su administración, el presidente Calderón introdujo un Plan Nacional de Prevención Social de la Violencia y el Delito, iniciativa en la dirección correcta, pero que sólo quedaría como semilla plantada para la siguiente administración. Avanzar hacia el esquema de seguridad ciudadana implicaba cambios importantes en la visión y preparación de las policías y en su trabajo conjunto con las comunidades. Muy poco se avanzó en esa dirección.

Ciertamente, la seguridad implica un trabajo conjunto entre autoridad y comunidad. Significa la convergencia entre la política de prevención social y la política de

prevención policial de la violencia y el delito, así como el acercamiento de la política de seguridad a las políticas sociales. En resumen, un cambio de paradigma para el que ni sociedad ni autoridades estaban preparados.

Al momento del retorno del PRI a la Presidencia de la República, en 2012, la situación de inseguridad estaba peor que en los tres sexenios anteriores. Desde su campaña el presidente Peña Nieto colocó el tema en las prioridades de su agenda y anunció que se producirían cambios importantes en la estrategia. Sin embargo, en el transcurso de su administración hubo muy pocos cambios de fondo. La desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública Federal y la integración de sus estructuras a la Secretaría de Gobernación (SEGOB), así como la subsecuente creación de la Comisión Nacional de Seguridad, fueron los cambios más importantes en la estructura organizacional de las fuerzas de seguridad del Estado. Sin embargo, estos cambios no significaron mayor efectividad en las políticas.

En el nivel operativo el hecho más destacable fue el anuncio de la creación de una Gendarmería Nacional, policías con adiestramiento militar para fortalecer los aparatos de seguridad del Estado. Esta gendarmería debía eventualmente sustituir a las Fuerzas Armadas en su participación en el ámbito de la seguridad pública. Su implementación presentó problemas graves de coordinación interinstitucional entre civiles y militares y no se logró el objetivo. De origen, el planteamiento fue poco claro en cuanto a las funciones de este nuevo cuerpo y no resolvió el problema de fondo de contar con el personal adecuado para incrementar las fortalezas del Estado frente al gran reto de la inseguridad.

Otra de las iniciativas del nuevo gobierno fue retomar el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y el Delito, para lo cual se creó una subsecretaría *ad hoc* en la SEGOB. Entre 2013 y 2016 se destinaron alrededor de 10 mil millones de pesos a

este programa. Sin embargo, en septiembre de 2016, sin mediar una evaluación, el presupuesto para el programa desapareció. Es claro que en este proceso se omitió una de las principales precondiciones para una política de esta naturaleza, que es acercar la política de prevención policial a la política de prevención social. Tanto en su diseño como en su implementación se han manejado como políticas separadas.

En mayo de 2017 se registró la cifra más alta de homicidios dolosos de las últimas dos décadas, 2,186 homicidios en un solo mes⁴. Las percepciones de inseguridad por parte de la población son las más altas en la historia reciente de México y desde hace varios años la violencia y la inseguridad han sido ingrediente central sobre cómo se ve México desde el exterior (marca país). A pesar de que entre 2001 y 2016 los presupuestos para el tema de seguridad a nivel federal se incrementaron en niveles sin precedente, ¿se equivocaron en el diagnóstico? ¿En la estrategia? ¿En los activos con los que se contaba en relación con los resultados esperados?

Se incrementaron presupuestos, personal y equipamientos; se introdujo nueva tecnología, se aplicaron pruebas de control de confianza a policías de todos los niveles; se trabajó en la implementación de un nuevo sistema de justicia penal; se realizaron ajustes institucionales y organizacionales y se introdujeron nuevos modelos de coordinación dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

¿QUÉ FUE LO QUE FALLÓ?

Tres condiciones estructurales podrían ayudar a encontrar una explicación. **La primera**, que ya se mencionó, es la atomización del poder político y su vinculación con los temas de seguridad. Desde la última

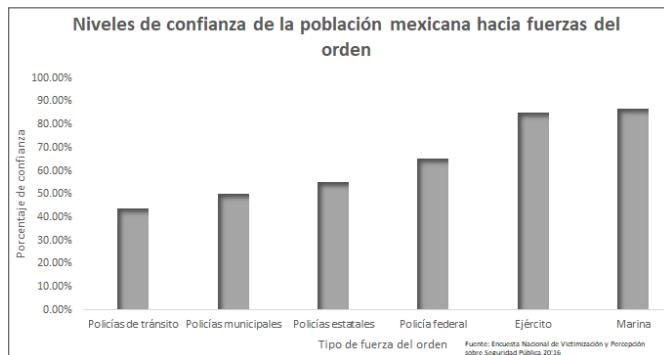
⁴ El Universal, Astrid Sánchez. (18 de Septiembre de 2017). El Universal. Obtenido de El Universal: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2017/06/21/mayo-registra-2-mil-186-homicidios-dolosos-es-el-mes-mas>

administración priista del siglo XX, el poder político se fue trasladando hacia entidades federativas, municipios y delegaciones políticas, con distintas filiaciones partidistas, lo que derivó en vacíos de poder institucional que han sido aprovechados por la delincuencia organizada. No fue sólo el narcotráfico el que trajo la violencia y la inseguridad, sino las condiciones del país las que permitieron su arraigo y expansión. Con las acciones gubernamentales de la primera década del siglo, el control de los mercados ilegales se fragmentó en un mayor número de organizaciones criminales, menos centralizadas, pero no por ello menos eficientes y violentas.

El control, centralización, y/o administración política de la corrupción, también se atomizó. A río revuelto, ganancia de pescadores. La corrupción en las policías y aparatos de administración de justicia no disminuyó. Incluso los nuevos controles institucionales, introducidos desde el año 2000, se vieron rebasados por las dinámicas locales. Cada secretario, gobernador, alcalde, comandante, jefe o juez, administra su circunscripción, territorial o sectorial. En 2017 al menos 15 gobernadores estaban presos o prófugos con denuncias por estos delitos. A esto debe sumarse el incremento del poder de corrupción del crimen organizado.

La segunda falla estructural ha sido la ausencia de diálogo entre la política social y la política de seguridad. Los países en los que la seguridad pública encuentra sus niveles más altos de eficiencia son aquellos en los que las policías locales son la base del sistema de seguridad y todos sus elementos guardan una relación estrecha con sus comunidades directas. En México no ha sido el caso. La mejor prueba son los niveles de desconfianza de la población hacia sus policías. De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública (ENVIPE) de 2016, sólo 43.6% de las personas confían en los policías de tránsito; 50.1% en

las policías municipales, 55% en las policías estatales y el 65.1% en la policía federal, muy por debajo de los porcentajes para el Ejército y la Marina (85% y 87% respectivamente).



Al abordar las causas de inseguridad en las comunidades - violencia intrafamiliar, pandillas juveniles, abuso de drogas y alcohol, ausencia de espacios seguros, ausencia de cultura de la legalidad, entre otras - la atención y los recursos que les fueron destinados difícilmente hubieran podido hacer una diferencia. En el mejor momento (2013-2016) el presupuesto asignado a la prevención social de la violencia y el delito no llegó al 1% del asignado a la agenda nacional de seguridad. La búsqueda de resultados rápidos con fines político-electorales no ha dejado madurar procesos en los que los resultados sólo son visibles en el mediano y largo plazo.

No menos importante en el recuento de condiciones estructurales es la debilidad del andamiaje institucional. La atomización del poder político, aunada a los cambios de partido en las administraciones federales y estatales, ha creado cambios de reestructuraciones (reasignación de funciones y recursos) y de nuevas instancias (regulaciones y responsables). Salvo en las Fuerzas

Armadas, en el resto de los aparatos de seguridad los índices de rotación en todos los niveles presentan cifras preocupantes. Los servicios de carrera en las corporaciones civiles de seguridad han sido trastocados por regulaciones complicadas, engorrosas y cambiantes; la profesionalización se ha mantenido por debajo de los requerimientos. Frecuentemente, las decisiones de alto nivel obedecen más a motivaciones políticas que de seguridad, lo que ha llevado a que la criminalidad lleve la delantera a la acción gubernamental. En esta dinámica, muchos de los esfuerzos se han visto truncados con los cambios de administración. En definitiva, el fortalecimiento del andamiaje institucional, particularmente en el ámbito civil, es uno de los principales retos del Estado mexicano.

Mención particular merece el tema de la inteligencia de Estado para los temas de seguridad. Durante la creación del CISEN, en 1989, se separó el trabajo de inteligencia para el narcotráfico del resto de la agenda de seguridad nacional y, por ende, de las funciones y atribuciones del CISEN. A partir de la administración del presidente Salinas, el tema del narcotráfico se colocó en las prioridades de la agenda de seguridad nacional - y no solamente de la seguridad pública – por sus efectos en la población y en las instituciones del Estado. Sin embargo, desde el año 2000, la inteligencia para ese tema se ha acotado a niveles operativos, sea en la Policía Federal o en las Fuerzas Armadas. Actualmente se percibe una clara ausencia de inteligencia estratégica sobre dicho tema que, entre otras cuestiones, debería abordar las aristas internacionales del problema.

CAPÍTULO II

COMPONENTES DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

La revisión de la estrategia de seguridad pública implica transitar por sus distintos componentes. En la parte del diagnóstico es evidente que la seguridad pública se mantiene como el tema de mayor preocupación para quienes viven, trabajan o transitan por México. La violencia se puede encontrar en cualquier ámbito y en cualquier rincón. Los indicadores de los delitos del fuero común y del orden federal se ubican muy por encima de donde estaban hace tres décadas. Ninguno de los gobiernos en este lapso ha salido airoso. Así lo indican las estadísticas oficiales y el sentir de los ciudadanos.

Sin duda podemos hablar de un avance importante en los sistemas de información del Estado, en particular de las instancias federales encargadas de recopilar y publicar información. El avance en entidades federativas, estados, municipios y delegaciones políticas ha sido más lento y heterogéneo. Empero, el análisis estratégico de la información, a juzgar por los resultados, no ha sido el más afortunado. Esto puede obedecer a prejuicios, ideas preconcebidas, ineptitud de los analistas o carencias en la formación y experiencia de quienes formulan la política a partir de dicha información o, en última instancia, a la ausencia de voluntad política para abordar el problema a fondo.

A partir de este diagnóstico general se celebraron varias reuniones entre los especialistas del tema, de las que surgieron propuestas para fortalecer el diagnóstico, aportaciones analíticas importantes y, sobre todo, recomendaciones sobre cómo ajustar el rumbo. El desglose de estos elementos constituye la segunda parte de este documento.

I. LA POLITIZACIÓN EN LA INSTRUMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD.

¿Quién revisa y construye la estrategia de seguridad pública? La revisión y construcción de la estrategia es una tarea técnica que requiere información, un vasto conocimiento de las dinámicas de violencia y seguridad en el país, del andamiaje institucional y de sus capacidades y limitaciones. La constante rotación de cuadros políticos y técnicos de las últimas dos décadas en poco ha ayudado a la permanencia y maduración de estos cuadros, lo que sin duda contribuye a las fallas en la implementación de la estrategia. Sin un andamiaje de seguridad pública, robusto y confiable, difícilmente se podrá avanzar.

Para el desarrollo e implementación de la estrategia se cuestiona si la naturaleza de la definición de la política pública debe ser vista desde una perspectiva técnica o política. Incluso se cuestiona si la seguridad pública debe encuadrarse institucionalmente en el mismo nicho de la gobernabilidad democrática, esto es, en la Secretaría de Gobernación.

El diseño de la política en materia de seguridad pública debe emanar del Sistema Nacional de Seguridad Pública, aunque existen dudas entre los participantes sobre sus capacidades. Se comentó que el CISEN podría contribuir a diseñar y desarrollar una estrategia general de seguridad pública. Quienes apoyan esta posición argumentan que la seguridad pública se ha convertido desde hace tiempo en un componente consustancial de la seguridad nacional y que el CISEN es la instancia que mejor conoce la agenda de riesgos con una visión

amplia y que cuenta con los elementos para aportar las cuestiones técnicas que requiere el ejercicio. Si el diseño se realiza al interior del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que tiene este mandato, entonces habrá que hacer los ajustes necesarios para mejorar su eficacia.

Resulta crucial identificar a los actores fundamentales que tienen mandatos importantes y establecer un esquema interinstitucional coherente. Sin embargo, es importante considerar que existen instituciones que ya no será tan fácil de alinear a la estrategia central, dadas las reformas y cambios orgánicos, por ejemplo, la transformación de la Procuraduría General de Justicia hacia una Fiscalía General de la República.

El análisis de las historias de éxito en locaciones específicas como Ciudad Juárez, Monterrey o Ciudad Nezahualcóyotl arrojó que estas experiencias no fueron necesariamente producto de la estrategia federal sino resultado de iniciativas locales que posteriormente apoyó el gobierno federal. Esto sustenta la necesidad de una estrategia general que considere las condiciones específicas de cada entidad federativa y de cada región.

Si bien los distintos programas vigentes en la presente administración federal – Programa Nacional de Defensa, Programa Nacional de Procuración de Justicia, Programa de Prevención Social de la Violencia y, particularmente, el Programa Nacional de Seguridad Pública – cuentan con sustento teórico y metodológico, no se presentaron los indicadores o métricas que permitan el seguimiento y garanticen el cumplimiento de resultados y tampoco existen respuestas en los informes de gobierno para reportar el avance de las estrategias implementadas, lo que funcionó y lo que no funcionó y los ajustes pendientes. Lo anterior hace pensar que no hay avance, puesto que no hay resultados publicados ni un diagnóstico adecuado que revele el estado en que se encontraba la inseguridad desde que inició la implementación de la estrategia. Esto significa

que más allá de las cifras duras, es difícil medir el avance a través de los procesos.

La estrategia se debe robustecer con dos componentes complementarios: indicadores para determinar si la estrategia tiene éxito en su ejecución y un esquema de seguimiento para determinar si la estrategia coordina en forma adecuada a todos los actores y los orienta en la misma dirección.

Es importante considerar que la lógica económica no debe ser el único parámetro, ni siquiera el determinante, para decidir si se reestructura o no el andamiaje destinado a la atención de la seguridad pública. Brindar y garantizar la seguridad cuesta y costará lo tenga que costar. La respuesta se encuentra en el desarrollo de procesos institucionales, no en la reestructuración *per se*. El engranaje entre los distintos componentes como el humano, político, organizacional y social determinará el éxito de la evolución positiva en la materia.

Como parte de la estrategia general deben revisarse no sólo las instituciones encargadas de brindar las capacitaciones, sus programas e instructores, sino también se debe atacar el problema de fondo que es el bajo nivel de investigación, reflexión y generación de conocimiento que debe traducirse en materiales de estudio, programas de mayor calidad y mejor formación curricular de los instructores.

La baja articulación que existe en nuestro país entre el diseño, la formulación de políticas públicas y la generación de conocimiento lleva con frecuencia a la imitación mecánica de otros modelos, a la improvisación y a la búsqueda de soluciones que brinden resultados de corto plazo. Los temas de seguridad pública no son la excepción. No existe ninguna instancia del sector público federal dedicada a generar conocimiento en estos asuntos y los investigadores académicos especializados son contados. El déficit que presenta México en la

materia no es sólo alarmante si lo comparamos con los países de la OCDE, sino incluso con países como Chile, Brasil y Argentina, que tienen una tradición mucho más robusta en la investigación y generación de conocimiento en los temas de seguridad, dentro y fuera del estamento militar.

Para quien sea electo como el nuevo titular del Poder Ejecutivo Federal y para quienes le acompañen en la responsabilidad de mejorar las condiciones de seguridad pública en el país será indispensable solicitar al actual Presidente de la República un reporte detallado sobre todas y cada una de las acciones en materia de seguridad pública comprometidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018 y valorar aquello que quedó pendiente. Sin duda las acciones siguen siendo vigentes y el reporte sería un buen punto de partida para encauzar y fortalecer los esfuerzos en busca de mejores resultados.

Si bien la estrategia de seguridad pública emana de decisiones políticas, la gravedad de la situación amerita la existencia de una instancia técnica, sin matices políticos, responsable de asesorar el diseño de la estrategia, realizar la evaluación y seguimiento de avances y resultados y asegurar la comunicación y retroalimentación con distintos sectores de la sociedad sobre el estado de la seguridad pública en el país. Todo ello en un horizonte de al menos 25 años, que trascienda las administraciones sexenales.

II. AUSENCIA DE UNA POLÍTICA DE ESTADO EN LA QUE CONVERJAN LOS TRES PODERES.

La seguridad pública es responsabilidad de los tres Poderes de la Unión. Sin embargo, en el análisis se aprecian zonas grises de responsabilidad y falta claridad en las facultades y atribuciones de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En las dos últimas décadas se ha generado un conjunto de leyes en el ámbito de la seguridad pública del que han derivado nuevas estructuras, que no necesariamente han abonado a la solución del problema: la Ley de Seguridad Nacional (2005), la Ley General de Seguridad Pública (2009), la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2012) y la Ley de Seguridad Interior (2017).

¿En qué medida los legisladores han servido como soporte a las estrategias de seguridad y al alcance de los objetivos planteados? ¿En qué medida son corresponsables de la situación de inseguridad que vive el país, las entidades federativas, los municipios y delegaciones políticas? ¿En qué medida los legisladores son o no intérpretes del sentir de los ciudadanos en materia de seguridad pública?

Hablar de leyes lleva necesariamente al tema de las responsabilidades y atribuciones de los legisladores en los asuntos de seguridad en los tres órdenes de gobierno. No resulta temerario afirmar que no existe en los cuerpos legislativos, incluso en el ámbito federal, un historial de profesionalización y acumulación de experiencia en los temas de seguridad. Establecer la responsabilidad del Poder Legislativo en la situación actual de violencia e inseguridad no es un asunto menor; es una corresponsabilidad de los legisladores con el Ejecutivo.

Legislar en un ambiente de polarización y desorden legislativo, entre bancadas y al interior de estas, ha resultado un problema. Esta situación se agudizó durante los últimos dos años hasta llegar a escenarios inmanejables en 2017, en los que el proceso de aprobación de leyes consideradas prioritarias para el Ejecutivo se estancó. El caso del fiscal anticorrupción, el mando coordinado y la Ley de Seguridad Interior fueron claro ejemplo de ello.

Por ello es necesario definir con mayor precisión el rol y la responsabilidad de los legisladores en el tema de la seguridad pública, esto es, su corresponsabilidad con el Poder Ejecutivo en el diseño y seguimiento de políticas. Es también importante fijar la responsabilidad política de las legislaturas locales en la definición de la estrategia de seguridad. ¿Quiénes deben intervenir a nivel federal, estatal y municipal en la definición de las políticas?

En el nivel operativo otros temas requieren la atención del Poder Legislativo. Debido a su fuerza política, no hay obstáculos para dictar instrumentos legislativos efectivos en la materia como la revisión de los delitos graves o no graves, la portación de armas, criterios de oportunidad y los actos que requieren autorización judicial. Es importante considerar que desde el Poder Legislativo se deben dictar las normas para prevenir la impunidad.

Adicionalmente, hay dos componentes que se deben incorporar a cualquier estrategia. El primero, los aparatos privados de seguridad, los cuales no están debidamente regulados; el segundo, los grupos de autodefensa, que en algunos estados se han convertido en aliados del crimen organizado o en fuerzas con capacidad de fuego y no necesariamente responden a los intereses de las comunidades en donde surgen.

¿Cómo lograr que los temas de seguridad se traten en un ambiente de asepsia política por ser políticas de Estado – y no sólo de gobierno y mucho menos partidistas – que otorguen a los responsables de la seguridad un marco jurídico robusto, pero eficiente, para el desempeño de sus tareas? Otros países cuentan con equipos de análisis y evaluación, como es el caso de la Government Accountability Office (GAO) en Estados Unidos, que realizan estudios y evaluaciones de carácter técnico sobre temas prioritarios que pasan por el Congreso. Valdría la pena considerar la creación de un órgano de esta naturaleza en México.

III. VISIÓN CENTRALISTA DE QUE LA SEGURIDAD PÚBLICA SE CONSTRUYE DE ARRIBA HACIA ABAJO CON ESCASA PARTICIPACIÓN Y COMPROMISO DE ACTORES ESTATALES, MUNICIPALES Y SOCIALES.

Una forma de resolver el tema de la coordinación interinstitucional es revisar la manera en que se distribuyen las tareas, recursos y responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno. A las autoridades federales les corresponde el diseño de la política nacional y la persecución de los delitos federales. Sin embargo, lo que ha mostrado la realidad es que existe una enorme ambigüedad entre delitos federales y delitos del orden común. Los gobiernos de las entidades federativas se eximen de responsabilidad atribuyendo la mayor parte de los delitos al crimen organizado. En ese escenario, en lugar de ser la Federación coadyuvante de los estados y municipios, es esta misma quien ha llevado el liderazgo en la estrategia y el manejo de los recursos.

Cada entidad federativa debe contar con una estrategia propia de seguridad alineada a la estrategia nacional. La estrategia particular debe definirse a partir de las características, dinámicas y procesos particulares de la entidad y de la diversidad que exista entre sus regiones y municipios. Las entidades federativas, municipios y delegaciones políticas son los primeros responsables en la construcción de condiciones de seguridad en su territorio, de los programas de prevención social, de la policía de aproximación y de la seguridad ciudadana. **Los planes de seguridad deben surgir de abajo hacia arriba.** La función de la Federación sería establecer estándares mínimos de lo que debe ser la fuerza de seguridad pública municipal. Una posible fórmula consiste en que si el municipio no puede cumplir las condiciones mínimas del estándar lo endose al orden de gobierno inmediato superior, hasta lograr dichos estándares.

Quedó claro en la experiencia de las administraciones de Fox y de Calderón que el problema no se resuelve

acermando las tareas operativas a la Presidencia de la República ni elevando la seguridad pública a rango de secretaría de Estado, sino con el fortalecimiento de cada una de las instancias con responsabilidades y atribuciones precisas. Más allá de las medidas y planes de emergencia que puedan justificarse en la situación actual, deben privilegiarse criterios que consideren la construcción de condiciones de seguridad pública desde lo local, con participación directa de autoridades y comunidades.

IV. DEFICIENCIAS E INSUFICIENCIAS EN EL CAPITAL HUMANO DE LAS INSTITUCIONES Y ALTOS NIVELES DE CORRUPCIÓN, CONSECUENCIA DIRECTA DE LA IMPUNIDAD EN TODOS LOS ÓRDENES DE GOBIERNO.

Uno de los problemas más graves que enfrenta el país es la percepción generalizada de impunidad para quien comete un delito, bien se trate de un ciudadano común -coludido o no con autoridades- o de autoridades que en complicidad con la delincuencia o por su propia cuenta cometen delitos de toda índole. La situación se complica cuando las acciones de la autoridad constituyen violaciones sistemáticas a los derechos humanos de los ciudadanos.

La procuración de justicia es componente sustancial de una estrategia exitosa de seguridad pública. Si el ciudadano denuncia delitos y no percibe una reacción atenta, expedita, imparcial y eficiente por parte de Ministerios Públicos y jueces, el aparato judicial pierde credibilidad. No resulta menos grave cuando las policías presentan a presuntos responsables de delitos, incluso cometidos *infraganti* y que pocas horas después son puestos en libertad.

Las reformas al código penal y el tránsito a un sistema distinto de impartición de justicia han sido un proceso largo y no necesariamente eficiente, lo que se suma al problema de la corrupción entre autoridades y ciudadanos, y a la impunidad e ineficiencia en la impartición de justicia.

La ineficiencia de las instituciones de justicia se refleja en la baja capacidad de sus recursos humanos: Ministerios Públicos que no investigan, jueces que no ejecutan resoluciones judiciales y policías vinculados con grupos criminales. Mientras prevalezca la impunidad, ninguno de los modelos o esquemas de seguridad pública dará resultados positivos.

Actualmente, hay un área de oportunidad como consecuencia de la reforma de procuración de justicia en donde es importante generar capacidades. El 95% de los delitos son locales, pero sus instituciones no tienen capacidad o no actúan por corrupción o por miedo. Es importante modificar las narrativas de lo que queremos, por ejemplo, priorizar la disminución de la violencia, la delincuencia y fortalecer la cohesión social. Eso realmente impactaría en el fortalecimiento de las instituciones.

Es importante considerar el peso que tiene la política sobre la toma de decisiones en el ámbito de seguridad y su relación con la justicia. ¿Podría la planeación en materia de procuración de justicia tener mayores factores de aislamiento respecto a las decisiones que respondan a intereses del gobierno en turno o partidistas? Se determinó que la autonomía del fiscal podrá incrementar la eficacia de toma de decisiones en ese ámbito, lo que exige blindar a la Fiscalía frente a decisiones políticas sobre decisiones judiciales, garantizar la protección del elemento humano en sus labores diarias y trabajar de la mano con las instancias de procuración de justicia y de seguridad pública a nivel estatal y municipal. Ciertamente, es necesario fortalecer la implementación del nuevo Sistema Penal Acusatorio en todo el país.

V. DEBILIDAD DEL ESQUEMA DE PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y EL DELITO, AUSENCIA DE DIÁLOGO ENTRE LAS POLÍTICAS SOCIALES Y LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y LA BAJA O NULA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Uno de los grandes retos que han debido enfrentar las recientes administraciones es el acercamiento de la seguridad pública a la ciudadanía. Esto es, la construcción de condiciones y ambientes más seguros en las comunidades como resultado de un trabajo conjunto entre autoridades y ciudadanos. En nuestro país esto implica un cambio de paradigma, que si bien existe en el discurso y en muchos planes gubernamentales, poco ha permeado en la realidad. Esta dinámica exige confianza entre las dos partes que sólo se logra cuando los ciudadanos sienten al policía como un miembro de su comunidad. Cuando las fuerzas federales y estatales llegan sólo a apagar incendios, sin una relación previa y posterior con la comunidad, la población no sabe a quién recurrir o a quién pedirle cuentas, pues se diluyen las responsabilidades.

Componente fundamental de este paradigma es el acercamiento de la prevención policial y social de la violencia y el delito. Actualmente son dos políticas que se piensan y se implementan por separado. Resulta imprescindible crear las condiciones para que ambas políticas formen convergencia y esto sólo será posible con el trabajo sistemático entre cada comunidad y sus autoridades.

Al ser la violencia un fenómeno multicausal en la que las dinámicas sociales juegan un papel fundamental (violencia intrafamiliar, pandillas juveniles, adicciones, etc.) policías y miembros de la comunidad deben trabajar en forma conjunta y sistemática en la prevención primaria (toda la población); secundaria (sectores en mayor situación de vulnerabilidad); y terciaria (quienes han cometido delito y purgado pena en prisión) para no reincidir en comportamientos violentos y/o delictivos.

El trabajo debe ser en paralelo, coordinado y con enfoque compartido, a partir de horizontes de mediano y largo plazo. Plantear la opción de aplicar la ley mediante la persecución del delito o trabajar la seguridad

comunitaria es un falso dilema. Ambos componentes son igualmente importantes para alcanzar ambientes más seguros y con menor propensión a la violencia. En este ámbito es importante considerar que la sociedad es parte del problema. Por ello, resulta fundamental construir puentes entre las comunidades y autoridades para lograr una seguridad ciudadana efectiva. En este proceso, la participación del sector empresarial, universidades y organizaciones sociales es clave. La seguridad del aparato productivo no se resuelve sin sus protagonistas, las universidades generan diagnósticos y modelos de evaluación y seguimiento y las organizaciones sociales tienen la capacidad de movilizar a la ciudadanía.

¿Cómo asegurar que las políticas de seguridad contemplen la prevención social y policial? ¿Estas deben ser parte de una política general o de planes y programas específicos en entidades federativas, municipios y delegaciones políticas? ¿A quién corresponde alinear estas políticas? ¿Cómo deben participar los actores sociales? Son algunas de las preguntas que requieren con urgencia repuestas más precisas.

VI. DÉFICIT EN LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL.

Una vez diseñada la estrategia y establecidos los mandos políticos corresponde a las distintas corporaciones operar las tareas de contención, persecución y prevención del delito. ¿Quién es responsable de qué? En una lógica simple, si entidades federativas, municipios y delegaciones políticas no son capaces de enfrentar el reto, como ha sido el caso, esto lleva el tema necesariamente al gobierno federal. Pero si las fuerzas federales policiacas no tienen la capacidad suficiente, como también ha sucedido, no queda sino recurrir a las Fuerzas Armadas. Este ha sido el escenario a partir de la última década del siglo XX.

La mayor parte de las fuerzas estatales y municipales no están articuladas ni capacitadas para enfrentar el

reto y las federales se han visto rebasadas. Tampoco la presencia de las Fuerzas Armadas ha significado la solución del problema y su participación ha tenido efectos secundarios no deseados en su relación con la población. La doctrina, misiones y preparación de las Fuerzas Armadas y Policiales son muy distintas. La misión de los militares es neutralizar amenazas con el uso de la fuerza; a la policía le corresponde mantener el orden y la paz social. Sus métodos y técnicas son muy distintas; también lo son sus términos de interacción con la ciudadanía.

Un problema adicional en materia de coordinación ha sido la multiplicación de instancias responsables dentro del gobierno federal. A la par de la Secretaría de Gobernación, responsable de la seguridad pública, existe un sistema y un Consejo Nacional de Seguridad Pública, lo que deriva en duplicación de funciones y atribuciones. En otros niveles también hay duplicación. Este es el caso entre la Subsecretaría de Prevención Social y Participación Ciudadana y el Centro Nacional de Prevención del Delito, con mandos y presupuestos distintos, pero con funciones y atribuciones similares.

VII. DIFICULTAD PARA IMPLEMENTAR UN MODELO POLICIAL ÚNICO EN CONTEXTOS LOCALES DIVERSOS.

Uno de los grandes retos consiste en definir el modelo de policía a instaurar en la siguiente administración. La transformación de las policías a un mando centralizado es más difícil de lo que parece: significa una separación de gestión administrativa, así como reestructurar las corporaciones con equipamiento, organización, homologación de salarios y profesionalización eficiente. Sin embargo, la transformación no debe perder el enfoque de la relación cercana de la policía con la comunidad.

Existen varios modelos exitosos en todo el mundo. El modelo inglés, en el que los delitos de narcotráfico, lavado de dinero y asuntos migratorios son investigados

a nivel nacional por agencias especializadas. Al 10% de los policías locales ingleses los entrena en áreas de inteligencia y de esa manera se encuentran capacitados para coordinarse con el órgano central de inteligencia para la seguridad interna (MI5) en temas que así lo requieran. Las policías locales cuentan con atribuciones para investigación. En Gran Bretaña todos los mandos policiales son locales. Sin embargo, en México, las policías municipales no se encuentran capacitadas ni tienen facultades para investigar en torno a delitos federales y/o locales.

En México, constitucionalmente, las funciones de seguridad pública son competencia de los tres órdenes de gobierno. El artículo 115 constitucional otorga al municipio estas facultades, lo que pone en problemas la instauración del modelo policial de mando único¹. Además en el artículo 21 se señalan las “respectivas competencias”, aunque no se explicitan en forma clara, lo que dificulta en la práctica la delimitación de dichas competencias. El mando único también conlleva el problema de que el modelo que lo sostiene no necesariamente responde a las condiciones particulares de los municipios o de las delegaciones políticas.

¿Se cuestiona también si las policías municipales dejarán de ser corruptas si las entidades federativas toman el control de las instituciones policiales? Un ejemplo sería Guatemala, donde desde hace muchos años el país cuenta con una Policía Nacional Civil que depende directamente del gobierno nacional vía el Ministerio de Gobernación. A pesar de la existencia de una sola policía con mando único y de la existencia de un sistema de procuración de justicia acusatorio y oral, los índices de impunidad siguen siendo muy altos. ¿Por qué

¹ Art. 115, III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución

Art. 21 La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.

no funciona? Una posible respuesta es que mientras los sistemas se encuentren vulnerables a la ineficacia y a la corrupción, las instituciones seguirán siendo débiles y la seguridad precaria.

En lo que se refiere a los municipios, sus policías por lo general son muy limitadas. Más aún, cerca de 600 municipios no tienen policía propia. La diferencia con las autoridades federales es que estas últimas se encuentran capacitadas, profesionalizadas, equipadas, regidas por un proceso de selección y cuentan con salarios homologados. Nada de esto significa un blindaje automático contra la corrupción, pero ciertamente la mayor profesionalización y mejores condiciones laborales reducen los incentivos para la corrupción.

Si se llegara a centralizar la gestión administrativa será posible crear una policía local más capaz y profesional para el cumplimiento de sus funciones de manera eficaz. Actualmente a nivel municipal es difícil formar policías, aunque ciertamente no es lo mismo hablar de zonas metropolitanas como Monterrey o Guadalajara que hablar de los municipios situados en la sierra donde colindan Guerrero, Puebla y Oaxaca. Por lo tanto, una de las propuestas sería que el sistema estatal, con apoyo federal, se encargue de cubrir el costo de seleccionar, capacitar y profesionalizar a los elementos municipales.

Sin embargo, no se debe quitar el mando municipal de las policías ni la obligación de contacto con la ciudadanía. Si el mando municipal no se encuentra debidamente empoderado, se corre el riesgo de que se deslinde de sus responsabilidades ante la comunidad y que la comunidad se quede sin interlocutor político, al no ser la autoridad municipal la responsable de la paz social. Al final lo importante es contar con estándares y requerimientos básicos con los que deben cumplir las policías locales, con planes específicos de mediano y largo plazo para alcanzar las metas y con el apoyo técnico y la capacitación necesarios por parte de los estados y la Federación.

Hasta ahora la instauración del mando único en ciertos lugares ha tenido costos muy altos y se han generado fricciones entre el estado y los municipios. El mando único provoca pérdida de autoridad y de atribuciones para los municipios al pasarle toda la autoridad al estado. En este escenario, el mando coordinado podría resultar una mejor opción si está planteado en forma tal que facilite la búsqueda de apoyo hacia al municipio, pero le preserve su responsabilidad primordial y su autoridad frente a la población.

Existe un componente administrativo institucional para obtener una policía efectiva con estándares mínimos. Ese proceso se vincula con el mando coordinado si se lograra centralizar la función del componente administrativo con salarios homologados y una capacitación centralizada (estatal y/o federal) que explice la responsabilidad que debe tener cada institución. De esa manera los municipios ya no dependerán de los recursos otorgados, sino que ejercerán sus propios recursos de acuerdo con sus necesidades en un modelo policial operativo. Con lo anterior, la ciudadanía puede medir el grado de compromiso del alcalde con el estado de fuerza que tiene y con las acciones específicas implementadas, lo que resulta prácticamente imposible si toda la responsabilidad descansa en la autoridad estatal.

En la encuesta 2004-2014 de *México, las Américas y el Mundo*, sólo el 28 % de los ciudadanos dicen confiar en su policía². Si partimos de la premisa de que la relación entre el policía y los ciudadanos es una precondición para la seguridad, la percepción negativa de los ciudadanos no es un hecho menor. El asunto se agrava si consideramos lo que se les ha invertido a las policías en las últimas tres administraciones. Que esto no haya tenido impacto en las percepciones ciudadanas es preocupante pues más allá de los resultados presentados por los gobiernos, las percepciones ciudadanas derivan de su experiencia

² Maldonado, G., Morales, R., González, G., Crow, D., & Schiavon, J. (2015). México, LAS AMÉRICAS Y EL MUNDO 2004-20142015. México: Centro de Investigación y Docencias Económicas, División de Estudios Internacionales.

personal y cotidiana. Este tema nos lleva a una de las condiciones estructurales de la problemática de seguridad, que es la desconfianza en la autoridad, sea por ineficiencia y/o por corrupción.

Ha existido un avance en el diseño e implementación de programas de reclutamiento, capacitación y profesionalización de las policías y en la estructuración de los servicios de carrera, pero esto, hasta ahora, tampoco ha generado una mejora sustancial en los ambientes de seguridad pública y/o seguridad comunitaria. Ciertamente está el argumento de que se trata de procesos de mediano y largo plazo; no debemos descartarlo, pero tampoco podemos darlo por bueno. Sin embargo, es importante seguir la línea de esquemas de capacitación amplios pero flexibles para construir habilidades y conocimientos útiles para la función de manera escalonada.

En ausencia de policías con responsables locales, resulta muy complicado promover la convergencia entre políticas de prevención policial y políticas de prevención social de la violencia y el delito, lo que sólo es posible con un trabajo cotidiano entre policías y comunidad. Una policía cuyos mandos están fuera de su territorio difícilmente podrá asumir compromisos y darle consistencia a estos procesos de acercamiento.

Por último, que es muy importante dejar claro el mensaje sobre la responsabilidad política de cada autoridad en materia de seguridad pública. Lo que se percibe a nivel internacional es que no hay esquema de seguridad pública que funcione si no está anclado en el nivel más bajo de representación política.

VIII. AUSENCIA DE CLARIDAD RESPECTO AL ROL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA Y SUS CONSECUENCIAS NO DESEADAS.

La participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el crimen organizado ha mostrado ser eficiente

en tareas y misiones específicas; con los años han adquirido la experiencia y conocimiento para intervenir en este ámbito. Sin embargo, las contradicciones de inicio respecto de su doctrina y la naturaleza de sus misiones les han dejado en un limbo jurídico, que se origina en las interacciones con la población a las que el actual esquema obliga y que salen del ámbito estrictamente militar. Esto ha llevado a generar presiones por parte del sector militar para modificar el marco jurídico y dar protección legal a sus integrantes a través de una Ley de Seguridad Interior, cuya discusión en el Congreso causó mucha polémica y que finalmente se aprobó y decretó en diciembre de 2017, generando nuevas preocupaciones e incertidumbres que han derivado en impugnaciones y han llevado el tema a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En última instancia, el actual esquema institucional ha trastocado misiones y atribuciones de las distintas corporaciones involucradas, lo que deja sin respuesta a preguntas tan importantes como ¿a quién le corresponde hacer qué y en qué forma?

Un problema que ha derivado del actual esquema son los mandos. Todas las estructuras militares y policiales son verticales. Sus integrantes responden a un mando inmediato superior. ¿A quién corresponde el mando en las misiones en las que participan conjuntamente policías y militares cuando sus códigos, doctrinas y protocolos son distintos? Este fue un tema especialmente delicado durante la administración de Felipe Calderón. Nunca se le encontró una solución institucional que dejara conforme a todas las partes.

Las Fuerzas Armadas tienen fortalezas y debilidades en este ámbito. Entre las fortalezas se destaca la generación de capacidades propias para organizarse y para rendir resultados; entre las debilidades, la ausencia de personal civil dentro de las Fuerzas Armadas, su carácter insular y el beneficio de no intervención por parte de otras instancias gubernamentales y de la sociedad civil organizada.

Es por ello que surge la necesidad de definir claramente el rol de las Fuerzas Armadas con sus funciones *de facto* en la seguridad pública, como convertirlas en carabineros o policía civil y especializarlos en seguridad pública. No se desconoce la validez de la preocupación de los integrantes de las Fuerzas Armadas sobre su situación jurídica al momento de interactuar con la población en tareas de seguridad pública, lo que les llevó a solicitar el apoyo jurídico del Estado para, a través de la Ley de Seguridad Interior generar certeza en sus roles y funciones. Es precisamente en este tema en el que se han centrado las impugnaciones.

Se advierte que esto último es un problema sectorial que no necesariamente va a resolver la problemática general. Dentro de las fuerzas de seguridad pública aún hay temas por resolver, como el reclutamiento de personal debido a la falta de incentivos, de un servicio profesional de carrera, de vivienda, de servicios de salud y una jubilación digna. Por el momento el reto es reclutar personal para cumplir con el estándar y lo que implica trabajar en horizontes de al menos 25 años. Parte de la estrategia debe contemplar el reto de delimitar y especializar en tareas de seguridad a sus integrantes a las fuerzas de seguridad, sean civiles o militares, y su forma de complementariedad.

Es necesario revisar doctrina y misiones de unos y otros para adaptarlos a una realidad no deseada, pero impuesta por las circunstancias y que llevaría a repensar las estructuras internas de cada corporación. ¿Cómo llevamos este ejercicio a los tres órdenes de gobierno? ¿Cómo alineamos retos, capacidades, atribuciones y responsabilidades?

IX. DEFICIENCIAS EN LOS SISTEMAS DE INTELIGENCIA PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA.

La inteligencia no es sinónimo de información. Es un proceso de recolección y análisis de información

orientado a prevenir, contener y neutralizar riesgos y amenazas en un determinado ámbito. ¿Es posible avanzar una estrategia de seguridad pública sin inteligencia robusta y oportuna? ¿Quién debe generar esta inteligencia? ¿Quién la debe utilizar?

A la pregunta sobre quién genera inteligencia en este país la primera respuesta remite a la distinción entre instituciones civiles y militares. La segunda distinción importante está entre la inteligencia estratégica y la inteligencia operativa. En teoría, el CISEN tiene la responsabilidad de generar inteligencia estratégica para todos los temas de la agenda de seguridad nacional. A nivel estratégico, ahora más que nunca, la seguridad pública forma parte de la agenda de seguridad nacional.

Los militares generan planes de guerra y la inteligencia estratégica y operativa necesaria para su implementación. Las policías producen inteligencia operativa. Otras instancias del gobierno federal estructuran inteligencia especializada. Es el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en relación con los delitos financieros y de la PGR en sus materias.

La inteligencia estratégica resulta fundamental para abordar el tema de la seguridad pública en dos aspectos. El primero se refiere a la identificación de los principales factores disruptivos de la seguridad, su interacción y dinámicas, incluyendo la dimensión internacional. El segundo, no menos importante, alude a los efectos de esta problemática en las instituciones del Estado, esto es, las fortalezas y debilidades del mismo para abordar el problema y la identificación de aquellos actores o situaciones dentro del Estado que se convierten en factores de riesgo. Esta segunda tarea resulta especialmente importante cuando las instituciones del Estado han sido penetradas por el crimen organizado, ámbito en el que la contrainteligencia (cuyo principal objetivo es proteger

las instituciones del Estado) está llamada a jugar un rol sustantivo. ¿Quién es responsable de esta última tarea?

Durante la administración de Calderón la inteligencia para la seguridad pública se trasladó a la Secretaría de Seguridad Pública. Difícil saber si realmente se generaba inteligencia o lo que llamaban inteligencia se acotaba a un sistema de información. Por su parte, las instituciones militares han incursionado en los ámbitos de la inteligencia estratégica y operativa.

En algún momento de la administración de Calderón se planteó una iniciativa en la que las Fuerzas Armadas fusionarían las unidades de inteligencia, lo cual significaba para el gobierno perder el control político sobre la inteligencia criminal. Sin embargo, si los tomadores de decisiones no tienen clara las diferencias entre los distintos tipos de inteligencia y cómo se distribuye en la toma de decisiones estratégicas, tácticas y operativas, será difícil que cualquier estrategia que se instaure o instrumente tenga éxito. Se recomienda que quien tome las decisiones de alto nivel esté consciente de la necesidad de ajustar el rumbo en este ámbito, que resulta crucial para el éxito de las políticas.

Respecto de la recolección de información, una de las preocupaciones es definir qué conviene centralizar y qué conviene compartir (con estados y municipios). Definir esto porque facilitaría la distinción de las funciones a distribuir.

Resulta primordial pensar en los insumos, centralizar y estandarizar la información. Debe existir un método común para la recopilación y hasta para la investigación. Hay iniciativas para elaborar protocolos y estandarizar la actuación de las instituciones. Sin embargo, por distintas razones, técnicas y políticas, no se han implementado. Existe mucha información que no está vinculada entre estados y municipios. Por ejemplo, el delito de robo de vehículos cuenta con alta incidencia y se conoce que nueve

de cada diez vehículos pertenecientes a los huachicoleros son robados; sin embargo, no hay un portal de registro de vehículos que vincule la información estatal con la federal.

Todavía falta mucho trabajo para estandarizar y para fortalecer las capacidades, principalmente para explotar y analizar la información. Hace mucha falta fortalecer la recolección y análisis de datos cuantitativos, pero estos no revelan la realidad y complejidad en su totalidad, es importante complementar los datos cuantitativos con datos cualitativos, además de usar otras fuentes alternativas de información y herramientas de análisis.

Resulta urgente la creación de sistemas con información confiable, oportuna y pertinente. Por ejemplo, en cuestiones de narcotráfico, se conocen los datos métricos de las localidades en donde se realiza el cultivo, pero se desconoce el proceso de producción y las estrategias de cultivo o de leva. Hay una dependencia de la información proveniente de instituciones estadounidenses para conocer el impacto del tráfico de narcóticos como estrategia central para el tema de seguridad. Y se dejan fuera relaciones con países de Centroamérica, Sudamérica y de otras latitudes.

Retomando experiencias de otros países, en el ámbito específico de la delincuencia organizada, la inteligencia especializada se ha convertido en un arma poderosísima siempre y cuando priorice la formación de oficiales para generar inteligencia financiera. La asistencia jurídica internacional en las investigaciones financieras resulta esencial en este ámbito.

Cualquiera que sea la estrategia por implementar, deberá considerar la documentación de procesos y experiencias, así como la publicación de resultados y los parámetros de evaluación. Así como en 1989 se estableció el CISEN, y en 1993 se creó un Centro de Inteligencia para el Control de Drogas (CENDRO), al

interior de la Procuraduría General de la República, que años después se transformó en el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información (CENAPI), y posteriormente perdió la especialización para la cual fue creado. Hoy se considera necesaria la creación de un Sistema Nacional de Inteligencia para la Seguridad Pública y de un Centro de Inteligencia para la Seguridad Pública, que articule e integre el esfuerzo del Estado mexicano para producir inteligencia estratégica, táctica y operativa para mejorar la seguridad pública en el país, sobre todo la directamente vinculada a los reclamos de la ciudadanía.

La agenda de estas instancias deberá atender los tres niveles de inteligencia (estratégica, táctica y operativa) y deberá provocar la reflexión y aportaciones de los involucrados y corresponsables de su atención, a nivel público y privado. Las prioridades deberán responder a los principales delitos del fuero común, a decir, robo o asalto en la calle y en el transporte público, extorsión, robo a casa habitación y robo total o parcial de vehículo.

Es claro que de la manera en que estamos previniendo y combatiendo los principales delitos del fuero común México no ha tenido los resultados que espera su sociedad. Uno de los principales elementos que hacen falta es producir inteligencia de calidad y compartirla con el objetivo de reducir la incidencia delictiva.

X. DEFICIENCIAS E INSUFICIENCIAS EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL.

La violencia y la inseguridad no son hechos aislados. La geopolítica tiene importantes consecuencias para la seguridad. En el caso de México, su posición como país de origen y de paso de sustancias tóxicas prohibidas a Estados Unidos ha generado negocios ilegales que dejan una importante secuencia de violencia y delincuencia en el territorio nacional. El comercio ilegal de drogas, armas y personas ha convertido al territorio mexicano

en tierra fértil para el delito. El crimen organizado no reconoce fronteras políticas.

Una estrategia de seguridad pública que no considere en forma consistente y sistemática la cooperación internacional mantiene permanentes ventanas de vulnerabilidad. ¿Cuál es el estado de nuestra cooperación internacional? ¿Contamos con la experiencia y los cuadros para diseñar e implementar programas de trabajo? ¿Quiénes deben ser los responsables? ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación? ¿Cómo medir los resultados de las acciones implementadas en el marco de la cooperación internacional? Son las principales cuestiones que surgen al momento de plantear la metodología necesaria para reforzar la seguridad en el ámbito de la cooperación internacional.

La principal cooperación de México en materia de seguridad se centra en Estados Unidos. En ambos países existen incentivos y reglas que determinan los ámbitos y alcances de la cooperación. Sin embargo, no parece existir una estrategia clara, al menos explícita, respecto de los niveles de cooperación que México busca alcanzar con Estados Unidos y con los vecinos centroamericanos y caribeños.

La Iniciativa Mérida es un esquema de asistencia de Estados Unidos hacia México y Centroamérica que no implica necesariamente trabajar en forma conjunta en materias tan delicadas como delitos financieros o flujos ilegales de armas.

Si consideramos que la cocaína y los flujos indocumentados extranjeros que transitan por México en su trayectoria hacia Estados Unidos llegan por la frontera sur, la relación con la América meridional, desde Guatemala y Belice, hasta Argentina, no resulta menos importante. En ambos casos estamos hablando de negocios ilícitos muy atractivos, con enorme capacidad económica y potencial de corrupción.

Actualmente la cooperación internacional resulta imprescindible para generar confianza, lo que implica crear grupos enfocados para lograr resultados. En una de las épocas más difíciles se adoptaron medidas como la extradición de mexicanos a Estados Unidos. En la actualidad esta práctica ya no debe ser utilizada sólo como herramienta disuasiva con los grupos criminales, sino también como una oportunidad para generar confianza con los interlocutores internacionales de México.

La confianza es central en la cooperación internacional y se ve reflejada en capacidades generadas y acciones implementadas por las instituciones mexicanas con participación internacional. Entre estas acciones se encuentran la capacitación, el entrenamiento, la certificación y las buenas prácticas generadas con la finalidad de convertir los esfuerzos internacionales en un esquema en el que todos los participantes ganan.

Sin embargo, en México, una vez que se capacita al personal, los elementos pueden ser removidos de sus cargos o bien, no son capacitados adecuadamente al contexto. Es importante capitalizar el beneficio del intercambio de información y de técnicas de investigación, lo que puede generar mejores prácticas de cooperación, en el entendido de que existe una gran asimetría en tamaño, experiencia y recursos entre las agencias estadounidenses y las mexicanas y que el tema de corrupción en las segundas se ha convertido en un elemento de desconfianza frente a nuestros interlocutores internacionales.

Un obstáculo adicional a la cooperación en este ámbito es la atomización de las agencias estadounidenses en temas de inteligencia y seguridad, lo que exige claridad en la selección de los interlocutores en función de los temas. A esto se suma que las propias instituciones mexicanas en ocasiones no tienen claridad en sus objetivos y en la cooperación que requieren.

Surge la pregunta si la Iniciativa Mérida es el marco pertinente y más eficiente para la cooperación bilateral en materia de seguridad y si existe algún tipo de evaluación para medir su efectividad. La Iniciativa Mérida funciona como asistencia para adquisiciones y asesoría técnica para el equipamiento, adiestramiento en temas de intercambio de información y capacitación de funcionarios del sistema penitenciario. Sin embargo, si se mantiene este esquema, se debe concertar un esquema de evaluación de resultados. La construcción de la confianza se fortalece en la medida en que se logran resultados y estos se documentan. En la frontera sur, en Guatemala, impera una crisis social y de derechos humanos. Existe un segmento en el que algunas de las zonas más pobres de México y de Guatemala se encuentran, por lo que es importante implementar programas integrales que enfaticen el desarrollo humano.

Otro tema central es la migración: la problemática es grave. Guatemala es el país más poblado de Centroamérica y para México representa un reto de corto, mediano y largo plazo. México debe contar con una estrategia clara para administrar este fenómeno considerando sus repercusiones en el ámbito de la seguridad pública en territorio nacional.

En referencia a El Salvador, los temas de la delincuencia y el pandillerismo son indicadores de un Estado fallido. El convenio del gobierno salvadoreño con las pandillas fue resultado de una coyuntura que se vio superada por los hechos. Actualmente ya no hay control y se desborda la problemática hacia Honduras y Guatemala. En Tapachula, Chiapas, existe hoy en día un problema grave de penetración de mareros, que se ha acentuado en 2017.

La cooperación internacional no debe ser exclusiva con Estados Unidos. La llegada del presidente Donald Trump al gobierno, el cambio de liderazgo en la administración de las instituciones y la inestabilidad que esto ha

provocado dentro de las agencias estadounidenses, han afectado la confianza construida con México. Además, es importante buscar mayor cooperación con los europeos y con otras naciones con experiencia en temas que le interesan a México y fortalecer los mecanismos de intercambio de información de inteligencia. Con Estados Unidos, México debe tomar la iniciativa para elaborar un planteamiento proactivo, no impuesto, partiendo de la base del estudio del interés y los objetivos de México para definir una agenda estratégica.

La llegada de Trump al poder también ha implicado una restricción de fondos para la cooperación, lo que crea un reto adicional para México en aras de mantener proyectos en curso orientados al desarrollo de capacidades para la reducción de violencia y del narcotráfico transnacional, la sobre población carcelaria y las estrategias de seguridad comunitaria.

Cabe destacar la necesidad de establecer una estrategia de cooperación internacional en la que no se requiera una curva de aprendizaje o en la que domine la parálisis al momento de determinar qué se espera de la cooperación.

De los puntos anteriores se desprenden las preguntas de ¿quién y con quién se deben firmar convenios? ¿Cuáles son las prioridades?, ¿Cuáles son las capacidades institucionales que deben reforzarse y qué países pueden ayudarnos a construirlas? Estos ya no son temas de equipamiento o capacitación, sino temas estratégicos.

CAPÍTULO III

COROLARIO POLÍTICO

Cambiar el escenario de violencia e inseguridad en el país implica trabajo político y social de fondo, que inicia en el reconocimiento de las fallas en el diagnóstico y las estrategias implementadas hasta ahora. No sólo se trata de discursos de campaña diciendo que todo será distinto. Se trata de una emergencia similar a la que se plantea frente a los desastres naturales, pero de carácter permanente y que requiere también del más alto posicionamiento del tema en la agenda nacional, de la atención permanente y directa del Presidente de la República y de acciones integrales del Estado mexicano.

La gravedad de la situación exige estructurar soluciones de mediano y largo plazo cuyos resultados no se verán de la noche a la mañana. Es necesario plantear una estrategia de al menos 25 años con aproximaciones sucesivas que deje de lado las promesas de soluciones mágicas con fines mediáticos o electorales. Quien aspire a hacer un cambio deberá contar con un órgano técnico, apolítico, responsable de acompañarlo en el proceso de diseño, implementación y evaluación de una nueva estrategia.

El ejercicio debe ser incluyente, algo a lo que lo que las autoridades en México, en los tres órdenes de gobierno, no son muy propensas. Esto debido a que, en la realidad, nadie adopta planes y estrategias en cuyo diseño no participó. En un ambiente de atomización política y desconfianza social, la mecánica tradicional ya no funciona. El ejercicio debe hacerse conjuntamente con entidades federativas, municipios y delegaciones políticas y con la participación de las comunidades locales. La Federación debe detonar procesos y después apoyar esfuerzos locales, sin imposiciones o controles obsoletos que la realidad ha probado ineficientes. **La seguridad pública se construye de abajo hacia arriba.**

El ejercicio debe contar también con la participación de los cuerpos legislativos y de los poderes judiciales, a fin de generar un ambiente en el que la política sirva de palanca para fortalecer el tratamiento y administración del tema y no para distorsionarlo. También debe aprovechar el interés, experiencia y disposición de organizaciones de la sociedad civil, como son empresarios, universidades y organizaciones sociales, en particular en campos como la prevención social de la violencia y la delincuencia, la cultura de la legalidad y la seguridad ciudadana.

Existe un exceso de leyes y reglamentos para regular y controlar las acciones de los servidores públicos, al grado que ha llegado a paralizar el quehacer gubernamental. De poco ha servido cuando en todos los ámbitos el ciudadano percibe que, para completar un trámite, lograr justicia o conseguir un contrato gubernamental, en cualquier nivel, debe estar preparado para dejar en manos del funcionario una generosa dádiva.

No resulta exagerado hablar de un hartazgo pero al mismo tiempo de un acomodo ciudadano frente a las malas prácticas del Estado, de los tres poderes y de los tres órdenes de gobierno. Los problemas nacionales no se solucionan si se abordan con timidez o ineficacia, sin importar la bandera política del gobierno en turno. La imagen de México en el exterior está cargada de violencia e inseguridad y no se trata solamente de un problema de comunicación social.

Si se toman las decisiones correctas en el momento y a los ritmos adecuados, es posible mejorar la situación. También es posible que la situación empeore. Sin embargo, un sexenio más de deterioro en la seguridad pública tendrá un efecto negativo de tal magnitud, que no habrá partido ni político que lo resistan.

¿QUIÉNES SOMOS?

PRESIDENTE

LUIS RUBIO

MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA

ANDRÉS ROZENTAL (FUNDADOR,
PRESIDENTE 2001-2006)

FERNANDO SOLANA[†] (PRESIDENTE 2007-2010)

ENRIQUE BERRUGA (PRESIDENTE 2011-2012)

JAIME ZABLUDOVSKY (PRESIDENTE 2013-2016)

AGUSTÍN BARRIOS GÓMEZ

CARLOS CAMACHO

HOMERO CAMPÁ

MAGDALENA CARRAL

SUSANA CHACÓN (VICEPRESIDENTA)

LEONARDO CURZIO

LUZ MARÍA DE LA MORA

LUIS DE LA CALLE (VICEPRESIDENTE)

EDUARDO GUERRERO

ENRIQUE HIDALGO

JULIO MADRAZO

SOLANGE MÁRQUEZ

MARTHA MEJÍA

DIRECTORA GENERAL

MARIANA CAMPERO

COORDINADOR DEL COMITÉ DE PLANEACIÓN Y FINANZAS

TIMOTHY HEYMAN

SECRETARIO TÉCNICO Y CONSEJERO JURÍDICO

MIGUEL JAÚREGUI ROJAS

GRUPO DE TRABAJO DE SEGURIDAD PÚBLICA

COORDINADOR LUIS HERRERA-LASSO

INTEGRANTES

ALEJANDRO ALEGRE	EDNA JAIME
BENITO ANDIÓN	ANA MAGALONI
ODRACIR BARQUERA	GUSTAVO MOHAR
ARAM BARRA	CONCEPCIÓN OLAVARRIETA
AGUSTÍN BARRIOS GÓMEZ	RUTH ORNELAS
RODRIGO CANALES	OSCAR ROCHA
FAUSTO CARBAJAL	LISA SÁNCHEZ
CARLOS ELIZONDO MAYER-SERRA	MARTÍN CARLOS SÁNCHEZ
JOSÉ ENRÍQUEZ	JORGE TELLO
SALOMÉ FLORES	PEDRO RUBÉN TORRES
PEDRO GERSON	MIGUEL TREVINO

SECRETARÍA TÉCNICA

SANDRA NELLY ALANIS
MARÍA CAROLINA CASTRO



DISCLAIMER

El presente documento fue preparado por algunos integrantes del Grupo de Trabajo de Seguridad Pública, por lo que representa la posición de quienes participaron directamente en su redacción. Otros miembros del Grupo más amplio contribuyeron con comentarios y sugerencias para mejorar el documento, pero éste no necesariamente representa la visión de todos y cada uno de los integrantes. El contenido de este documento de ninguna manera representa la visión institucional de COMEXI, cuya posición es neutral e independiente.



Patrocinado por:

FEMSA