

¿HACIA DÓNDE VA LA SEGURIDAD?
ELEMENTOS CLAVE PARA COMPRENDER
EL SIGLO XXI

TEMAS DE ESTUDIO

Asociados Numerarios de El Colegio de Jalisco

Ayuntamiento de Guadalajara
Ayuntamiento de Zapopan
El Colegio de México, A.C.
El Colegio Mexiquense, A.C.
El Colegio de Michoacán, A.C.
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Gobierno del Estado de Jalisco
Instituto Nacional de Antropología e Historia
Subsecretaría de Educación Superior-SEP
Universidad de Guadalajara

Javier Hurtado
Presidente

Ixchel Nacdul Ruiz Anguiano
Secretario General

¿HACIA DÓNDE VA LA SEGURIDAD?

ELEMENTOS CLAVE PARA COMPRENDER EL SIGLO XXI

Javier Hurtado
Fernando Jiménez Sánchez
Carlos Obed Figueroa Ortiz
Coordinadores



Esta publicación fue arbitrada por pares académicos a doble ciego, recibida por el Consejo Editorial de El Colegio de Jalisco el día 7 del mes de septiembre del año 2020 y aceptada para su publicación. Es parte de los productos de investigación del proyecto Seguridad Ciudadana: análisis competencial y políticas públicas en zonas metropolitanas de El Colegio de Jalisco y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

363.10 H117

¿Hacia dónde va la seguridad? Elementos clave para comprender el siglo XXI / Fernando Jiménez Sánchez, Javier Hurtado, coordinadores -- 1ª. ed. -- Zapopan, Jalisco : El Colegio de Jalisco, 2020.

[352] p. : gráfs., tablas ; 23 cm. -- (Temas de Estudio)

Incluye referencias bibliográficas

ISBN 978-607-8657-60-5

1. Seguridad pública - Políticas públicas - Globalización - Siglo XXI. 2. Seguridad pública - Políticas públicas - Globalización - Estudio de casos. 3. Seguridad pública - Política gubernamental - México - Siglo XXI. 4. Policía - Seguridad pública - Organización administrativa - Análisis - Siglo XXI. 5. Inseguridad (Problema social). 6. Estadística criminal. 7. Prevención del delito.

I. Jiménez Sánchez, Fernando, coord. II. Hurtado, Javier, coord.

Clasificación THEMA: JKS W1

© D.R. 2020, El Colegio de Jalisco, A.C.

5 de Mayo 321

45100, Zapopan, Jalisco

Primera edición, 2020

ISBN 978-607-8657-60-5

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

ÍNDICE

ESTUDIO INTRODUCTORIO <i>Fernando Jiménez Sánchez</i>	7
PANDEMIA 2020 Y COMPETENCIAS SOBRE SEGURIDAD EN ESPAÑA Y CATALUÑA <i>Jaume Bosch</i>	15
LA GESTIÓN DE INFORMACIÓN EN SEGURIDAD EN LA AGENCIA EUROPEA PARA LA COOPERACIÓN POLICIAL (EUROPOL) <i>Fernando Jiménez Sánchez</i>	55
PRÁCTICAS POLICIALES INTERNACIONALES BASADAS EN EVIDENCIA. UN MODELO DE POLARIZACIÓN PARA LOS GOBIERNOS LOCALES Y ESTATALES EN MÉXICO <i>Génesis Mendoza</i>	83
RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA ARMADA DE MÉXICO <i>Marcos Pablo Moloeznik</i>	113
LOS RETOS DE LA INTELIGENCIA EN MÉXICO. LA TEORÍA DE LOS ENEMIGOS DE LA INTELIGENCIA DE RICHARD BETTS <i>Francisco Franco Quintero Mármol</i>	155

SEGURIDAD PÚBLICA: COMPETENCIAS, ESTRATEGIA Y GUARDIA NACIONAL <i>Javier Hurtado</i>	179
EFICIENCIA EN LA TRANSFERENCIA DE RECURSOS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA A LOS MUNICIPIOS. SUBSEMUN-FORTASEG E INCIDENCIA DELICTIVA <i>Carlos Obed Figueroa Ortiz</i>	227
EL IMPACTO DIFERENCIADO DE LA MUJER FRENTE A LA SEGURIDAD PÚBLICA <i>Lucía Almaraz</i>	257
SEGURIDAD CIUDADANA BASADA EN EVIDENCIA BAJO CONTEXTOS DEMOCRÁTICOS <i>José Andrés Sumano Rodríguez</i>	283
HACIA UNA POLÍTICA CRIMINAL INTEGRAL EN MÉXICO: RETOS Y PERSPECTIVAS <i>Raúl Gutiérrez</i>	305
HACIA EL APRENDIZAJE TRANSFORMATIVO CON PERSONAS PRIVADAS DE SU LIBERTAD. EL CASO DEL RECLUSORIO METROPOLITANO DEL ESTADO DE JALISCO <i>Danielle Strickland</i>	323

ESTUDIO INTRODUCTORIO

La presente obra colectiva es un producto de la cátedra del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), “Seguridad Ciudadana: análisis competencial y políticas públicas en zonas metropolitanas” de El Colegio de Jalisco, y de la cátedra CONACYT “Pobreza, Migración e Inseguridad en México, un análisis espacial” de la Universidad de Guadalajara

La obra pretende contribuir al debate de los temas globales de mayor actualidad y relevancia en el campo de la seguridad. Esto se realiza desde una visión multidisciplinar de un grupo de experimentados académicos y profesionales en la implementación de políticas públicas en esa materia, quienes en conjunto logran hacer hincapié en los retos del sistema de seguridad a nivel global y proveer una visión general a partir de casos particulares sobre dicha cuestión.

Este libro se produce en un momento clave de la historia moderna: la pandemia. La situación desarrollada durante 2020 ha planteado retos importantes para el análisis del campo de la seguridad y para la reconfiguración de los paradigmas existentes. La pandemia ha conllevado la necesidad de repensar la seguridad hacia espacios que hasta ahora le eran ajenos y de los que dependen el bienestar de los ciudadanos, la estabilidad de las sociedades y el buen funcionamiento de los sistemas económicos, políticos y sociales.

La pandemia también demostró la importancia del Estado y sus instituciones de seguridad para regular la vida de las personas, particularmente su fortaleza, legitimidad y eficacia, en un ambiente de políti-

zación, miedo y desconfianza, en el que las instituciones de seguridad, civiles y militares, han sido puestas a prueba en el aseguramiento de las medidas de confinamiento y distanciamiento social.

La respuesta estatal a la pandemia demostró, particularmente, la relevancia de la inteligencia, la información, la evidencia, las buenas prácticas, las experiencias, el sistema de toma de decisiones, las competencias de los diversos entes y niveles de gobierno, la cooperación y coordinación internacional, así como el uso de los instrumentos represivos del Estado para controlar un enemigo invisible y global.

La pandemia evidenció la fragilidad de las instituciones de seguridad, las dificultades para asegurar la vida y el patrimonio de las personas, y las medidas de confinamiento y distanciamiento social, en concreto la movilidad y presencia en los espacios públicos, con pleno respeto a los derechos y libertades de las personas y conforme a un equilibrio proporcional entre la amenaza y el uso de la fuerza.

Esta etapa global, aparte de los retos para las instituciones de seguridad, visibilizó cuestiones que urgentemente se tendrán que comenzar a resolver, entre ellas: 1) la lucha entre la técnica y la política, tanto como la importancia de los fundamentos científicos; 2) la información, la evidencia y la experiencia en la implementación de soluciones; 3) la urgente integración de liderazgos de mujeres para la gestión, mitigación y comunicación de situaciones de alto riesgo; 4) la reforma de instituciones, distinción de competencias y, en general, su mejora para dotar al Estado de los instrumentos necesarios para asegurar la vida conforme a los marcos democráticos.

En definitiva, la pandemia mostró, de forma sintética e implacable, los retos institucionales a los que se enfrentan los tomadores de decisiones y sus ciudadanos, que se encuentran en pleno debate, entre ellos: la necesidad de basar en evidencia y respaldar en buenas prácticas las políticas públicas; el uso y gestión de la información, y la inteligencia para mejorar el proceso de toma de decisiones y enfrentar los retos y amenazas a la seguridad; la definición clara de competencias para un actuar adecuado de las instituciones; el uso de las Fuerzas Armadas en las diferentes esferas de la seguridad; la participación de las mujeres en la gestión de la seguridad y la construcción de instituciones, conforme a una política de género; los modelos de financiamiento de las

instituciones de seguridad; la prevención del delito y reintegración de las personas a la sociedad, tanto como la implementación de políticas criminales integrales.

Estos temas, que tocan los puntos nodales de lo que podrá ser una reforma en materia de seguridad para el siglo XXI, son analizados en la presente obra. Dicho lo anterior, en los once capítulos que la conforman, los autores presentan extensos análisis sobre estos grandes debates globales del campo de la seguridad.

José Andrés Sumano Rodríguez, del CONACYT, comisionado al Colegio de la Frontera Norte, nos presenta un análisis sobre el importante debate del uso de la evidencia en la implementación de las políticas públicas, particularmente en los sistemas democráticos. Para ello, a partir de la teoría de la racionalidad limitada de Herbert Simon hace una revisión sobre la forma en que se produce y se disemina la información y datos sobre los resultados, a nivel global, de acciones, programas, estrategias y políticas de seguridad. Presenta una recopilación de los principales aprendizajes en materia de seguridad, de lo que funciona y lo que no funciona para el control criminal, y resalta la importancia para los sistemas democráticos y sus instituciones de fundamentar, rigurosamente, las acciones gubernamentales y aprovechar los conocimientos desarrollados a nivel global.

Génesis Mendoza, de Index Consulting, lleva a cabo un estudio sobre el uso de las buenas prácticas que ha marcado las pasadas décadas y que marca la forma en que se implementan políticas públicas a nivel global. Parte de una revisión de los modelos de buenas prácticas en materia de seguridad y de su implementación en algunas naciones hispanoamericanas, y su diferenciación con las prácticas basadas en evidencia. Presenta un análisis sobre la metodología para su implementación y uso, y la forma en que se han utilizado o retomado en México en las políticas de seguridad; asimismo revisa los beneficios para las autoridades encargadas de la prevención e investigación del delito y las virtudes que tienen para potenciar las acciones locales de las instituciones de seguridad.

Francisco Franco Quintero Mármol, de CIS Pensamiento Estratégico, escribe un análisis sobre el uso de la inteligencia en el sistema de toma de decisiones, particularmente en los retos que presenta su uso y

su politización. Parte de los desafíos que enfrentan las instituciones de inteligencia, con base en la teoría de Richard K. Betts para analizar la situación que se presenta en México, y las implicaciones para el Estado y la seguridad de las personas. Esto lo enmarca en la actual transformación de las instituciones federales de seguridad en dicho país, particularmente las encargadas de la inteligencia y los riesgos que ella conlleva, a raíz de la politización y la priorización de agendas particulares contrarias al interés de la nación.

Fernando Jiménez, del CONACYT comisionado a El Colegio de Jalisco, nos presenta un estudio sobre el uso de la información en el campo de la seguridad, concretamente expone el sistema europeo para su utilización y aprovechamiento en el campo de la seguridad ciudadana. Parte de la importancia del uso de la información y datos para las políticas públicas de seguridad, que analiza desde el modelo de comportamiento de la información de Tom Wilson. Presenta un análisis del sistema de intercambio de información de la Unión Europea, para identificar y valorar sus diferentes componentes, con el objeto de construir un sistema confiable y seguro que detone la cooperación y coordinación entre las instituciones de seguridad.

Jaume Bosch, del Institut D'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, presenta un análisis sobre el debate de las competencias a nivel internacional en la coyuntura de la pandemia del COVID-19, en particular nos expone un estudio sobre la situación presentada en España y Catalunya para la contención de la enfermedad. Parte de la definición de competencias en tres niveles: europeo, nacional y regional, para explicar los retos planteados por la pandemia al sistema de toma de decisiones y de responsabilidades. Lleva a cabo un examen sobre las acciones que mayor controversia desataron durante la pandemia y las dificultades para su implementación, dentro de un modelo de competencias que marcó a una de las naciones europeas con mayor afectación por el COVID-19.

Javier Hurtado, de El Colegio de Jalisco, nos presenta un análisis sobre el debate de las competencias a nivel nacional, particularmente estudia la situación actual en México y la conformación del sistema de seguridad y sus instituciones en la presente administración federal. Parte de las definiciones y competencias de seguridad pública en México, y

el debate y diferencias con la seguridad interior, con base en ello realiza un estudio sobre los cambios jurídicos vinculados con las estrategias y la construcción de instituciones de seguridad de las últimas tres administraciones federales en el país. Desde tal marco, señala los retos constitucionales del sistema de seguridad y propone soluciones que ayuden a preservar la legalidad de los instrumentos del Estado mexicano para dar seguridad.

Marcos Pablo Moloeznik, de la Universidad de Guadalajara, nos presenta una investigación sobre la participación de las fuerzas armadas en la preservación de la seguridad, particularmente estudia la situación presente en Latinoamérica. Parte del modelo de la ley, la fuerza y la diplomacia del mar, de Ken Booth para analizar la importancia de las armadas latinoamericanas y los paradigmas que las rigen a partir del estudio de tres de estas instituciones, haciendo hincapié en la mexicana. Desde ello realiza un profundo diagnóstico del estado actual de la Armada de México, señala los retos y estudia las perspectivas de una de las instituciones de mayor relevancia para una nación bioceánica y con un extenso litoral marítimo.

Lucía Almaraz, del Comité de Participación Social del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, nos presenta un análisis del importante debate sobre el tratamiento de las mujeres en el sistema de seguridad, particularmente examina la situación que se vive en México. Parte de un estudio de los indicadores utilizados para la medición del impacto de la inseguridad y criminalidad en México y Latinoamérica para explicar la situación que presenta el feminicidio en el país. Desde ello analiza los principales retos para la implementación de políticas públicas centradas en las mujeres y algunas de las experiencias más significativas desarrolladas en el país y presenta una serie de recomendaciones con el objetivo de implementar políticas públicas que tengan como base las necesidades de las mujeres.

Carlos Obed Figueroa Ortiz, del CONACYT comisionado a la Universidad de Guadalajara, nos presenta un estudio sobre los sistemas de financiamiento de las instituciones de seguridad. Realiza un análisis sobre los indicadores de mayor relevancia sobre la precepción social del delito y de la incidencia delictiva en México; conforme a ello estudia el sistema de financiamiento y distribución de recursos públicos fede-

rales a las entidades federativas y los municipios en el país. Con ello identifica las relaciones entre los recursos asignados a las instituciones de seguridad de dos niveles de gobierno con las variables de percepción del delito e incidencia delictiva.

Danielle Strickland, del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, nos presenta un análisis sobre la prevención terciaria de la delincuencia. Parte del modelo de educación en la cárcel aplicado a la seguridad humana, para examinar y presentar los resultados del programa Inside-Out Prison Exchange Program, implementado en el Reclusorio Metropolitano del estado de Jalisco, en México. Con ello a partir del marco de aprendizaje transformativo de Will McWhinney y Laura Markos, evalúa los resultados y retos que tiene el programa, para posteriormente analizar los alcances y limitaciones del mismo para mejorar las condiciones de vida de las personas privadas de su libertad, aumentar las posibilidades de su reintegración social y la desestigmatización de esta población vulnerable.

Raúl Gutiérrez, del Grupo México de la Asociación de Egresados de la Academia Nacional del FBI, nos presenta un análisis sobre la implementación de las políticas públicas en seguridad, particularmente estudia su tratamiento en México y la necesidad de establecer una política criminal en dicho país. Parte de un diagnóstico de los indicadores de percepción de la violencia para estudiar los fundamentos de la política criminal y de la prevención social del delito. Con ello señala la importancia y necesidad de que en México se implemente una política criminal integral que contemple el ciclo de la seguridad, de la prevención primaria hasta la terciaria, en las instituciones de seguridad y justicia, para que de forma integral actúen alineados conforme a las necesidades de seguridad del país.

Las cátedras CONACYT de “Seguridad Ciudadana: análisis competencial y políticas públicas en zonas metropolitanas”, de El Colegio de Jalisco, y de “Pobreza, Migración e Inseguridad en México, un análisis espacial”, de la Universidad de Guadalajara, se enorgullecen de presentar una obra única en su tipo que va más allá de la generación de conocimiento pertinente y riguroso. Estos textos ofrecen argumentos para los grandes debates globales de la actualidad, con evidencia y propuestas en materia de seguridad para la comprensión de los múltiples

fenómenos que abarca y los retos que enfrenta. Es una obra colectiva de investigación multidisciplinaria y aplicada, que desde una óptica académica socializa el conocimiento con la pretensión de contribuir al debate y la solución de uno de los retos de mayor relevancia a nivel global y nacional: la seguridad.

Fernando Jiménez Sánchez

Guadalajara, Jalisco a 2 de septiembre de 2020

PANDEMIA 2020 Y COMPETENCIAS SOBRE SEGURIDAD EN ESPAÑA Y CATALUÑA

Jaume Bosch
*Institut d'Estudis Regionals i
Metropolitans de Barcelona*

Sumario: I. Introducción; II. Marco legal de la distribución de competencias sobre seguridad en España y Cataluña; III. Regulación del estado de alarma: el artículo 116.2 de la Constitución de 1978 y la Ley Orgánica 4/1981 de los estados de alarma, excepción y sitio; IV. La declaración del estado de alarma: el Real Decreto 463/2020. Tramitación. Contenido. Prórrogas. Del “estado de excepción encubierto” a la exigencia del estado de excepción; V. Impacto en las competencias de seguridad. Cataluña: Diferencias entre el estado de alarma y la aplicación del artículo 155 CE. La gestión de la crisis; VI. Cuestiones polémicas derivadas del estado de alarma; VII. Conclusiones; VIII. Referencias.

Resumen

La pandemia que ha afectado al mundo durante el año 2020 ha tensado la actuación y la legislación de los Estados. En España, las complicaciones derivadas de la crisis sanitaria se han visto agravadas por las difíciles relaciones entre el Gobierno central y el Gobierno de Cataluña. La declaración del estado de alarma el 14 de marzo ha alterado el funcionamiento del estado autonómico y la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Y han surgido nuevos retos para las políticas públicas de seguridad.

Palabras clave: Pandemia, estado de alarma, Estado autonómico, competencias en seguridad pública, cuerpos policiales, derechos fundamentales, retos de futuro.

Abstract

The pandemic that has affected the world during 2020 has strained the intervention and legislation of the states. In Spain, the complications arising from sanitary crisis have been wronged by the complicated relationship between Central Government and the Government of Catalonia. The alarm status declaration on the 14th of march has disrupted the functioning of the autonomous state and the distribution of competences between the state and the Autonomous Communities. New challenges have appeared for the politics of security.

Keywords: Pandemic, State of alarm, Autonomous state, competencies in Public Safety, police bodies, fundamental rights, future challenges.

I. Introducción

La crisis sanitaria provocada por la COVID-19 ha afectado gravemente la salud de miles de personas y está causando terribles consecuencias económicas y sociales. Sus efectos han impactado, y continuarán impactando en el futuro, en las políticas de seguridad pública. Los Estados se han visto obligados a hacer frente a una situación inesperada y han actuado con los medios legales de que disponían, muchos de los cuales no estaban diseñados para una emergencia de este calibre. Durante varios meses del año 2020 se pudo constatar que el coronavirus era, tal como declaró la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo, una auténtica pandemia que ha afectado a todo el mundo; su virulencia ha variado según países y zonas geográficas, y todavía está por verse su evolución futura.

La respuesta de las administraciones públicas ha contemplado medidas similares, pero estas también han cambiado en función de cada sistema político, más o menos descentralizado, y de la ideología de cada gobierno. En ese sentido hemos podido observar preocupantes conductas negacionistas en países como EE. UU. o Brasil, o cómo la extrema derecha, a menudo mediante *fake news*, ha intentado sacar rédito político de la situación alimentando el odio hacia el diferente, el recién llegado o el extranjero. Nada ha resultado fácil para los distintos gobiernos; el catedrático de Filosofía Política de la Universidad del País Vasco, Daniel Innerarity (2020) ha señalado que, al moverse

en territorio desconocido, las decisiones de todos los poderes públicos han tenido “un carácter de improvisación y experimento”, factor que ha provocado que se hayan cometido numerosos errores.

Tiempo habrá de analizar con mayor precisión y perspectiva las reacciones de los Estados. Pero en una obra como la presente, parece inevitable referirse, aunque sea de forma provisional y revisable, al impacto de la crisis del coronavirus sobre las competencias de seguridad. En concreto, centraremos nuestro análisis en el Estado español. Este caso presenta datos particulares interesantes: una grave afectación de la epidemia en la salud y la economía de la sociedad, un modelo de Estado basado en gobiernos regionales dotados de autonomía con algunos rasgos federales (y un conflicto político no resuelto con Cataluña), el primer gobierno de coalición desde 1978 recién estrenado, y la aplicación de una las previsiones de su Constitución para casos excepcionales, el estado de alarma. Incluso la misma estructura territorial basada en comunidades autónomas, provincias y municipios ha sido objeto de polémica.

Al mismo tiempo, el caso español se ha visto afectado por el debate general sobre el impacto de las medidas adoptadas sobre los derechos y libertades de la ciudadanía, una auténtica polémica global: la adaptación a la legalidad de las medidas de confinamiento y limitación de la movilidad, el equilibrio entre la libertad de expresión y la propagación de bulos, la posibilidad de repartir certificados de inmunidad, el posible control de desplazamientos mediante dispositivos técnicos... Todas estas circunstancias permiten suponer que el impacto de la pandemia sobre las políticas de seguridad será considerable.

Es evidente que un análisis sosegado y en profundidad solo podrá ser realizado desde una cierta distancia cronológica, pero la multitud de artículos en medios de comunicación que se citan en este capítulo, algunos elaborados ya desde una perspectiva académica, muestran un gran interés colectivo en reflexionar sobre una situación desconocida que marcará nuestro futuro inmediato. Hay que tener presente que este texto ha sido confeccionado mientras todavía están teniendo lugar los hechos que describe y que su redacción ha finalizado la última semana del mes de mayo de 2020, cuando España todavía se hallaba bajo el estado de alarma. A pesar de estas limitaciones, espero que esta aportación de urgencia pueda ser de utilidad para el público mexicano.

II. Marco legal de la distribución de competencias sobre seguridad en España y Cataluña

España es un estado democrático y social de derecho. Se rige por la Constitución de 1978, que supuso la ruptura legal con la dictadura franquista. He descrito (Bosch, 2019) para el lector mexicano el sistema constitucional español y su regulación de las competencias de seguridad, y he profundizado (Bosch, 2018) en la historia de la construcción del modelo de Policía de Cataluña. A esos textos remito a quien desee más información sobre el presente apartado que será inevitablemente esquemático.

El Estado español está estructurado con base en diecisiete comunidades autónomas (y dos ciudades autónomas) reguladas por sus respectivos Estatutos de Autonomía. A pesar del reconocimiento de las comunidades autónomas, continúan existiendo también las provincias, además de los municipios. Con relación a las competencias hay que tener presente que la Constitución en su artículo 149.29 atribuye en exclusiva al Estado las de seguridad, pero el mismo texto constitucional establece la posibilidad de que, de acuerdo con sus Estatutos de Autonomía, las comunidades autónomas puedan participar de esa competencia, que podría ser considerada, por tanto, como concurrente, mediante la coordinación de las policías locales de los ayuntamientos (art. 148.1.22 CE) y la posible creación de policías propias.

Tres comunidades, Cataluña, País Vasco y Navarra han desarrollado esta última posibilidad, a las que habría que añadir un Cuerpo General de la Policía Canaria, con unas funciones muy limitadas. En Cataluña (siete millones y medio de habitantes), la Generalitat dispone de una Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, integrada por unos 17,000 efectivos y coordina las policías locales de los 216 municipios que disponen de este servicio con un total de unos 11,000 miembros.

El Estado mantiene las competencias extra y supracomunitarias ejercidas por unos 6,000 efectivos del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil. En un largo proceso que se desarrolló entre los años 1994 y 2008, la Policía de la Generalitat sustituyó a los cuerpos y fuerzas de Seguridad del Estado como servicio policial básico en todo el territorio catalán. Una Junta de Seguridad de Cataluña, encabezada por el presidente de la Generalitat, coordina la actuación de los distintos cuerpos policiales.

En España el marco normativo que regula el funcionamiento de los cuerpos policiales y la seguridad está constituido fundamentalmente por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad, y la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana. En Cataluña, las normas básicas son el propio Estatuto de Autonomía de 2006 (art. 164 EC); la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalitat- Mossos d'Esquadra; la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías locales, y la Ley 4 /2003, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Cataluña.

En relación con la protección civil, la norma estatal fundamental es la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil. El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 atribuye a la Generalitat competencia exclusiva en materia de emergencias y protección civil (art. 132 EC); dicha competencia se ha desarrollado mediante la Ley 4/1997, de 20 de mayo, de Protección Civil de Cataluña. Otro texto legal de ámbito estatal a tener presente es la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional.

Es preciso recordar, sin embargo, que la eclosión de la crisis del coronavirus se produce cuando el conflicto entre el Estado español y Cataluña estaba todavía vivo. Sin tener presente esta circunstancia es imposible entender lo ocurrido durante la pandemia. El rechazo del Tribunal Constitucional, en sentencia del año 2010, a mantener la integridad del Estatuto de Autonomía votado por el pueblo catalán en 2006, la negativa del gobierno del PP a permitir un referéndum sobre el futuro político de Catalunya solicitado el año 2014 por el Parlamento catalán, petición rechazada por el Congreso de los Diputados, y la creciente polarización de posiciones culminaron en 2017 en una pseudodeclaración de independencia de Cataluña que podía suponer una ruptura del marco legal vigente.

Esa actuación provocó la aplicación del artículo 155 de la Constitución española que, previa aprobación por parte del Senado, implicó la suspensión del autogobierno de Cataluña, la disolución de su Parlamento y la convocatoria de nuevas elecciones. Dos años después se celebró un juicio en el Tribunal Supremo en el que miembros del gobierno catalán y dirigentes sociales fueron condenados a duras penas de prisión por un delito de sedición. Durante la aplicación del artículo

155 CE la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra pasó a depender del Ministerio del Interior español y el jefe del cuerpo, el mayor Josep Lluís Trapero, destituido y sometido posteriormente también a juicio en la Audiencia Nacional.

Fruto de las elecciones de diciembre de 2017 se formó un gobierno autonómico independentista integrado por los partidos Junts per Catalunya y ERC, que, sin embargo, no disponían de mayoría absoluta. La crisis del coronavirus se inscribe pues en ese contexto conflictivo, justo en el momento que el nuevo gobierno español formado por el PSOE y Unidas Podemos había apostado por el diálogo como vía de salida y se acababa de constituir una mesa de negociación que ha visto interrumpido su funcionamiento.

La pandemia ha provocado que, con la declaración del estado de alarma, se tense la relación del Estado con las comunidades autónomas, no tan solo con Cataluña, sino también con el País Vasco, y con otras gobernadas por PP y Ciudadanos con el apoyo de Vox. Las consecuencias del proceso soberanista en Cataluña, con los líderes independentistas en prisión, solo podían presagiar más complicaciones en unos momentos extremadamente delicados.

Es necesario referirse también brevemente, al analizar el marco jurídico aplicable durante la crisis del coronavirus, a las competencias en Sanidad, puesto que estamos tratando precisamente una emergencia sanitaria. Son las comunidades autónomas quienes gestionan esas competencias en sus respectivos territorios, si bien el Estado, de acuerdo con el artículo 149.1. 16ª de la Constitución ejerce las facultades de coordinación.

Como legislación estatal, hay que citar la Ley 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública; la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad; la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, y la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, que modifica en algunos aspectos las anteriores. En Cataluña, la norma de referencia es la Ley 18/2009, de 12 de octubre, de Salud Pública.

En este contexto hay que situar la consolidada imagen del Ministerio de Sanidad como un organismo con escasa incidencia, un ministerio de segunda división, con muy pocas competencias y estructura, ya que la gestión sanitaria recae en los departamentos de salud de las co-

munidades autónomas. Ese ministerio, tan poco valorado, fue precisamente el que tuvo que asumir un papel protagonista ante la pandemia, al ser designado como autoridad competente delegada por el Decreto de declaración del estado de alarma.

III. Regulación del estado de alarma: el artículo 116.2 de la Constitución y la Ley Orgánica 4/1981 de los estados de alarma, excepción y sitio

La Constitución española en su artículo 116 regula tres situaciones fuera de la normalidad: los estados de alarma, excepción y sitio. El estado de alarma, según el artículo 116.2 CE puede ser declarado por el Consejo de Ministros mediante Real Decreto del que debe dar cuenta al Congreso de los Diputados; tendrá una duración máxima de quince días y no podrá ser prorrogado sin la autorización de la misma Cámara. El Decreto deberá especificar el ámbito territorial sobre el que se aplica la declaración. El artículo 55.1 CE prevé que determinados derechos puedan ser suspendidos en caso de la declaración de los estados de excepción o sitio, previsión que no es aplicable al estado de alarma, este último factor explica algunas de las polémicas que analizaremos.

Una Ley Orgánica, la 4/1981, de 1 de junio, regula los estados de alarma, excepción y sitio. La ley prevé que el Gobierno pueda declarar el estado de alarma en todo o en parte del territorio nacional. La declaración debe responder a unos supuestos entre los que se encuentran los casos de “crisis sanitaria, como epidemias y situaciones de contaminación graves”. Una vez declarado, se designará una autoridad competente que será el Gobierno central, aunque si la declaración afecta exclusivamente a una comunidad autónoma podrá ser designado el presidente de dicha Comunidad. El artículo 9 de la mencionada ley establece que los cuerpos de Policía de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales quedarán a las órdenes de la autoridad competente.

La discusión de la Ley Orgánica en las Cortes, realizada pocos meses después del intento de golpe de Estado militar del 23-F, no despertó grandes polémicas. Los partidos de izquierda insistieron en que se garantizaran en todo momento los derechos de los trabajadores, y los partidos nacionalistas, especialmente los vascos, expusieron la necesi-

dad de que la norma se adaptara al estado de las autonomías, deseo que se concretó en la posibilidad de designar como autoridad competente al presidente de una comunidad autónoma cuando la situación excepcional tuviera lugar exclusivamente en el territorio de esa comunidad. Finalmente, la ley fue aprobada con 266 votos favorables (incluyendo los del partido nacionalista catalán, CIU), siete votos en contra del PNV y veintiuna abstenciones del grupo comunista, por desacuerdos que no afectaban al estado de alarma, sino a la garantía de derechos durante los estados de excepción y sitio.

Desde la aprobación de la ley, los estados de excepción y sitio no se han declarado nunca. El de alarma se aplicó en una sola ocasión, en 2010, cuando el gobierno socialista presidido por Rodríguez Zapatero lo decretó para hacer frente a la situación creada por una huelga de los controladores aéreos que podía comportar el cierre del espacio aéreo español. Sin embargo, los efectos percibidos por la mayoría de la población, a diferencia de lo que ocurriría diez años después, fueron mínimos. Pero aquella aplicación provocó el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, desestimando un recurso de amparo, a través de la Sentencia 83/2016, de 28 de abril. El Alto Tribunal estableció que el estado de alarma no permite la suspensión de ningún derecho, pero “sí la adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones a su ejercicio”. Una doctrina que deberemos tener muy en cuenta ante la situación que a continuación analizaremos.

IV. La Declaración del estado de alarma: el Real Decreto 463/2020.

Tramitación. Contenido. Prórrogas. Del “estado de excepción encubierto” a la exigencia del estado de excepción

El 14 de marzo el gobierno aprobó el Real Decreto 463/2020, declarando el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria causada por la COVID-19 por un plazo de quince días. Se dio cuenta al Congreso de los Diputados; según la Constitución no era necesario que el Parlamento ratificara la declaración.

De acuerdo con las previsiones de la Ley Orgánica se designó una autoridad competente, el presidente del gobierno central, y cuatro autoridades competentes delegadas: los ministros de Sanidad, Interior y

el de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, así como la ministra de Defensa. Parece más que evidente que la declaración debía afectar a toda España y no a alguna comunidad autónoma en concreto, por lo que ni se planteó que la autoridad competente pudiera ser un presidente autonómico.

A partir de la declaración del estado de alarma se justifica la regulación del confinamiento de la población en sus hogares, al principio de forma homogénea, en todo el Estado español. Cada quince días el gobierno solicitó al Congreso de Diputados la autorización de una nueva prórroga. Ningún texto legal obligaba a que las prórrogas tuvieran esa duración. Sin embargo, también se planteó alguna interpretación restrictiva, defendida por el exvicepresidente del Tribunal Constitucional, Ramón Rodríguez Arribas (2020); en su opinión, el hecho de que la Constitución establezca que el primer plazo es por quince días debería marcar por equivalencia la duración de los plazos subsiguientes, que podrían ser iguales o inferiores, pero nunca superiores.

Lejos de esa visión, el presidente del gobierno, Pedro Sánchez, expuso dos interesantes razones entrelazadas para justificar las solicitudes por plazos tan cortos: afirmó ser consciente de que, en unas circunstancias nuevas, su actuación establecía un precedente y que, por tanto, consideraba necesario de cara al futuro dejar clara la supeditación del Gobierno al Parlamento y, en segundo lugar, que la solicitud de esa autorización por períodos limitados permitía el control parlamentario a pesar de las circunstancias anormales que se estaban produciendo.

El gobierno solicitó (y obtuvo) la prolongación del estado de alarma en seis ocasiones, cada vez con mayores dificultades para conseguir la mayoría relativa necesaria, hasta el punto de que la idea inicial de que la quinta prórroga tuviera una duración superior a las anteriores, tuvo que ser abandonada por el Ejecutivo por falta de apoyos políticos.

La declaración del estado de alarma suscitó un debate académico y, sobre todo, político: para unos, se trataba de un estado de excepción encubierto; para otros, el estado de alarma era insuficiente y hubiera sido necesario declarar el estado de excepción; finalmente, otro sector consideraba que el gobierno había actuado dentro de los parámetros constitucionales. El tema esencial es hasta qué punto se han afectado unos derechos que la Constitución no faculta “suspender”.

La fiscal del Tribunal Supremo, Consuelo Madrigal (2020), que fue fiscal general del Estado durante el gobierno del PP, mostró una actitud muy beligerante con el gobierno en un artículo publicado en *El Mundo*, en el que calificaba de “ejercicio antidemocrático [...] la imposición encubierta de un verdadero estado de excepción en el que se restringen severamente los derechos, bajo la cobertura de la prórroga del estado de alarma”; el polémico artículo motivó que un colectivo de letrados solicitara que la Fiscalía General del Estado le abriera un expediente disciplinario.

Para Francisco Velasco Caballero (2020), catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid, en España no se declaró un estado de excepción encubierto ni era posible poner en marcha esta previsión porque los problemas que permiten declarar el estado de excepción son exclusivamente de “orden público”. En relación a que podrían haberse afectado derechos, recuerda que la Ley 4/1981 faculta al Gobierno para adoptar todas las medidas “establecidas en las normas para la lucha contra las enfermedades infecciosas” y que la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, enumera como posibles: “control de los enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible”.

Hay expertos que reconocen que la legislación no preveía una situación como la vivida; Pedro Cruz Villalón (2020), catedrático emérito de Derecho Constitucional y expresidente del Tribunal Constitucional español opina que “la emergencia es tan grande que difícilmente se encontraría reflejada en ninguno de los estados previstos”. Xavier Arbós (2020), catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona, recuerda la diferencia entre “limitar la circulación o permanencia de personas en horas y lugares determinados” que prevé la Ley 4/1981 y “el confinamiento”, que equivale a recluir a la ciudadanía en sus domicilios; en ese sentido, concluye que “la crisis sanitaria también ha pillado desprevenido al derecho, y hay que admitirlo. Cuando haya pasado, también habrá que ajustar sus disposiciones para mejorar su capacidad de reacción. Y las propuestas serán más útiles que los reproches”.

Para el catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Barcelona, Joan Queralt (2020), la afectación de determinados derechos como el de

manifestación, avalada por algunos tribunales, hubiera justificado recurrir “al estado de excepción, *light*, muy moderado, pero no dar gato por liebre: estado de excepción con traje de estado de alarma”. Volveremos más adelante al tema del derecho de manifestación.

La polémica llegó a los tribunales. El Tribunal Supremo desestimó los recursos interpuestos contra el estado de alarma por considerar que es el Tribunal Constitucional quien debe controlar la constitucionalidad de las leyes. El grupo de extrema derecha vox interpuso un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional: el recurso fue admitido a trámite y se halla pendiente de resolución. El Tribunal Constitucional acabará, por tanto, finalmente fijando los límites del estado de alarma.

El 28 de abril el Ministerio de Sanidad aprobó el “Plan para la transición hacia una nueva normalidad”, que preveía distintas fases de progresivo relajamiento de las medidas adoptadas, y un aumento de las posibilidades de movilidad y de encuentro por grupos.

A finales de mayo, el gobierno anunció su intención de solicitar una nueva prórroga del estado de alarma, la sexta, hasta el 21 de junio. Ante las dificultades de articular una mayoría parlamentaria que hiciera viable una nueva prolongación, el gobierno se había planteado estudiar mecanismos alternativos como el de la reforma por lectura única de leyes sectoriales o, en caso de prórroga, analizar una posible exclusión de las comunidades autónomas en mejor situación sanitaria. Finalmente, se consiguió rehacer la mayoría necesaria para la aprobación de la sexta y última prórroga en las condiciones que expondremos en el apartado VI.IV.

V. Impacto en las competencias de seguridad.

Cataluña: diferencias entre el estado de alarma y la aplicación del artículo 155 CE. La gestión de la crisis

Tal como hemos reseñado en el apartado II, en Cataluña es el Gobierno de la Generalitat el responsable del mantenimiento de la seguridad. La Policía de la Generalitat-Mossos d’Esquadra actúa como Policía básica en todo el territorio catalán desde 2008 (Bosch, 2018). Y según el Estatuto de Autonomía, ejerce todas las funciones propias de un cuerpo de Policía. Además, 216 municipios (de los más de 900 en que se estructura Cataluña) disponen de Policía local. La situación es muy desigual: desde

los más de 3,000 efectivos de la Guardia Urbana de la ciudad de Barcelona, a cuerpos muy pequeños en municipios con pocos habitantes. La Generalitat coordina la actuación de las policías locales.

El Real Decreto de declaración del estado de alarma modificaba el funcionamiento de las competencias de la Generalitat en dos ámbitos: el de la sanidad, en el que no entraremos, y el de la seguridad. De acuerdo con lo previsto en la Ley 4/81, el artículo 5.1 del Real Decreto 463/2020, establecía que las policías autonómicas, es decir los Mossos d'Esquadra, pero también las del País Vasco y Navarra, tanto como las policías locales de toda España quedaban bajo las órdenes del Ministerio de Interior, designado por el presidente del Gobierno central como autoridad competente delegada. También sucedió lo mismo con los servicios de protección civil.

El Real Decreto no propone sustituir el mando del cuerpo de los Mossos d'Esquadra ni el de los más de doscientos cuerpos de Policía local de Cataluña. Según la Orden del Ministerio del Interior de 14 de marzo, las órdenes del ministerio se harían llegar directamente a los cuerpos policiales. En ningún caso se ponen los Mossos bajo las órdenes de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado; en todo caso, la orden citada hace referencia al artículo 46.2 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de 1986, que establece que en caso de concurrencia en una actuación concreta sean las policías estatales las que la dirijan; el Tribunal Constitucional precisó cómo debía entenderse este artículo cuando lo declaró acorde con la Constitución.

Se mantiene la actividad prioritaria de los Mossos en la vigilancia de los espacios públicos y para garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales. La Comisión de Seguimiento y Coordinación, derivada de la Junta de Seguridad de Cataluña, deberá garantizar la ejecución de las órdenes y los servicios impuestos. También se crean centros de coordinación bajo la autoridad de los delegados y subdelegados del gobierno en Cataluña, que han de actuar bajo las directrices del secretario de Estado de Seguridad.

El Real Decreto 463/2020 no cita otra norma que la Ley Orgánica 4/1981 para sustentar el papel del Estado con relación a las policías de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales; considera suficiente, pues, lo que dispone la Ley Orgánica. En cambio, sí que cita el artículo 17 de la Ley 17/2015 del Servicio Nacional de Protección Civil

que incluye los servicios de protección civil de todas las administraciones públicas dentro de los servicios de intervención y asistencia en emergencias. Esta norma estatal había sido objeto de recurso de inconstitucionalidad, pero el Tribunal Constitucional la consideró acorde con la Carta Magna, a pesar de que el artículo 132.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 define esa competencia como exclusiva de la Generalitat.

En relación a los servicios de seguridad privada, un sector que ha alcanzado un elevado desarrollo en toda España durante los últimos años, se cita la Ley 5/2014 de Seguridad Privada; en este ámbito, la Generalitat, de acuerdo con lo establecido por el artículo 163 del Estatuto de 2006, dispone tan solo de competencias ejecutivas.

La reacción de los gobiernos autonómicos afectados por las nuevas medidas fue muy crítica, especialmente en el caso catalán. Tal como ya hemos indicado, es imposible desligar el análisis de esa reacción de la situación que todavía viven las relaciones entre España y Cataluña expuesta someramente en el apartado II.

Algunos dirigentes políticos y articulistas plantearon, al principio, que el estado de alarma suponía volver a aplicar el artículo 155 de la Constitución que el Estado había utilizado en octubre de 2017 como reacción a la pseudodeclaración de independencia realizada en el Parlamento catalán. Más allá de la legitimidad de la crítica al movimiento centralizador del gobierno central que el estado de alarma podía comportar, la idea de equiparar ambas situaciones no se sostenía y pronto fue abandonada incluso por algunos de los que la habían exteriorizado.

La aplicación del artículo 155 de la Constitución había supuesto la suspensión del autogobierno de Cataluña, la disolución de su Parlamento y la convocatoria de nuevas elecciones. El gobierno central asumió la dirección de todos los departamentos de la Generalitat. En Interior, todas las competencias quedaron en manos del Ministerio del Interior español; fueron destituidos altos cargos, entre ellos el jefe de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, el mayor Trapero.

Parece obvio que las repercusiones del estado de alarma fueron muy distintas (Bosch, 2020): en el caso del Departamento de Interior, el cuerpo de los Mossos d'Esquadra y los servicios de protección civil quedaron a las órdenes del Ministerio "a los efectos del decreto". El funcionamiento

del Departamento no se vio afectado en nada más: el consejero continuó actuando como tal, no se modificó la estructura de mando del cuerpo, y el resto de los organismos del Departamento (desde el Instituto de Seguridad Pública de Cataluña al teléfono de Emergencias 112 o los servicios de Extinción de Incendios) continuaron funcionando con normalidad.

El profesor Joan Queralt (2020), muy crítico con que “el acento se ponga en la centralización del mando y no en la cooperación interinstitucional”, advertía que, sin embargo, “los Mossos y el resto de personal de la Generalitat, de las administraciones locales e institucionales, universidades, por ejemplo, siguen dependiendo de sus respectivas administraciones, a excepción, y por este limitadísimo período, de las órdenes recibidas exclusivamente en materia de protección de personas y bienes afectados por el estado de alarma”.

En realidad, no ocurrió nada que no estuviera previsto en la Ley que regula los estados de alarma, excepción y sitio, aprobada prácticamente sin oposición en 1981, con el voto favorable del grupo parlamentario catalán de CIU.

El Estatuto de Autonomía de Catalunya, aprobado el año 1979 con un amplísimo consenso, ya preveía en su artículo 14.2 que, en caso de declaración de los estados de alarma, excepción y sitio, la Policía de la Generalitat quedaría a las órdenes directas del gobierno central. Se incluyó esa disposición en el estatuto porque la ley que debía regular esos supuestos todavía no existía: tal como hemos señalado, se aprobó en 1981. En cambio, no se incorporó la previsión en el Estatuto de 2006, que sustituyó al de 1979, no porque se hubiera alterado la situación sino porque en buena técnica jurídica no tenía sentido incluir en un texto legal previsiones que están ya reguladas en otro.

Sin embargo, a pesar de esa evidencia, el consejero de Interior del gobierno catalán, Miquel Buch, vivió con incomodidad esos momentos y exteriorizó su desacuerdo de forma permanente durante sus comparecencias ante la prensa.

El estado de alarma alteró las prioridades en la actuación policial. Una de las funciones destacadas pasó a ser la vigilancia del cumplimiento del confinamiento y de las medidas de distanciamiento social: vehículos que pretendían circular hacia destinos prohibidos, personas que no cumplían los horarios o las causas autorizadas de salida, etc. Transcurridos algo más

de dos meses desde la declaración del estado de alarma, el Ministerio del Interior informaba, el 19 de mayo, que se habían producido en España 8,418 detenciones (545 de ellas efectuadas por los *mossos d'esquadra*) y 1'013,747 propuestas de sanción.

En concreto, el Cuerpo Nacional de Policía había tramitado 268,567; la Guardia Civil, 290,567; la Ertzaintza vasca, 12,214; los Mossos d'Esquadra, 69,168, y las Policías locales de toda España, 369,597, a las que habría que sumar las de la Policía Foral Navarra y el Cuerpo General de Policía Canaria. En Cataluña el porcentaje se había repartido aproximadamente entre 60% de sanciones tramitadas por los Mossos d'Esquadra y 40% por las policías locales. También se habían bloqueado más de 45,000 dominios en internet por actividades ilegales. Con estas cifras, España se convertía en uno de los Estados con mayor actividad sancionadora durante la crisis del coronavirus.

Otro aspecto que destacar es el de la lucha contra la violencia machista: el confinamiento en un mismo domicilio de personas potencialmente agresoras con sus víctimas introducía una dificultad evidente para que la mujer afectada pudiera interponer la correspondiente denuncia. La Policía de la Generalitat habilitó números telefónicos y una dirección de correo electrónico que funcionó las 24 horas para solicitar ayuda sin necesidad de desplazarse a una comisaría.

Habrá que analizar con perspectiva lo sucedido: los datos hechos públicos por el Cuerpo de Mossos d'Esquadra reflejaban, a finales de abril, una reducción de 50% en el número de denuncias por ese concepto. Pero será necesario contrastar esa primera impresión con las denuncias que se produzcan cuando finalicen las medidas de confinamiento, porque todo parece indicar que la disminución podría deberse a la imposibilidad física de muchas mujeres de cursarlas.

El Síndic de Greuges (Defensor del Pueblo) de Catalunya publicó el 8 de mayo una Resolución (Síndic de Greuges, 2020) analizando el confinamiento como factor de riesgo para las víctimas de violencia de género y planteando la necesidad de reforzar los equipos de profesionales que trabajan en los diversos servicios de atención a las víctimas, para llevar a cabo una intervención y atención integral a las mujeres y niños.

Una de las principales funciones de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra y de las policías locales es el control en Cataluña del tráfico

de vehículos y la seguridad vial. El confinamiento comportó un descenso muy elevado del tráfico rodado; como consecuencia, durante el mes de abril, el número de personas fallecidas por accidente de tráfico se redujo 53%. Todos los cuerpos de Policía tuvieron que implantar controles en las principales vías urbanas e interurbanas para evitar desplazamientos no autorizados.

Unos equipos de protección que se han popularizado durante la pandemia han sido las mascarillas: su utilización generalizada u obligatoria en la vía pública a partir del 20 de mayo, por un período que puede ser prolongado, complica las cosas a la Policía para proceder a identificaciones en directo o a través de cámaras de vigilancia. No deja de ser una paradoja que en países como España o Francia se hubiesen producido intensos debates sobre el uso de prendas que ocultaban el rostro por razones religiosas o sobre la aparición de personas encapuchadas en alteraciones del orden público, como factores que dificultaban las identificaciones: los cuerpos policiales deberán adaptarse a actuar en ese nuevo marco.

Entre las repercusiones de la pandemia está el cierre obligado de los centros de enseñanza. Esa situación afectó en Cataluña al Instituto de Seguridad Pública, y en concreto a la Escuela de Policía: el grado universitario en Seguridad, los cursos de especialización o ascenso y, sobre todo, el Curso Básico de Formación policial de aspirantes a convertirse en *mossos-d'esquadra* o policías locales vieron alterado su normal funcionamiento y tuvieron que adoptar fórmulas de formación a distancia.

No han faltado las polémicas en la gestión de la Generalitat. La exposición de los policías al posible contagio provocó que más de mil *mossos* tuvieran que entrar en cuarentena. A pesar de disponer desde principios de abril del denominado Plan Oris, que incluía pautas para evitar el riesgo de infección, el hecho de que no se sometiera a los posibles afectados a un test de coronavirus de forma inmediata (como, en cambio, sí que se estaba haciendo por parte de los ayuntamientos con los policías locales), provocó una reunión de comisarios y un duro comunicado de protesta el 4 de mayo, firmado por la jefatura del cuerpo, exigiendo la realización de pruebas PCR a los *mossos*. También se registraron quejas por el retraso en la movilización del Cuerpo de Bomberos, que podía ser de gran utilidad para determinadas tareas.

Por último, en este apartado, convendría hacer mención, desde la perspectiva de las políticas de seguridad, a la utilización del miedo generado por el coronavirus por parte de la extrema derecha. El temor ante la propagación de la epidemia ha sido manipulado para culpabilizar a los migrantes, uno de los elementos distintivos del populismo europeo de derechas, desde Salvini en Italia o Le Pen en Francia, a la AfD en Alemania o vox en España.

Julia DeCook (2020), profesora asistente en la Escuela de Comunicación de la Universidad Loyola de Chicago y especialista en movimientos extremistas de derechas, advierte sobre el surgimiento de “las teorías de la conspiración, la desinformación y la propaganda” que han acompañado siempre a las pandemias. Afirma DeCook que “desesperados por entender y dar sentido al caos que parece estar sucediendo a su alrededor, la gente siempre ha tratado de encontrar la causa o alguien/algo a quien culpar por los brotes de enfermedades”. Así se han generalizado las *fake news* que intentan culpabilizar a un enemigo exterior de lo sucedido y avivar la xenofobia hacia los migrantes; un buen ejemplo de esta actitud lo encontramos en el uso repetido de la expresión *coronavirus chino* para referirse a la COVID-19. Las autoridades y los cuerpos policiales deberán seguir atentamente estos comportamientos para evitar el incremento de las discriminaciones en un futuro próximo.

VI. Cuestiones polémicas derivadas del estado de alarma

VI.I. Estado de alarma y derechos fundamentales

Ya hemos comentado en el apartado IV la polémica surgida con relación al estado de alarma. Podemos ahora reflexionar sobre dos aspectos: ¿el estado de alarma en España ha supuesto una afectación de derechos fundamentales? Y en caso de que así fuese, ¿con qué cobertura legal se habría actuado? Un segundo aspecto nos llevaría más lejos: ¿la pandemia tendrá consecuencias en las futuras políticas de seguridad que pudieran afectar a los derechos y libertades de la ciudadanía?

Hemos analizado el debate político y académico sobre si el estado de alarma era un estado de excepción encubierto o si hubiera sido necesario declarar el estado de excepción para limitar, de acuerdo con la Consti-

tución, determinados derechos. También hemos examinado si el confinamiento en un domicilio es una medida que el Estado pueda adoptar dentro del estado de alarma, aunque sea amparándose en la Ley Orgánica 3/1986, de abril, de Medidas especiales en materia de Salud Pública. El Real Decreto 463/2020, que declaraba el estado de alarma, recogía en su artículo 7 limitaciones a la libre circulación de la población, que quedaba restringida a determinadas actividades laborales o de cuidado de personas vulnerables.

Repasemos ahora algunas de las repercusiones de las decisiones adoptadas a partir de su entrada en vigor. El catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña, Carlos-Alberto Amoedo-Souto (2020), advertía de las consecuencias de la renuncia del Real Decreto 463/2020 a establecer un régimen sancionador propio: “Al habilitar a los agentes de la autoridad para que escojan qué infracción utilizar para subsumir los incumplimientos de las obligaciones sustantivas previstas en el artículo 7, el panorama no puede ser más desolador desde un punto de vista garantista”. Así pues, las detenciones y sanciones que hemos mencionado en el apartado V se impusieron a partir de una ley controvertida, la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, conocida popularmente como “ley mordaza”, que el actual gobierno se había comprometido a derogar por considerarla limitadora de los derechos ciudadanos.

En su momento, Amnistía Internacional y Human Rights Watch criticaron la limitación de libertades que suponía y medios de comunicación internacionales, como el *New York Times* o *The Guardian*, advirtieron sobre la amenaza que representaba para el libre derecho a la información. La ley está pendiente de la sentencia que ha de dictar el Tribunal Constitucional después de haber admitido a trámite los recursos de inconstitucionalidad presentados por diversos grupos parlamentarios y por el Parlamento catalán.

El Ministerio del Interior dictó una Comunicación a las Delegaciones del gobierno en las comunidades autónomas, sobre la incoación de procedimientos sancionadores por presunta infracción del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, con criterios para las propuestas de sanción. La comunicación era una respuesta a un informe de la Abogacía del Estado, de 2 de abril, que cuestionaba que dichas sanciones pudieran basarse úni-

camente en la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana y que mencionaba otras alternativas legales como la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil de 2015 y la Ley General de Salud Pública de 2011.

El Defensor del Pueblo abrió el 17 de abril una investigación sobre la corrección y la proporcionalidad de las sanciones impuestas. La investigación había sido promovida por un grupo de abogados que sintonizaban con la opinión, expuesta en el apartado IV, de los sectores jurídicos y políticos que consideraban que con el estado de alarma se estaba aplicando un verdadero estado de excepción.

El mencionado artículo 36.6 tipifica como infracción grave “la desobediencia o la resistencia a la autoridad o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito” y prevé que dichas conductas puedan sancionarse con multas de entre 601 y 30,000 euros, si bien los supuestos previstos por el Ministerio del Interior alcanzaban una sanción máxima de 10,400 euros. La mayoría de las sanciones impuestas en Cataluña por la Policía de la Generalitat y las policías locales también se basaron en la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana. Para el Ministerio del Interior y también para el Gobierno de la Generalitat, incumplir las medidas de confinamiento era desobedecer a la autoridad.

A efectos del Decreto 463/2020 que declara el estado de alarma, son agentes de la autoridad los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, los miembros de los cuerpos policiales autonómicos y locales, y los miembros de la Fuerzas Armadas que durante el estado de alarma “fuesen requeridos”. La Abogacía del Estado opinaba que “el mero incumplimiento de las limitaciones o restricciones impuestas durante el estado de alarma no puede ser calificado automáticamente como la infracción de desobediencia del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2105. Dicha infracción concurrirá cuando, habiendo incumplido el particular las limitaciones del estado de alarma, sea requerido para su cumplimiento por un agente de la autoridad y el particular desatienda dicho requerimiento”.

La polémica estaba servida y no tiene fácil solución: buena parte de la opinión pública se muestra indignada con quienes de forma incívica incumplen las medidas de confinamiento poniendo en peligro al resto de la población. Se han dado casos de desplazamientos de ciudadanos de

áreas metropolitanas a sus segundas residencias de zonas rurales, a través de carreteras secundarias, para eludir los controles policiales, con el peligro que suponía el llevar el contagio a territorios con escasos recursos sanitarios; los policías exigían también disponer de instrumentos eficaces para hacer cumplir las normas.

Quizás una hipotética salida equilibrada podía pasar por la recomendación que efectuaba el Síndic de Greuges (2020) de Catalunya el 1 de abril, antes de que el Ministerio de Interior publicase la comunicación ya citada: “En el contexto de la crisis del coronavirus, la función de los cuerpos y fuerzas de seguridad ha de ser principalmente pedagógica y de advertencia, más que sancionadora. Cuando sea necesario sancionar, ha de ser de forma proporcionada, motivada y plenamente justificada”.

Jaume Saura (2020), Adjunto General del Síndic de Greuges, recordaba la posibilidad de que “si las Cortes Generales consideran que hace falta establecer sanciones específicas por comportamientos contrarios al estado de alarma sería necesario adoptar una nueva legislación sobre este tema que estableciese en su caso un régimen sancionador adecuado y proporcionado”. Saura, en la línea de lo manifestado por la Abogacía del Estado, se mostraba partidario, mientras tanto, de una actuación pedagógica por parte de los cuerpos policiales que “solo deberían emplear la Ley de Protección de la Seguridad ciudadana como fundamento para dictar propuestas de sanción cuando se produzcan infracciones a su articulado en el sentido más estricto posible y, por tanto, cuando se desobedezcan de manera manifiesta las instrucciones de los agentes actuantes”.

Desde el punto de vista político es fácil imaginar la complejidad de la situación producida por la aplicación de una ley por parte de un gobierno que se ha comprometido públicamente a derogarla, al considerar que limita derechos y libertades. El coronavirus parece haber vuelto al mundo del revés. El catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, Marc Carrillo (2020), afirma que aplicar el régimen sancionador de la denominada “ley mordaza”, “es perfectamente razonable y aconsejable, ello al margen de los graves problemas de constitucionalidad que en algunos de sus preceptos plantea. Pero ahora el problema no es este, sino el que suscitan algunos insolidarios e irresponsables ciudadanos de determinadas urbes”.

Partiendo de la convicción de que el principal valor a proteger es la salud, el profesor Carrillo defiende la legitimidad de una actitud sancionadora frente a las conductas que vulneran el confinamiento. En el otro extremo se sitúa el pensamiento de la derecha, que considera más preocupante “la imposibilidad de trabajar y producir”.

El escritor Mario Vargas Llosa impulsó a finales de abril un manifiesto de la Fundación Internacional para la Libertad titulado *Que la pandemia no sea un pretexto para el autoritarismo*. El texto denuncia “las medidas que restringen indefinidamente libertades y derechos básicos” y expone que “en España y la Argentina dirigentes con un marcado sesgo ideológico pretenden utilizar las duras circunstancias para acaparar prerrogativas políticas y económicas que en otro contexto la ciudadanía rechazaría resueltamente”. También se refiere al caso de México donde, según el manifiesto, “arrecia la presión contra la empresa privada y se utiliza al Grupo Puebla para atacar a los gobiernos de signo distinto”. Entre los firmantes aparecen altos exmandatarios como José María Aznar (España), Mauricio Macri (Argentina) o Ernesto Zedillo y Vicente Fox (México).

Desde una perspectiva española, el manifiesto resulta sorprendente: algunos de los firmantes, como el propio expresidente Aznar; la portavoz del PP, Cayetana Álvarez de Toledo o la expresidenta popular de la Comunidad de Madrid, Esperanza Aguirre, fueron impulsores y defensores acérrimos de la tantas veces citada “ley mordaza”, cuya constitucionalidad cuestiona en estos momentos la mayoría del Congreso de Diputados por considerar que, precisamente, supone un ataque a los derechos y libertades fundamentales.

El debate saltó a las calles: el barrio de Salamanca, uno de los más acomodados de Madrid, vivió algunas manifestaciones en las que sectores vinculados a la extrema derecha gritaban “libertad” denunciando la limitación de derechos a la que, en su opinión, el gobierno les sometía (Bosch, 2020).

Una perspectiva poco analizada y que debería ser tenida en cuenta en el debate, es la de la Unión Europea, muy criticada por su lentitud de reflejos ante la pandemia y por su dificultad para definir medidas económicas para ayudar a combatir la crisis social y económica derivada del coronavirus, actitud que varió en positivo con el Plan aprobado a mediados de mayo.

El profesor Carrillo (2020) nos recuerda que el artículo 168.5 del Tratado de Lisboa, sobre el funcionamiento de la Unión Europea, atribuye al Parlamento Europeo y a su Consejo de ministros de Sanidad competencias para adoptar las medidas dirigidas a proteger y a mejorar la sanidad humana y, en particular, para luchar contra las pandemias.

También resultó polémica la interpretación del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya que, en sentencia del 24 de abril, avalaba la decisión del gobierno de la Generalitat de prohibir una manifestación de un partido político aduciendo el estado de alarma y la Ley Orgánica 4/2015. Un auto del Tribunal Constitucional de 30 de abril avaló la prohibición de manifestaciones convocadas para la jornada del 1 de mayo por considerar “obvio” que “hay que evitar la propagación de una enfermedad grave” y “el contagio masivo”.

Una resolución limitadora del derecho de reunión que contrasta con la sentencia en sentido contrario emitida por el Tribunal Constitucional alemán (1 BvQ 37/20). Consciente de la controversia, el Tribunal Constitucional español advierte en su auto que “estamos en circunstancias desconocidas y, desde luego impensables, cuando el legislador articuló la declaración de los estados excepcionales en el año 1981”. Cuando la situación sanitaria evolucionó a mejor, las cosas comenzaron a cambiar.

El *conseller* de Interior de la Generalitat de Catalunya presentó durante el mes de mayo una propuesta de requisitos exigibles (basados en el distanciamiento entre personas) para que una manifestación pudiera celebrarse. El 15 de mayo el ministro del Interior había dictado una resolución prohibiendo una manifestación del grupo vox en Barcelona, prevista para el 23 de mayo.

Finalmente se permitieron las manifestaciones, pero con determinadas condiciones: la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (y lo mismo ocurrió en otros puntos de España) autorizó, mediante sentencia de 22 de mayo, las movilizaciones solicitadas y declaró nula la resolución del Ministerio, alegando que el estado de alarma no permite la suspensión de ningún derecho fundamental aunque la obligación de evitar contagios faculta a introducir restricciones horarias y de forma; el TSJC argumentó en relación al auto del Tribunal Constitucional antes mencionado que se dictó cuando la situación era mucho más complicada por el elevado número de casos entonces existen-

te. Los formatos de las movilizaciones han variado desde concentraciones estáticas hasta marchas en vehículos.

Si estos son debates del presente, el futuro inmediato plantea nuevos interrogantes que nos limitaremos a enumerar. El catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona, Xavier Arbós (2020), señala dos posibilidades potencialmente “inquietantes”: la “aplicación que permite la geolocalización del usuario del teléfono en que esté descargada” y “la obtención de las compañías operadoras de datos agregados y anonimizados relativos a la movilidad de los titulares” de los celulares. El profesor Arbós se centra, de momento, en constatar el debate suscitado entre juristas.

El profesor Marc Carrillo (2020) sostiene que la legitimidad constitucional deberá fundamentarse en que el control de datos de la ciudadanía se relacione con la protección de su salud y la salud colectiva. Los riesgos para las libertades existen: a finales de abril, más de trescientos investigadores y académicos de 27 países publicaron una carta abierta (*Diario Público*, 2020) a los gobiernos, advirtiéndoles sobre el peligro de adoptar tecnologías en la lucha contra el coronavirus que “permitan una vigilancia sin precedentes de la sociedad”. Sin embargo, no está descartado que el rastreo de contagios por celular, que parece ser un buen método para limitar la expansión del coronavirus, pueda mostrarse respetuoso con los derechos de ciudadanía.

El catedrático de arquitectura de computadores de la Universidad Politécnica de Cataluña (UPC), Jorge García Vidal, investigador del Barcelona Supercomputing Center (BSC), que asesora al Gobierno español, explica (García Vidal, 2020) que el proyecto europeo de *app* “funciona sin guardar la ubicación, de manera completamente anónima, sin la posibilidad de saber quién es el contagiado y de manera voluntaria. Si avisas a los demás de tu contagio, eso es ser solidarios con ellos, pero sin comprometer para nada la cuestión de anonimidad”.

Será más necesario que nunca un trabajo transversal y multidisciplinar que combine las visiones de la técnica y la salud con el derecho y la ética. También ha suscitado preocupación otro tema: los anuncios de la posible emisión por parte de las autoridades de certificados de inmunidad que podrían dar lugar a determinadas discriminaciones. Si el debate entre libertad y seguridad era un clásico entre los expertos, todo parece indicar que ahora se va a recrudecer adoptando nuevas formas.

*VI.II. Estado de alarma y relaciones
entre el Ejecutivo y el Legislativo*

El artículo 116.6 CE parte de la base que una situación excepcional no puede modificar el funcionamiento de las instituciones; por ello establece que “la declaración de los estados de alarma, excepción o sitio no modifica el principio de responsabilidad del Gobierno ni de sus agentes reconocido en la Constitución y en las leyes”. La pandemia no ha modificado el principio, pero sí las formas de ejercer el control sobre los gobiernos central y autonómicos.

El estado de alarma, tal como hemos analizado, puede ser declarado en España por el Gobierno durante quince días dando cuenta al Congreso de los Diputados. A partir de esa primera quincena, se exige que las posibles prórrogas sean ratificadas por el Congreso por mayoría relativa. Ya hemos visto que el presidente Sánchez fundamentó su decisión de solicitar prórrogas sucesivas cada quince días en su voluntad de marcar un precedente de cara al futuro. Ese hecho implicó la petición de hasta cinco prórrogas hasta el 7 de junio, lo que permitió un control parlamentario de la actividad gubernamental cada dos semanas.

Hay que señalar que la pandemia provocó que las Cortes actuaran bajo mínimos. A falta de actividad legislativa, esas sesiones se convirtieron en la principal actuación parlamentaria, complementada por algunas comparecencias gubernamentales en el mismo Congreso y el Senado, como la semanal del Ministro de Sanidad. La negociación de los sucesivos estados de alarma y el posicionamiento cambiante de algunos grupos parlamentarios ante la votación, acabaron centrando la actividad política durante más de dos meses. Las sesiones plenarias se desarrollaron con la presencia de escasos diputados y diputadas; se utilizó el voto telemático permitido para casos muy acotados por el Reglamento del Congreso, pero extendido de forma excepcional a todos los diputados y diputadas por la Mesa de la Cámara mientras continuase el estado de alarma.

La situación en Cataluña fue distinta. El Parlamento alcanzó altas cotas de inactividad, solo compensada por algunas comparecencias de miembros del gobierno. Paradójicamente se aprobó, en cambio, el 24 de abril, la ley anual más importante: la de los Presupuestos para 2020, después de que la Generalitat hubiera funcionado desde 2017 con pre-

supuestos prorrogados. Para su aprobación se utilizó el voto delegado ejercido por los portavoces de los distintos grupos parlamentarios (en algunos casos enviado por algunos diputados de forma telemática), según el procedimiento acordado por la Mesa de la Cámara, después de una polémica sobre la posibilidad de utilizar o no el voto telemático.

Hay que señalar también otra situación peculiar. En el momento de desatarse la pandemia, dos comunidades autónomas, el País Vasco y Galicia, tenían convocadas elecciones a sus parlamentos para el día 5 de abril. El estado de alarma permitió su aplazamiento, evitando así una situación tan compleja como la vivida en Francia, donde la primera vuelta de las elecciones municipales se desarrolló el 15 de marzo en condiciones anormales que provocaron un gran incremento de la abstención; la segunda vuelta, prevista para el 22 de marzo, fue suspendida. Al inicio del proceso denominado de *desescalada*, el País Vasco y Galicia plantearon la necesidad de recuperar la facultad de volver a convocar los comicios. La aprobación de la cuarta prórroga del estado de alarma (del 11 al 24 de mayo), negociada con el Partido Nacionalista Vasco, permitió incluir una disposición autorizando su celebración cuando los respectivos gobiernos autonómicos decidieran. Los comicios vascos y gallegos fueron fijados para el 12 de julio.

VI.III. Estado de alarma y gobiernos de coalición

Otro aspecto novedoso de una situación ya de por sí inédita, es que se produce cuando desde hace pocas semanas España dispone de un gobierno de coalición entre el PSOE y Unidas Podemos. Es la primera fórmula de gobierno de estas características desde que se restableció la democracia en 1978. Y era también la primera vez que el PSOE aceptaba pactar con una fuerza política situada a su izquierda. La investidura de Pedro Sánchez como presidente de Gobierno se produjo el 7 de enero de 2020; por tanto, el nuevo Ejecutivo celebró sus primeros cien días en plena pandemia.

A los complejos equilibrios de esta coalición se debe sumar que la declaración del estado de alarma supuso centralizar la capacidad de dirección en el presidente del Gobierno, en tanto que “autoridad competente”, en los términos de la Ley 4/81, y en cuatro ministros (Sanidad, Interior, Defensa, así como Transportes, Movilidad y Agenda Urbana), todos del PSOE, como “autoridades delegadas”. Es discutible que esa fuera la única opción. De

hecho, Unidas Podemos a través de la Vicepresidencia segunda y el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda Urbana, y del Ministerio de Trabajo y Economía Social jugaba un importante papel ante la crisis, que, aunque no reconocido al principio, fue adquiriendo protagonismo a lo largo del estado de alarma. Sin embargo, las tensiones por la autoridad monocolor, caso de existir, apenas trascendieron al exterior.

En Cataluña la crisis impactó en un gobierno, también de coalición, entre dos fuerzas independentistas, Junts per Catalunya, que ostenta la presidencia de la Generalitat, y ERC. Como en el caso español, sin una mayoría absoluta sólida en el Parlamento. También como en España el presidente y el responsable de Interior son del mismo partido. Sin embargo, en este caso, las dificultades de la gestión de la pandemia afectaron a la estabilidad del gobierno, con evidentes trifulcas públicas. Además, la mala gestión de las residencias geriátricas, en las que se registró una alta tasa de mortalidad, obligó a pasar la responsabilidad sobre las mismas del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia, al de Salud, ambos en manos de ERC.

El consejero de Interior se convirtió en uno de los más beligerantes con el gobierno central, a quien acusó constantemente de mala gestión y de haber centralizado las competencias de la Generalitat. Las relaciones de Junts per Catalunya y de ERC con el Gobierno central tampoco fueron exactamente las mismas y el sentido de su voto en el Congreso de Diputados ante las distintas prórrogas del estado de alarma fue en la mayoría de ocasiones distinto. La crisis del coronavirus se convirtió, pues, también, en una prueba de fuego para los gobiernos de coalición.

VI.IV. Estado de alarma y funcionamiento del estado de las autonomías

¿Cómo compaginar, en un Estado descentralizado con algunos rasgos federalizantes, la necesidad de una coordinación central efectiva con el respeto al autogobierno de las distintas comunidades autónomas? El debate planteado en España se ha suscitado también en casi todos los países, sea cual sea su forma de estructura territorial, sobre todo cuando se ha iniciado la fase denominada de desescalada y se han comenzado a rebajar las medidas de confinamiento, teniendo presente las distintas realidades territoriales.

En Alemania, la larga tradición de federalismo cooperativo ha sido decisiva para salvaguardar el papel de los *länder*, pero también se han producido polémicas; sirvan como ejemplo las declaraciones, a finales de abril, de Christian Drosten, director de Virología del Hospital Charité de Berlín, y experto de referencia del Gobierno alemán, al periódico *The Guardian* (2020): “El plan federal es levantar un poco el bloqueo de manera gradual lentamente, pero debido a que los estados o *länder* establecen sus propias reglas, me temo que veremos mucha creatividad en la interpretación de ese plan”; Drosten advertía sobre el peligro de una segunda ola de contagios.

Unos días después, la prensa (*El Mundo*, 2020) recogía la renuncia de Ángela Merkel a coordinar la desescalada ante la negativa de algunos *länder* a seguir un protocolo único. A finales de mayo, se registraron polémicas entre Estados federados vecinos por discrepancias por la suspensión de las medidas de distanciamiento social en alguno de ellos. También en el Reino Unido se han registrado conflictos entre la gestión del Ejecutivo, encabezado por Boris Johnson, y los gobiernos de Escocia, Irlanda del Norte y Gales. Estados centralizados, pero con regiones reconocidas institucionalmente, como Francia o Italia, también han impulsado la desescalada a través de unidades territoriales menores.

El catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla, Javier Pérez Royo (2020) defendía en un artículo de urgencia su opinión de que todos los Estados han tenido que buscar respuestas a situaciones no previstas. Según Pérez Royo, la “COVID-19 ha sido un reto formidable” tanto para la Constitución española como para la de Alemania: “los problemas de naturaleza constitucional han sido los mismos”, aunque según su visión, la respuesta alemana ha sido “más creativa, es decir, que se ha apartado de lo previsto en la Ley Fundamental, más de lo que lo ha hecho la respuesta española”.

España no podía escapar de la polémica. Su sistema institucional basado en comunidades autónomas que han ido asumiendo competencias a lo largo del período constitucional hacía prever tensiones. Más cuando el Gobierno central decidió, mediante el estado de alarma, asumir dos competencias especialmente sensibles, las de seguridad y las de sanidad. Si a ello añadimos la complicada relación con Cataluña, la situación se convierte en potencialmente explosiva. Hay que tener en cuenta que la

Mesa de Diálogo entre los gobiernos español y catalán, diseñada para buscar una salida política al conflicto, vio suspendida su actividad apenas ponerse en marcha, por la crisis del coronavirus. Y todo ello en el marco, como ya hemos explicado, de un inédito gobierno de coalición que para obtener mayoría en el Congreso de los Diputados necesitaba el voto de partidos nacionalistas vascos y catalanes.

La tensión entre centralización y autogobierno ha estado bien presente en el debate sobre el estado de alarma en Cataluña. Jordi Juan (2020), director del periódico *La Vanguardia*, al tiempo que constataba que “ha habido gobiernos autonómicos que no han actuado con lealtad institucional” señalaba que “el Gobierno ha perdido una buena oportunidad al impedir que las autonomías actuaran con mayor libertad de decisión, teniendo en cuenta además que en este caso la sanidad es una competencia transferida”.

Joan Ridao (2020), letrado mayor del Parlamento catalán, defendía el estado de alarma advirtiendo que parecería “inverosímil que todo el mundo desee un desplome abrupto del estado de alarma, un sálvese quien pueda a la desesperada”, pero se lamentaba de que la Orden del Ministerio de Sanidad de 3 de mayo redujese en aquel momento “la tan cacareada cogobernanza”, de la que hablaremos más adelante, al derecho de las comunidades autónomas a proponer medidas; y concluía que según esa orden, “las comunidades proponen y el Gobierno dispone”.

En contra de lo previsible, después de unas semanas de polémica constante entre el Gobierno español y el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, que no cesaba de criticar todas y cada una de las medidas adoptadas, la tensión principal acabó estallando con la Comunidad de Madrid, gobernada por el PP y Ciudadanos, cuya presidenta, Isabel Díaz Ayuso, quiso asumir el papel de principal oposición al Gobierno central justo en el delicado momento de la desescalada.

Las acusaciones al gobierno de Pedro Sánchez de querer discriminar Madrid y la denuncia del estado de alarma como limitador de las libertades pasaron, tal como ya hemos comentado, de las instituciones a las calles del barrio de Salamanca de la capital de España, y posteriormente a numerosas ciudades a través de manifestaciones convocadas por grupos de extrema derecha, en buena parte nostálgicos de la dictadura franquista.

La coincidencia de colores políticos entre Gobierno central y alguna comunidad como la valenciana no impidió la aparición de críticas cuando el Ministerio de Sanidad no atendía las peticiones territoriales para avanzar en las fases de la desescalada. Muchos intereses económicos, entre ellos el de sectores como el turismo y la restauración, estaban en juego. Y algunas comunidades se convertían en portavoces de las presiones nacidas en sus territorios mientras el Gobierno central intentaba frenar unas prisas que podían provocar un rebrote de la epidemia.

Durante todo el proceso se celebraron de forma telemática reuniones semanales del presidente del Gobierno y los presidentes autonómicos, así como contactos continuados entre el Ministerio de Sanidad y los departamentos de Salud de las comunidades autónomas. Mientras el Gobierno central ponía en valor esos encuentros como muestra de su voluntad de diálogo, desde algunos territorios se criticaba que fuesen sesiones meramente consultivas.

En el proceso de desescalada surgió una polémica inesperada. El Gobierno central valoró la necesidad de utilizar zonas territoriales de menor tamaño que la comunidad autónoma y propuso basar las decisiones en la provincia. Esa opción era inocua en muchas comunidades autónomas que viven la existencia de provincias con normalidad. En el País Vasco, las tres provincias coinciden con los tres territorios históricos (Álava, Guipúzcoa y Vizcaya), por lo que no se suscitaba problema alguno.

Otras comunidades como Navarra o Madrid son uniprovinciales. Sin embargo, en Cataluña la provincia es una realidad controvertida (Bosch, 2020); y otras comunidades autónomas, aunque no sea por las motivaciones históricas y políticas que a continuación comentaremos someramente en el caso catalán, tienen sus regiones sanitarias organizadas a partir de realidades territoriales distintas.

La división provincial fue implantada en España en 1833. En Cataluña siempre se consideró una imposición del centralismo que no tenía en cuenta sus características geográficas e históricas. El Gobierno de la Generalitat durante la II República aprobó en 1937 una organización territorial propia basada en comarcas y nueve regiones o veguerías, que sustituían a la división en cuatro provincias (Barcelona, Tarragona, Lleida y Girona); esa división fue derogada por el franquismo que volvió a organizarse a partir de las provincias.

Uno de los ponentes de la Constitución de 1978, Jordi Solé Tura (1985), escribió a raíz de la aprobación definitiva de la Carta Magna: “la principal derrota para los partidarios de las autonomías es el reconocimiento constitucional de la pervivencia de las provincias”. El viejo estado centralista superponía su propia división territorial a las nuevas comunidades autónomas. Las provincias se definieron a partir de tres funciones: circunscripción electoral para las elecciones al Congreso y al Senado, Administración periférica del Estado (dirigida por gobernadores civiles, una de cuyas competencias principales era la del orden público, sustituidos posteriormente por subdelegados dependientes de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma) y administración local de segundo grado, estructurada a partir de las diputaciones provinciales.

El Estatuto de Autonomía de Catalunya de 2006 planteaba una organización territorial basada en siete regiones o veguerías, pero el Tribunal Constitucional en su sentencia de 2010 desactivó el proyecto. Por otra parte, la Consejería de Salud de la Generalitat había estructurado sus servicios en regiones sanitarias, que no se corresponden con las provincias. El conflicto estaba, pues, servido. El Gobierno de la Generalitat salió en tromba a oponerse a la propuesta del Gobierno central (a pesar de sus propias contradicciones: como mantener la provincia como circunscripción electoral provisional en las elecciones al Parlamento catalán o como que los partidos independentistas no tengan ningún reparo en gobernar unas diputaciones provinciales bien provistas de recursos económicos). Finalmente, el Gobierno aceptó las regiones sanitarias como ámbito de la desescalada, no solo en Cataluña sino también en otras comunidades autónomas.

Otra cuestión polémica fue el papel de las Fuerzas Armadas, vistas por algunos sectores de la población de determinados territorios, especialmente Cataluña y el País Vasco, como algo ajeno. También determinados grupos de la extrema izquierda denunciaron la “militarización” a la que se sometía la ciudadanía. En realidad, el debate estuvo centrado más en la aparición, que muchos medios de opinión consideraron exagerada e incluso innecesaria, de militares de uniforme en las ruedas de prensa del Gobierno para informar sobre la evolución de la pandemia. No hay que olvidar que una de las autoridades competentes delegadas era la ministra de Defensa, pero quien aparecía era el jefe del Alto Estado Mayor; la

presencia militar se acrecentaba con el añadido de que, puesto que la Guardia Civil tiene carácter militar, su portavoz era un general.

En cambio, las primeras protestas ideológicas muy airadas del gobierno catalán, ante la actuación de las Fuerzas Armadas en tareas humanitarias a través de la Unidad Militar de Emergencias (UME), fueron desapareciendo a medida en que la pandemia se fue agravando y quedó en evidencia que eran necesarios todos los esfuerzos posibles para atajar la situación. Así, se pasó de la protesta inicial a que la propia Generalitat solicitara ayuda a la UME para desinfectar instalaciones, y ayuntamientos gobernados por fuerzas independentistas acabaron siguiendo los pasos del Ayuntamiento de Barcelona, que había pedido la colaboración del Ejército para instalar un centro de atención a personas sin techo. Este peculiar debate demuestra que, en España, a pesar del tiempo transcurrido, una parte de la ciudadanía todavía tiene pendiente la superación de la imagen de la Fuerzas Armadas como soporte de la dictadura franquista, pero también que ante una emergencia la obligación de las administraciones es buscar todo el apoyo posible: la salud de la ciudadanía ha de estar por encima de apriorismos ideológicos.

Dentro del marco territorial, nos queda por citar el papel de los ayuntamientos: en unos momentos tan graves, la Administración local supo estar, en general, a la altura de las circunstancias. La proximidad de los ayuntamientos a la población es utilizada a veces como un tópico, pero es una realidad incontrovertible. Sin la Administración local muchas medidas adoptadas por el Gobierno central y el autonómico no hubieran podido ser llevadas a la práctica.

A pesar del confinamiento, los cargos públicos locales continuaron al pie de cañón. Las policías locales jugaron un papel esencial: ya hemos señalado que en Cataluña impusieron 40% de las denuncias por saltarse el confinamiento, pero además prestaron funciones asistenciales de todo tipo. Otros servicios, como el de limpieza o el de recogida de residuos, continuaron trabajando en unas tareas muy importantes para la salud pública. Los servicios de atención domiciliaria multiplicaron sus esfuerzos para atender a las personas vulnerables.

En Cataluña, el Ayuntamiento de Barcelona se convirtió en punto de referencia: las encuestas le señalan como la institución mejor valorada por la ciudadanía, por encima del gobierno autonómico y del gobierno

central. Algunas de las reivindicaciones generalizadas de la Administración local han consistido en reclamar que el Gobierno central autorice a los ayuntamientos a gastar su superávit presupuestario en las medidas para hacer frente a las consecuencias de la pandemia y que se arbitre un fondo extraordinario para ayudar a las corporaciones locales. La alcaldesa de Barcelona, Ada Colau (2020), reivindicaba el papel de las administraciones locales de cara al futuro inmediato: “El Estado y la Generalitat han de entender que las grandes ciudades como Barcelona somos parte de la solución, pero que para eso necesitamos que nos den confianza. En el siglo XXI, las ciudades también hacemos política, no somos solo una administración de servicios generales”.

La quinta prórroga del estado de alarma, hasta el 7 de junio, vino aparejada a un concepto, el de cogobernanza entre el gobierno central y los autonómicos en la desescalada que, si bien había aparecido ya en órdenes anteriores, ahora parecía adquirir un contenido más acorde a su denominación. El gobierno planteó a las comunidades autónomas un periodo de codecisión para regular la progresiva relajación de las medidas de confinamiento. No todas las comunidades históricas acogieron las medidas de la misma forma. Mientras el Partido Nacionalista Vasco consideraba asegurada la cogobernanza y votaba a favor de la prórroga, y Bildu, otro partido vasco de izquierdas, se abstenía, los tres partidos independentistas catalanes votaban en contra, en una curiosa coincidencia con PP y VOX.

La diferencia con las etapas anteriores no era menor: los ministerios de Interior, Defensa y Transportes, Movilidad y Agenda Urbana perdían su carácter de autoridades competentes delegadas; solo el Ministerio de Sanidad la conservaba para asegurar la coordinación de las medidas sanitarias a adoptar en el futuro inmediato. Finalmente, el Gobierno consiguió un acuerdo para la aprobación de una sexta y última prórroga, hasta el 21 de junio, gracias a un nuevo pacto con el PNV y ERC, que incluía, entre otras concesiones de tipo económico, la posibilidad de que los presidentes de las comunidades autónomas pasasen a ser designadas autoridades competentes para gestionar la Fase 3 de la desescalada, manteniendo el Ejecutivo central la capacidad para controlar la movilidad interterritorial.

VII. Conclusiones

- a) La pandemia ha provocado en las legislaciones de todo el mundo una presión inesperada. Los marcos constitucionales han crujido y han tenido que ser sometidos a interpretaciones flexibles para adaptarse a la situación. En el caso de España una Ley Orgánica de 1981, la que regula los estados de alarma, excepción y sitio, ha tenido que ser utilizada para hacer frente a una crisis sanitaria, tan solo intuida en ese texto legal con casi cuarenta años de antigüedad.

El Gobierno ha tenido que asumir que será necesario impulsar modificaciones legales, quizás en la propia Ley y seguro que en diversas normativas sectoriales como las que regulan la sanidad o la seguridad. Y hará falta abordar algún supuesto no previsto como el de procesos electorales ya convocados cuando se declara el estado de alarma. El propio Tribunal Constitucional ha reconocido la complejidad de la situación: será esta institución la que acabará fijando los límites legales del estado de alarma. Y será el Congreso de Diputados quien deberá decidir sobre los contenidos de esas reformas, tanto de la Ley Orgánica de 1981 (regulando aspectos como la duración de las prórrogas, por ejemplo) como de las leyes sectoriales, que se han demostrado insuficientes.

- b) Se ha constatado el frágil equilibrio entre estado de alarma y los derechos de la ciudadanía. Por definición constitucional, estos últimos no pueden ser anulados por el estado de alarma, pero sí que se han visto limitados, en especial el de la movilidad. En España el debate ha sido más intenso porque el mecanismo legal utilizado para aplicar sanciones a los infractores ha sido la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana, controvertida y discutida. Parece evidente que la “ley mordaza”, sobre la que penden las amenazas de una sentencia del Tribunal Constitucional y del anuncio del Gobierno de su derogación, deberá ser superada para dar paso a una nueva regulación de la seguridad ciudadana y de la capacidad sancionadora del Gobierno más respetuosa con los derechos de la ciudadanía.

- c) Una de las cuestiones que la nueva situación ha puesto de manifiesto ha sido la necesaria revisión de las relaciones entre poder ejecutivo y poder legislativo, y el propio funcionamiento parlamentario. Las Cortes españolas y los Parlamentos autonómicos, así como los ayuntamientos, han visto alteradas sus habituales formas de actuación. En general, se ha observado una inadecuación de los Reglamentos de las distintas instituciones a las necesidades derivadas de una situación de pandemia que ha comportado el confinamiento de los cargos públicos. Realidades tan solo apuntadas hasta la fecha, como los debates y el voto telemático, deberán ser reguladas con la previsión de que puedan repetirse situaciones como la actual, o incluso más graves, que pudieran impedir toda presencia física de los representantes de la ciudadanía en las instituciones; una regulación imprescindible incluso al margen de la pandemia, dados los avances tecnológicos de los últimos años.
- d) Las tensiones siempre presentes entre Estado central, sea o no sea federal, y los gobiernos regionales se han agudizado. España ha vivido esa radicalización en el marco de una tensión política que viene de lejos y sin haber resuelto si se quiere optar por avanzar hacia la forma federalizante que la Constitución de 1978 hacía posible. El debate se centrará previsiblemente en cómo se puede compatibilizar el establecimiento una dirección única en casos de emergencia como la vivida con la posibilidad de que las comunidades autónomas puedan continuar ejerciendo sus competencias, sin tener la sensación de que el Gobierno central pretende recentralizarlas. El funcionamiento de la cooperación federal de Estados como el alemán, pese a no haber estado exento de tensiones, podría indicar el camino. Y en ese contexto nuevo, el papel de los ayuntamientos será decisivo.
- e) Las políticas de seguridad pública van a sufrir intensas modificaciones. El debate histórico entre seguridad y libertad ya comportó hace unos años que algunos sectores de la sociedad se mostraran dispuestos a renunciar a parte de sus derechos ante la amenaza del terrorismo global. Sin embargo, otra parte de la

población se mostró contraria a esas renunciadas: Michel Benichou (2017), presidente del Consejo de la Abogacía Europea, ya había señalado que “si se sacrifica la libertad por la seguridad, no se tendrá ni libertad ni seguridad”.

El filósofo Josep Ramoneda (2020) ha advertido sobre el peligro que la actual crisis “acabe conduciendo a formas de autoritarismo postdemocrático”. Hemos señalado a lo largo del texto eventuales peligros que se han comenzado a intuir: geolocalizaciones, utilización de datos personales o certificados de inmunidad. También hemos podido observar la modificación de situaciones que parecían consolidadas: dificultades para presentar denuncias en tiempo de confinamiento, complicaciones para efectuar identificaciones en la vía pública.

No podemos olvidar el incremento de la actividad de la extrema derecha xenófoba y racista, generadora de delitos de odio, que utiliza con facilidad los rumores desestabilizadores en la red, una actividad que exige una respuesta del Estado que, sin embargo, deberá mantener un delicado equilibrio con la libertad de expresión. Es posible que se registre un incremento de delitos informáticos o de nuevas formas de explotación laboral. La seguridad pública no escapa tampoco a las tensiones ya descritas entre centralización y autogobierno de las comunidades autónomas, en especial en aquellas que disponen de cuerpos de Policía propios; dichos cuerpos, y en concreto el de la Policía de la Generalitat-Mossos d’Esquadra, han demostrado, una vez más, su profesionalidad, desmintiendo las antiguas visiones centralistas que los consideraban una Policía de segunda.

Y habrá que reivindicar el papel ejercido por las policías locales, dependientes de los ayuntamientos, que mucho más allá de sus funciones sancionadoras, han actuado en muchas ocasiones como la conexión más próxima entre Administración y ciudadanía. Será también obligado someter a examen una actividad, a menudo poco valorada: la de la protección civil, que quizás hubiera tenido que jugar un papel más destacado en la coordinación de actuaciones a nivel estatal y autonómico en esta crisis.

A partir de ahora será necesario que los centros de formación policial sepan proporcionar a los profesionales los instrumentos necesarios para adaptarse a las nuevas realidades. En situaciones de crisis sanitarias, será imprescindible también que la Administración vele para que los cuerpos policiales y los servicios de emergencias estén provistos de todas las medidas de protección personal, imprescindibles para poder actuar sin verse expuestos a un índice muy elevado de contagios. Finalmente, sería aconsejable analizar si la Administración pública ha sabido utilizar las potencialidades de los numerosos efectivos de la seguridad privada en el caso de una emergencia tan grave como la vivida.

- f) Otro reto, ya planteado y que ahora deberá ser reformulado con mayor fuerza, es el de la definición del sentido mismo del concepto de seguridad. Ignacio Ramonet (2020) opina que “el concepto de seguridad nacional debería incluir, a partir de ahora, la redistribución de la riqueza, una fiscalidad más justa para disminuir las obscenas desigualdades, y la consolidación del estado de bienestar”. Es evidente que los recortes en sanidad aplicados los últimos años en muchos países, han incidido negativamente en la salud y la seguridad de la ciudadanía.

La propia Unión Europea, que encabezó la cruzada de fomento de los recortes, parece asumir ahora su equivocación. Y los retos derivados de la pandemia no nos deben hacer olvidar otros peligros que, como el cambio climático, exigen una actuación decidida y solidaria de todos los Estados. El profesor Daniel Innerarity (2020) desarrolla en su libro de reciente aparición, *Pandemocracia*, la idea de que la crisis de la COVID-19 pone al descubierto las deficiencias estructurales del sistema. La idea de seguridad entendida como simple mantenimiento del orden público debe dar paso a una nueva definición mucho más amplia y global. Una obviedad: la actuación de los cuerpos de Policía, sin que se pueda negar su importante papel, ha estado muy lejos de ser la única decisiva ante un enemigo invisible.

En definitiva, el triste episodio que hemos padecido va a marcar nuestra vida en los próximos años; y la estructura territorial de los Estados, la actividad legislativa y las políticas de seguridad serán sometidas a una profunda revisión.

VIII. Referencias

- Amoedo-Souto, C-A. (2020). Vigilar y castigar el confinamiento forzoso. *Coronavirus y otros problemas. El Cronista* (86/87).
- Arbós, X. (31 de marzo de 2020). Derechos fundamentales y crisis sanitaria. *El Periódico*.
- _____. (2 de mayo de 2020). El Congreso y el Estado de alarma. *El Periódico*.
- Benichou, M. (2017). Entrevista. *Món Jurídic* (309).
- Bosch, J. (2018). *La nostra policia. El model de seguretat de Catalunya des de 1978 fins als atemptats de 2017 i l'1 d'octubre*. Barcelona: EUMO Editorial, Vic.
- _____. (2019). La formación policial en el modelo de seguridad de Cataluña. El Instituto de Seguridad Pública. En Moloeznik, Marcos Pablo y Hurtado, Javier, *Seguridad pública y justicia penal en Jalisco y zonas metropolitanas*. Zapopan, Guadalajara, Barcelona: El Colegio de Jalisco- Universidad de Guadalajara-IERMB.
- _____. (17 de marzo de 2020). Seguridad: El estado de alarma no es el 155. *La Vanguardia*.
- _____. (1 de mayo de 2020). El debate no resuelto sobre las provincias. *La Vanguardia*.
- _____. (17 de mayo de 2020). Pandemia, seguridad y libertades. *Diario Público*.
- Carrillo, M. (2020). *Considérations à propos de l'impact constitutionnel sur l'état de droit des mesures adoptées en Espagne contre la pandémie du COVID-19*. Marsella: Université d'Aix-Marseille-Université de Toulon.
- _____. (17 de mayo de 2020). Los derechos en tiempo de pandemia, Alrevesyalderecho. *Blogs Infolibre*.
- Colau, A. (24 de mayo de 2020). Entrevista. *La Vanguardia*.
- Cruz, P. (17 de mayo de 2020). La Constitución bajo el estado de alarma. *El País*.
- DeCook, J. (17 de marzo de 2020). Coronavirus y derecha radical: conspiración, desinformación y xenofobia. *Democracia abierta*.
- Diario Público. (24 de abril de 2020). Más de 300 expertos alertan del peligro de usar tecnologías contra el coronavirus que permitan 'una vigilancia sin precedentes de la sociedad'. *Diario Público*.
- Drosten, C. (26 de marzo de 2020). Entrevista. *The Guardian*.
- El Mundo. (6 de mayo de 2020). Angela Merkel renuncia a coordinar la desescalada ante la negativa de algunos *länder* a seguir un protocolo único. *El Mundo*.

- García Vidal, J. (22 de mayo de 2020). España explora una *app* para rastrear contagios por móvil. *La Vanguardia*.
- Innerarity, D. (21 de abril de 2020). Entrevista. *Catalunya Plural*.
- _____. (2020). *Pandemocracia. Una filosofía de la crisis del coronavirus*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Juan, J. (26 de mayo de 2020). ¿Estado autonómico? *La Vanguardia*.
- Madrigal, C. (3 de mayo de 2020). La sociedad cautiva. *El Mundo*.
- Pérez, J. (28 de abril de 2020). El espejo alemán: similitudes y diferencias. *Eldiario.es*. Recuperado de https://www.eldiario.es/contracorriente/espejo-aleman-similitudes-diferencias_132_5946700.html
- Queralt, J. (26 de abril de 2020). Estado de alarma o gato por liebre. *El Nacional*.
- Ramonedá, J. (27 de agosto de 2020). Entrevista. *El Crític*.
- Ramonet, I. (25 de abril de 2020). La pandemia y el sistema mundo. *Le Monde Diplomatique* en español (España) y *La Jornada* (México).
- Ridao, J. (6 de mayo de 2020). Estado de alarma o cogobernanza. *La Vanguardia*.
- Rodríguez, R. (16 de mayo de 2020). Declaraciones a Conflegal.
- Saura, J. (2020). Restriccions a la llibertat de circulació i abus sancionador durant l'estat d'alarma. *Revista de Dret Públic de Catalunya* (mayo de 2020).
- Síndic de Greuges de Catalunya. (1 de abril de 2020). El Síndic propone una actuación proporcionada, necesaria y no discriminatoria de las fuerzas y cuerpos de seguridad durante el estado de alarma.
- _____. (8 de mayo de 2020). El Síndic analiza el confinamiento como factor de riesgo para las víctimas de violencia de género.
- Solé, J. (1985). *Nacionalidades y nacionalismos en España*. Madrid: Alianza Editorial.
- Velasco, F. (21 de mayo de 2020). Por qué no hay en España un estado de excepción encubierto. *Diario Público*.

LA GESTIÓN DE INFORMACIÓN EN SEGURIDAD EN LA AGENCIA EUROPEA PARA LA COOPERACIÓN POLICIAL (EUROPOL)

Fernando Jiménez Sánchez
CONACYT/El Colegio de Jalisco

Sumario: I. Introducción; II. El intercambio de información y datos en seguridad; III. Principios que rigen el intercambio de información y datos; IV. Proceso de intercambio de información y datos; V. Evaluación y protección de datos; VI. Instituciones entre las que se intercambia la información; VII. Reflexiones finales; VIII. Referencias.

Resumen

Este texto analiza los retos en la gestión de la información a nivel internacional en materia de seguridad a partir del análisis de la Oficina de la Policía Europea, actualmente denominada Agencia para la Cooperación Policial de la Unión Europea o Europol. Se parte de la idea de que la información para enfrentar la criminalidad transnacional e internacional encuentra barreras específicas para llegar al consumidor final (Wilson, 2010), como la desconfianza entre actores e instituciones, la informalidad de los intercambios, el tipo de incentivos, la fiabilidad y la seguridad.

Estos elementos se estudian conforme al esquema formal de cooperación y coordinación en materia de seguridad que rige las relaciones de los Estados miembro de la Unión Europea. Del cual se rescatan los principios, el proceso y sistema, el tipo de información, el sistema de evaluación y confidencialidad, tanto como las instancias que participan en el intercambio de información. Para así demostrar que con estos elementos se superan algunas de las barreras propuestas por Wilson, y crean un sistema confiable y seguro para sentar las bases de la cooperación y coordinación en materia de seguridad.

Palabras clave: Información, Unión Europea, Europol, Seguridad Internacional.

Abstract

This text analyzes the challenges in the management of information at the international level in the field of security from the analysis of the European Police Office. It is based on the idea that the information to face transnational and international crime meets specific barriers to reach the final consumer (Wilson, 2010) such as mistrust between actors and institutional, informality of exchanges, type of incentives, reliability and security.

These elements are studied in accordance with the formal security cooperation and coordination scheme that governs the relations of the member states of the European Union. From which the principles, the process and system, the type of information, the evaluation and confidentiality system and the entities that participate in the information exchange are rescued. In order to demonstrate that these elements overcome some of the barriers proposed by Wilson and create a reliable and safe system to lay the foundations for cooperation and coordination in the field of security.

Keywords: information, European Union, Europol, International Security

I. Introducción

La gestión internacional de información en seguridad es uno de los grandes retos de las instituciones de los estados para la lucha contra la criminalidad y el terrorismo transnacional. La globalización ha obligado a los gobiernos a crear esquemas en los que se pueda acceder a información y datos de otros países, para prevenir y perseguir los actos criminales y terroristas. La Oficina de la Policía Europea, actualmente y desde 2011, Agencia para la Cooperación Policial de la Unión Europea o Europol, fue creada en 1995 precisamente para ello, facilitar el intercambio de información entre las instituciones de seguridad de los Estados miembro.

Europol, pese a las dificultades en el campo de la seguridad, ha logrado consolidarse como un canal formal multilateral de intercambio

de información y datos, solventando los retos que suelen desincentivarlos: 1) interés institucional; 2) confianza; 3) seguridad; y 4) integridad. Para ello conformó una red y sistema complejo, por el cual se hacen las transferencias conforme a la normativa y principios europeos.

La red y sistema son analizados conforme al marco propuesto por Wilson (2010) para las transferencias de información y datos. Se comienza con el estudio de dicho marco, en donde se identifican las categorías y variables, posteriormente se expone la filosofía o principios europeos, después se explica el sistema creado para las transferencias, para a partir de ello analizar el sistema de evaluación y protección de datos, y las instancias entre las que se realizan las transferencias.

Con la evidencia presentada se demuestra que los elementos propuestos son retomados por Europol para el sistema de gestión de información y datos en seguridad a nivel europeo, el cual se caracteriza por su formalidad, diversidad y amplitud de colaboración en materia de seguridad entre las instituciones gubernamentales, han logrado garantizar la existencia de un sistema europeo de gestión de información y datos en seguridad.

II. El intercambio de información y datos en seguridad

El intercambio de información entre las agencias nacionales de seguridad es una de las actividades claves en la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo transnacional o global. Las limitaciones de las agencias nacionales de seguridad para conocer más allá de sus jurisdicciones las actividades criminales o terroristas, hacen necesario compartir información con otras agencias de seguridad para combatir este tipo de actividades ilegales.

El proceso de globalización, el avance en los medios de comunicación y de transporte (Castells, 2005), ha permitido la expansión de nuevas formas de criminalidad y el terrorismo, que en la Unión Europea han significado un reto específico derivado de la política de libre movimiento en el territorio europeo que comprende el espacio Schengen (Consejo Europeo, 1999), situación que ha potenciado la cooperación y coordinación de funcionarios de policía para dar seguridad en sus respectivas jurisdicciones.

El aprovechamiento para la expansión de las actividades criminales y terroristas en amplias regiones geográficas, e inclusive a nivel global (Naim, 2006 y Glenny, 2008), implica nuevos retos para las instituciones de seguridad, dado que las primeras se presentan tanto como individuos que aprovechan la conectividad hasta complejas organizaciones de carácter global que atentan en contra de la seguridad y los ciudadanos. De ahí el surgimiento de organizaciones o mecanismos internacionales que ordenan, propician y administran los intercambios de información y datos entre agencias de seguridad.

Los avances tecnológicos permiten a las personas estar interconectadas a partir de los dispositivos móviles y las redes de internet, esto ha implicado el intercambio libre e instantáneo de información y datos con fines tanto legales como ilegales (Castells, 2005). Para las instituciones de seguridad esta cuestión ha permeado lentamente debido a la existencia de factores más allá de las capacidades tecnológicas, que impiden el intercambio de información y datos.

El esquema y la probabilidad de intercambio de información y datos según Tom Wilson responde a la relación entre el nivel de riesgo y el beneficio que este pueda dar, el cual busca explicar conforme a la siguiente gráfica (Wilson, 2010: 6).

Gráfica 1. Intercambio de información y datos



Fuente: Wilson 2010: 6

En el esquema planteado por Wilson se da cuenta tanto de la relación beneficio-riesgo a nivel institucional como personal del funcionario. En el primer caso, explica que es dependiente de los objetivos de las agendas de seguridad, donde el intercambio de información sobre las prioridades institucionales ayuda a cumplirlos. En el segundo caso, a nivel individual, se plantea un beneficio en los intercambios conforme a los incentivos existentes de la institución para obtener o mejorar el estatus dentro de la organización (Wilson, 2010: 6).

Wilson señala como elementos que disminuyen o aumentan la posibilidad de las transferencias, asuntos relacionados con la privacidad o reserva y la fiabilidad de la información. Ante ello, propone como momento propicio para que se realicen los intercambios un Estado en donde hay un beneficio alto institucional y personal, y un riesgo bajo de que la información sea inadecuada o que el receptor la utilice erróneamente (Wilson, 2010: 6).

Peng Liu y Amit Chetal profundizan en la relación entre el intercambio de información y datos con la existente entre las instituciones u organizaciones, al explicar que las dudas o renuencia a realizar los intercambios responde a la falta de confianza por un conflicto de intereses entre las instituciones (Liu y Chetal, 2004: 285), la cual Soledad Aguilar-Oddershede subraya como clave para la cooperación y que Monica den Boer inserta en la cultura organizacional y en la forma de comprender la propiedad de la información (Aguilar-Oddershede, 2006: 33-34 y Den Boer, 2011).

La desconfianza entre funcionarios para intercambiar información y datos según Björn Müller-Wille se debe a que estos tienen preocupaciones sobre los métodos de recolección de información, las formas de acceso a ella y a la existencia de funcionarios que utilizan de forma errónea la información o los datos (Müller-Wille, 2004: 15). Ante ello Alessandro Politi propone la necesidad de proteger la información y los métodos de recolección, en especial las fuentes, para dar certeza y confianza entre los gestores de información y datos (Politi, 1998: 9).

La desconfianza en los intercambios de información y datos se puede aminorar, si bien es imposible asegurar al 100% la información y los datos, se puede disminuir el riesgo con un sistema en el que participen el menor número de intermediarios posible y en el que existan estrictos

procedimientos de seguridad. Un esquema con estos elementos retoma las tres cualidades identificadas por el Parlamento del Reino Unido para realizar los intercambios: 1) la confianza, 2) la seguridad y 3) la integridad (House of Lords, 2008).

De estos tres elementos, tratándose de los casos de seguridad e integridad –como se observará en las próximas páginas– es posible establecer un esquema de medición, mientras que, según comenta Monica den Boer, hasta el momento hemos sido incapaces de crear un instrumento de medición para la confianza en los intercambios de información y datos (Den Boer, 2011).

III. Principios que rigen el intercambio de información y datos

El intercambio de información y datos entre instituciones u organizaciones de seguridad, hasta los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos de América se realizaban bajo el principio llamado de necesidad de saber (*Need to Know*).

El Departamento de Defensa de los Estados Unidos de América definió el principio como una determinación hecha por el poseedor de información clasificada en la cual el posible beneficiario, en interés de la Seguridad Nacional, tiene un requisito para el acceso a los conocimientos o información clasificada con el fin de realizar tareas o servicios esenciales para el cumplimiento de un programa de Gobierno, por lo que el conocimiento, posesión y acceso sobre información clasificada no debe de ser ofrecida a cualquier individuo solamente en virtud de su Oficina, posición o por la acreditación de seguridad (US Department of Defense, 1987:10).

Dicho principio de necesidad de saber ha sido una guía en los intercambios de información para que esta sea asegurada y no existan filtraciones, sin embargo comenzó a ser cuestionado por el papel que jugó en los atentados terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos de América, donde se identificó que una deficiencia en el intercambio de información entre los oficiales de inteligencia y la policía contribuyó a que el atentado pasara inadvertido por las instituciones de seguridad (Best, 2011: 1), cuestión que es parte de las conclusiones en el reporte del Congreso de los Estados Unidos sobre el 11 de septiembre de 2001 (National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 2004).

Esta conclusión, que cuestiona dispersión de información, datos y la secrecía con la que se gestionaban (Best, 2011: 1-2), llevó a la idea de que para hacer frente a las nuevas amenazas era necesario replantear la forma en que se compartía la información y datos entre agencias de seguridad, lo que según Amy Zegart implicó un reto mayor, ya que tocaba los principios o creencias fundamentales acerca de cómo hacer el trabajo, debido a que el principio más profundo en Inteligencia es la necesidad de saber, cuestión que inclusive era más importante que la propia seguridad del país (Zegart, 2007).

Ante esta nueva situación, Robert Steele definió el cambio de principio como la modificación del “por si acaso” a “justo a tiempo”, cuestión que implicó una distinta forma de ver los intercambios de información y datos (Politi, 1998: 12) y que en la Unión Europea fue retomado para modificar el principio utilizado entre las instituciones de seguridad y justicia.

En 2006 el Consejo Europeo para subsanar las fallas del principio de necesidad de saber creó el de disponibilidad, para los intercambios de información y datos entre las agencias de seguridad de los Estados miembro de la Unión, el cual hizo frente a la necesidad de que los servicios de seguridad pudieran de forma institucional, solicitar y obtener información e inteligencia de otros Estados miembro en las distintas fases de la investigación, desde la fase de recogida de inteligencia criminal hasta la fase de investigación criminal (Consejo Europeo, 2006: 1).

Al inicio se aceptó que los Estados miembro no estaban preparados para un tipo de alteración en el sistema de intercambios de información, por lo que el Consejo Europeo propuso un esquema para garantizar que algunos tipos de información e inteligencia se intercambiaran entre las agencias de seguridad de los estados con rapidez, sobre todo aquello que fuera de vital importancia para mantener la seguridad (Boehm, 2012: 129).

La propuesta para una modificación de principio y sistema fue presentada por el gobierno sueco, discutida por un grupo interdisciplinario especialista en crimen organizado, acordado en el Programa de La Haya e implantado el 1 de enero de 2008. Se definió el principio de disponibilidad de la siguiente forma: la información que se encuentra disponible a ciertas autoridades de los Estados miembro debe proveerla a las autoridades equivalentes en el otro país. La información debe ser

transmitida lo más rápido y fácilmente posible entre las autoridades, preferiblemente permitiendo el acceso directo en línea (Consejo Europeo, 2005 y 2005a).

El principio, como se plasmó en el Consejo Europeo de 2005, parte de dos premisas: la primera es que la información de las agencias de seguridad de los Estados miembro debe de ser intercambiada lo más rápido posible, bajo adecuadas medidas de seguridad. La segunda es que para realizar el intercambio se deben de utilizar medios técnicos que faciliten el acceso para las investigaciones a los sistemas de información de otro Estado (Consejo Europeo, 2005).

También se acompañó de tres opciones para el acceso a la información: a) acceso indirecto a la información bajo solicitud, b) acceso directo a las bases de datos de otros Estados miembro y c) acceso indirecto a información de otro Estado miembro a través de un índice central con la modalidad de *hit-on-hit*, y por cuatro condiciones: 1) solamente podía realizarse la transferencia cuando los marcos legales nacionales de las agencias de seguridad lo contemplaran y permitieran; 2) la integridad de la información, datos y fuentes tenía que ser garantizada en las diversas etapas del intercambio para mantener la confidencialidad; 3) implantar estándares comunes técnicos y de acceso en las agencias nacionales de seguridad, bajo supervisión, para proteger los datos y controlar el apropiado uso de la información, antes, durante y después del intercambio; y 4) el derecho ciudadano para solicitar la corrección de errores y la protección ante el abuso de oficiales de seguridad, que podrían sufrir a partir de la información y datos (Consejo Europeo, 2005).

Con los elementos que conforman el principio de disponibilidad, el Consejo Europeo buscaba que los funcionarios de policía de un país accedan a la información de otras agencias de seguridad en las mismas condiciones y con los mismos derechos existentes dentro de la nación (Bruggeman, 2005: 9). De esta forma, si en un país existen dos cuerpos de policía que pueden acceder a los registros de información y bases de datos, en tiempo real y sin restricciones, las agencias de seguridad de alguno de los Estados miembro deben tener las mismas condiciones de acceso que los cuerpos de seguridad nacionales.

En particular, para la cooperación internacional en materia policial que se realiza mediante Europol, el principio de disponibilidad significó una

evolución para ser un jugador clave en el intercambio de información, ya que con su implementación le permitiría demostrar su potencial y el valor añadido de sus servicios para las agencias nacionales de seguridad (Zanders, 2006: 8). Igualmente, gracias a la creación de un índice central con la modalidad de *hit-on-hit*, podría ser el intermediario que se necesitaba para asegurar las transferencias de información (Consejo Europeo, 2005).

Con estas reglas se creó el sistema de intercambio de información y datos aplicable a Europol, sistema que conociendo las dificultades que representa esta actividad para las agencias de seguridad, buscaba ser un instrumento seguro y eficaz para que los oficiales pudiesen obtener información de los otros Estados miembro, con la confianza de que lo recibido y lo enviado iba a ser utilizado adecuadamente en las investigaciones de delitos transnacionales bajo el mandato de Europol. Este principio, que vino a modificar la forma de acceder a la información, dio oportunidad a que la comunicación se ampliara, ya que los datos se colocaron al alcance de los oficiales de policía y sus respectivas agencias de seguridad.

IV. Proceso de intercambio de información y datos

Con la finalidad de cumplir el mandato de Europol, sobre la gestión y transmisión de información entre agencias de seguridad en la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo que se le dio en la Convención (Consejo Europeo, 1995 y 2009a), se creó un sistema en el que al menos 196 instituciones o agencias de seguridad cooperan y transmiten información y datos.

El sistema tiene como objetivo que las entidades complementen investigaciones criminales, desarrollen conocimiento, vinculen a sus funcionarios, divulguen y compartan descubrimientos sobre las actividades criminales, así como los desarrollos para hacerles frente. De esta forma las agencias de seguridad aportan o son receptoras de información y datos a partir de Europol, basándose en un esquema que permite, sin perjuicio de los acuerdos bilaterales que tengan firmados los países en materia policial (Consejo Europeo, 1995 y 2009a), acceder a los desarrollos de las demás agencias nacionales de seguridad.

El sistema de Europol se compone de cinco elementos: 1) Estados miembro; 2) Estados terceros; 3) organizaciones de la Unión Europea y

4) organizaciones internacionales, entre las cuales se realiza la transferencia de información y datos a partir de las Unidades Nacionales de Enlace, consideradas el *ethos* de Europol, por ser las encargadas de gestionar las solicitudes de información e inteligencia o asistencia entre los Estados miembro (Consejo Europeo, 1995 y 2009a), función primordial de Europol y sin la cual no se hubiera creado y desarrollado.

Estas Unidades se componen de dos partes, una se encuentra situada en el cuartel general de Europol y la otra en el Estado miembro, y son los puntos de contacto para realizar los intercambios. Los funcionarios de las Unidades Nacionales que se encuentran en el cuartel de Europol son elementos de las agencias nacionales de seguridad destacados; generalmente peritos en seguridad con experiencia en organizaciones policiales internacionales, que son considerados como personal externo a Europol (Deflem, 2007: 6).

Para cumplir con los intercambios, las Unidades tienen acceso a las bases de datos o registros relevantes nacionales en los cuales se podría encontrar la información que requieran las agencias de seguridad de otros estados para la prevención, persecución e investigación de las actividades criminales (Consejo Europeo, 1995).

El proceso de transferencia de información o datos se puede realizar de dos formas: 1) cuando una autoridad nacional solicita a su respectiva Unidad consultar a los otros países, para saber si en sus bases de datos o registros se encuentra la información o datos requeridos; y 2) cuando la autoridad nacional autoriza a la Unidad para compartir información o datos para que sea utilizada por Europol o los demás países.

En estos dos casos la solicitud de información y datos es evaluada por las Unidades Nacionales para evitar que se violen las normativas de protección de datos nacionales y europeas que rigen los intercambios (Consejo Europeo, 1995 y 2009a). De tal forma que en las transferencias existe la certeza de que cualquier información y dato que se recibe a través de Europol cumple con la normativa y, por lo tanto, puede ser utilizada en los procesos judiciales.

Con el fin de verificar que las Unidades de Enlace cumplan la normativa en los intercambios de información y datos, se acordó la designación en cada uno de los Estados miembro de una Autoridad Nacional de Supervisión, para monitorear y evaluar de forma independiente las

actividades de los órganos que se encuentren en su territorio y que tienen contacto con el organismo. En caso de encontrar irregularidades o desacuerdo sobre el proceder de los funcionarios, esta unidad tiene la obligación de notificar al director de Europol para que informe al Consejo de Administración la situación y este resuelva el proceder (Consejo Europeo, 1995 y 2009a).

Para realizar las transferencias de información y datos se desarrolló en Europol un sistema informático, con el objeto de dar acceso oportuno a información e inteligencia fiable y actualizada, para que las agencias de seguridad puedan descubrir, prevenir e investigar con éxito delitos y actividades delictivas de forma amigable y con un alto nivel de seguridad (Consejo Europeo, 2005 y 2006), cuestión planteada desde la firma de la Convención de Europol.

El sistema informático ha vivido tres etapas. En una primera, de 2002 a 2005, estaba enfocado en los delitos relacionados con la falsificación del euro y carecía de un acceso universal para la totalidad de las instituciones de los Estados miembro con los que coopera Europol. En la segunda etapa, a partir de 2005 y hasta 2009, esta situación se revirtió, pues se crearon puntos de acceso en las agencias de seguridad de los Estados miembro y se amplió la información disponible de todos los delitos bajo el mandato de Europol (Europol, 2009).

También, el sistema informático creado en la Unidad de Desarrollo Tecnológico de la institución (Europol, 2013a), se estructuró con la finalidad de separar las actividades de intercambio de información y el análisis, conforme a dos elementos: a) el Sistema de Información de Europol (EIS) y b) el Sistema de Análisis (OASIS) (House of Lords, 2008). En el EIS, se integran los datos sobre las personas o bienes relacionados con las actividades criminales. Mientras que en el OASIS se encuentra la información de utilidad para efectuar un análisis comprehensivo para las investigaciones criminales (House of Lords, 2008a: 30-31).

Para dar seguridad al acceso al EIS se desarrolló un Sistema de Intercambio de Información o Info-Ex que funcionó durante la primera y segunda etapa, de 2002 a 2009, como canal de comunicación desde las instalaciones de Europol con las Unidades Nacionales de los Estados miembro; cuestión que se modificó en cuando comenzó a utilizarse la Aplicación de Red Segura para el Intercambio de Información, SIENA o

SIRENE (Europol, 2010), la cual se caracterizó por dar acceso directo y seguro a los registros de Europol y así evitar el uso de las Unidades Nacionales para las transferencias (Europol, 2011 y 2013a).

Tratándose del sistema informático, se creó un Sistema de Índice para identificar el lugar donde se encuentran la información y datos en las agencias de seguridad, previo a solicitarlos, y los ficheros de análisis, de acceso restringido a la dirección de Europol, los directores adjuntos, oficiales acreditados y funcionarios de enlace para la recolección de información y datos de una actividad criminal en particular (Europol, 2010: 21 y Jones, 2011: 24).

Por último, el Sistema Informático de Europol se complementa por dos categorías para catalogar las solicitudes de transferencias: urgentes y no urgentes. En la primera, la respuesta se da en un máximo de ocho horas y en la segunda, tiene un plazo de respuesta de una semana; en caso de que pasara más tiempo del estipulado, los funcionarios públicos tendrían que exponer por escrito las razones de la tardanza (Europol, 2013a).

El principio de disponibilidad marcó el esquema por el cual se comparte la información y los datos en la Unión Europea y en particular mediante Europol. Este esquema se aplica a los cuatro tipos de información contemplados: 1) estratégica, 2) operativa, 3) técnica y 4) datos personales.

La primera, la estratégica, se refiere a la que requiere el responsable de dirigir o conducir un área de negocio, que necesita para planificar los objetivos y lograr su cumplimiento, la cual se divide en tres tipos: a) para apoyar los procesos y la continuidad de los servicios, b) para la detección y gestión de las amenazas y c) detección y gestión de oportunidades, este tipo de información se traduce para Europol en tres categorías: 1) la relacionada con los fenómenos criminales, 2) gestión de las agencias de seguridad y 3) prácticas policiales.

En la primera categoría se encuentra la información relacionada con las rutas que se utilizan para el contrabando o tráfico y sus modificaciones, los nuevos métodos y tendencias para cometer actos criminales, los tipos de narcóticos y sustancias psicotrópicas, las tecnologías y sustancias para producirlas y sobre canales de transferencia de fondos ilegales (Europol, 2001, 2003a y 2004).

La segunda categoría de gestión de las agencias de seguridad se refiere a información como reportes de prevención y métodos de gestión de prio-

ridades policiales, resultados de la aplicación de técnicas y asistencias, acciones y medios que ayuden a suprimir los actos criminales, métodos para la identificación de sustancias y para el combate al crimen, medidas administrativas y legales para desarrollar las principales tendencias de la acción policial, métodos forenses y procedimientos de investigación. En conjunto con métodos de procesamiento y análisis de información y criterios de evaluaciones de las actividades de las policías (Europol, 2001, 2003 y 2004).

La tercera categoría de información estratégica de la práctica policial alude a las formas avanzadas y métodos de entrenamiento personal; el diseño y construcción de centros de excelencia. La realización de conferencias científicas y prácticas, consultas, intercambios, pasantías y seminarios, así como cualquier tipo de documentos de experiencias en cuestiones relacionadas con las prácticas policiales (Europol, 2001, 2003 y 2004).

El segundo tipo de información, la técnica, son los datos de uso a mediano plazo para el uso de las agencias de seguridad hacia su interior, en la búsqueda de mejorar sus procedimientos y fortalecer sus actividades. En el caso de Europol se entiende como este tipo de información aquella enfocada a mejorar o fortalecer las estructuras administrativas de seguridad; los métodos forenses y las técnicas de investigación, los métodos de entrenamiento y los de análisis de inteligencia policial, así como la identificación de las experiencias policiales y las mejores prácticas (Europol, 2002).

Este tipo de información es la base para que Europol elabore productos de divulgación sobre las experiencias, conocimientos y buenas prácticas policiales desarrollados por los oficiales de policía, en la academia o el sector privado (Europol, 2013 y 2013b). Con este tipo de información, Europol, de forma individual o en conjunto con otras instituciones, ha publicado manuales para el mejoramiento de la acción policial, sobre el funcionamiento de la misma instancia, para la identificación de las características, de los insumos y procedimientos necesarios para producir drogas ilegales; para la identificación de la falsificación de la moneda euro y sobre las formas en que se utiliza el internet para la explotación sexual (Europol, 2003 y 2007).

El tercer tipo de información que se transmite, la operativa, es aquella que se utiliza en las actividades diarias de los funcionarios de seguridad en sus investigaciones; generalmente su uso es inmediato o a corto plazo y se refiere a cuestiones específicas, como lugares, bienes, *modus operandi*.

Finalmente, el cuarto tipo, los datos personales, comprende cualquier tipo de información que permite la identificación de una persona, lo cual puede ser a partir de un número de identificación o documentos específicos en los que se integren elementos sobre su apariencia física, su estado psíquico, situación económica y nivel sociocultural. Los datos que suelen ser recopilados y que son susceptibles de ser transmitidos entre las instituciones de seguridad son: a) descripción física, b) formas de identificación, c) ocupación y habilidades, d) situación económica y financiera, f) de comportamiento, g) contactos y socios, h) comportamientos criminales, i) lugares en donde se encuentra información sobre la persona. Esta es completada con información sobre identificación de las víctimas y sobre el delito, así como los testigos y denunciantes (Consejo Europeo, 1999).

Este tipo de datos, su resguardo y transmisión no solamente debe de cumplir las normativas europeas de privacidad, sino también las nacionales, las cuales hasta el momento no se encuentran homologadas, creando problemas para su transmisión y uso en las investigaciones criminales (Europol, 2010). Sin embargo, al ser información, como ya se ha comentado, que se trasmite directamente entre las agencias nacionales de seguridad, no debería de presentar ningún tipo de impedimento para que se realice mediante el sistema de Europol.

V. Evaluación y protección de datos

La información y los datos que se transmiten por Europol son procesados conforme a un sistema de evaluación de datos, con el fin de dar seguridad y en su uso, se encuentran compuestos por tres elementos: 1) el sistema 4X4, aceptado e incorporado por la mayoría de los Estados miembro, de evaluación de veracidad y confiabilidad de la fuente y la información; 2) los códigos internos y categorías de manejo, y 3) el registro de usuarios.

El sistema 4X4, empleado en la producción de inteligencia tiene el objetivo identificar la confiabilidad de la información que va a ser utilizada por los funcionarios de policía, se compone de dos elementos que conforman una matriz de evaluación. Por un lado, se encuentra la confiabilidad de la fuente y por el otro la de la información, que de manera conjunta sirve para valorar su uso (Europol 2010: 8).

Para medir la confiabilidad de la fuente se utilizan cuatro criterios, dos de los cuales corresponden a una fuente considerada como confiable, A y B; mientras que los criterios C y X son considerados poco confiables y son los siguientes (Europol, 2010: 8): A) Cuando no hay duda de la autenticidad, veracidad y competencia de la fuente, o si la información es suministrada por una fuente que en el pasado ha probado ser confiable en todas las instancias; B) Cuando la información recibida de la fuente ha probado en casi todas las instancias ser fiable; C) Cuando la información recibida de la fuente ha probado en casi todas las instancias ser poco fiable; y X) Cuando la fuente de información no puede ser evaluada.

El sistema se complementa con los cuatro criterios de evaluación de la confiabilidad, dos de los cuales corresponden a información confiable, 1 y 2, mientras que los criterios 3 y 4 son considerados poco confiables y son los siguientes (Europol, 2010: 8): 1) Información en la que no hay duda de su precisión; 2) Información conocida personalmente por la fuente, pero no conocida personalmente por el funcionario que la transmite; 3) Información no conocida personalmente por la fuente, pero corroborada por otra información ya registrada; y 4) Información que no es conocida por la fuente y que no puede ser corroborada.

Los ocho códigos de evaluación conforman la matriz en la que de los dieciséis cruces existentes, solamente cuatro casos son considerados como información confiable para utilizar en las investigaciones criminales, mientras que los doce restantes, al ser poco confiables, se recomienda evitar su uso.

Gráfica 2. Matriz de evaluación de la información 4X4

	Evaluación de la fuente				
		A	B	C	X
Evaluación de la información	1	A1	B1	C1	X1
	2	A2	B2	C2	X2
	3	A3	B3	C3	X3
	4	A4	B4	C4	X4

Fuente: Europol, 2010: 9.

La matriz, pese a dejar solamente cuatro cruces para el uso policial, es dinámica, ya que permite que la información o la fuente, conforme se modifiquen las condiciones imperantes en la investigación, pueda recatalogarse. De tal forma que información que inicialmente fue catalogada como poco confiable, con el tiempo y dependiendo de las condiciones, modifique su posición y pueda ser utilizada en las investigaciones.

El segundo elemento, los códigos internos y categorías de manejo, tiene el objetivo de hacer explícito el tipo de uso que se le puede dar a la información y el control de su difusión. La primera parte se compone de tres códigos para catalogar la información y los datos conforme a su posible uso, que son los siguientes: H1) información que no se utilizará como evidencia en procesos judiciales sin la autorización del proveedor, H2) información que no puede ser diseminada sin la autorización del proveedor, y H3) otro tipo de restricciones, por ejemplo que debe de llevar una explicación por escrito sobre el uso de la información transmitida (Europol, 2010).

La segunda parte se compone de la clasificación de los niveles de confidencialidad para su difusión, cuestión en la que puede existir un desacuerdo en un sistema en el que participan 28 Estados miembro con idiomas, culturas y marcos normativos diferentes. Por ello, se creó una tabla de equivalencias para los participantes de las transferencias, que a modo de ejemplo es la siguiente:

Gráfica 3. Equivalencias de niveles de confidencialidad

Europol	Top secret	Secret	Confidential	Restricted
España	Secreto	Reservado	Confidencial	Difusión limitada
Reino Unido	Top secret	Secret	Confidential	Restricted

Fuente: Europol, 2010: 10.

Los cuatro niveles de confidencialidad se basan en el daño que la difusión de la información o datos pueden ocasionar a Europol o a los Estados miembro. Para ejemplificar, en el caso de España los niveles de confidencialidad son definidos como: a) Secreto. Cuando la difusión desautorizada puede causar un daño grave a los intereses esenciales de Europol o alguno de los Estados miembro; b) Reservado. Cuando su difusión desautoriza-

da pueda ocasionar un daño serio a los intereses esenciales de Europol o alguno de los Estados miembro; c) Confidencial. Cuando su difusión desautorizada puede perjudicar los intereses esenciales de Europol o de uno o más Estados miembros; y d) Difusión limitada. Cuando su difusión desautorizada pueda causar desventajas a los intereses esenciales de Europol o alguno de los Estados miembro (Consejo Europeo, 2009).

Para que se realicen las transferencias existe un compromiso de los participantes en donde se asegura el nivel de protección asignado. También se contempla que de existir dudas sobre el cumplimiento del compromiso, la institución de seguridad a la que le solicitan la información puede negarse a entregarla (Consejo Europeo, 2009).

El tercer elemento del sistema de evaluación y protección de datos es el subsistema de registro de usuarios. En él se identifica al funcionario público que la consulta o accede a ella a partir una serie de datos que debe ingresar al sistema para que pueda obtener una respuesta, que son los siguientes (Consejo de Administración de Europol, 2007): a) número de referencia único para la consulta o intento de consulta, b) parte del sistema de información que se consultó, c) número de identificación del usuario, d) fecha y hora de la consulta y la extracción, e) tipos de ficheros de análisis consultados y f) Identidad de las personas que observaron la información obtenida en pantalla.

VI. Instancias entre las que se transfiere la información y datos

Las Unidades Nacionales se coordinan con 95 instituciones de los sistemas de seguridad de los 28 Estados miembro, que se catalogan como: 1) militares, 2) policiales, 3) inteligencia y 4) de protección de fronteras (Europol, 2014).

En dichas categorías, por el número de instituciones y tipo, el menor número corresponde a las militares, con 8 y los servicios de inteligencia con 17; mientras que la categoría de protección de fronteras presenta 35 y las instituciones policiales, 33. En promedio cada uno de los Estados miembro coopera con Europol a partir de 3.4 instituciones, de estos Luxemburgo es el que menos tiene: una; mientras que Lituania es el que tiene el mayor número de instituciones con seis; de los restantes 26 Estados miembro, cinco de ellos cooperan con dos; seis con tres; siete con cuatro, y seis con cinco (Europol, 2014).

Tabla 1. Instituciones de seguridad de los Estados miembro que cooperan con Europol

Estado Miembro	Número de instituciones
Alemania	4
Austria	4
Bélgica	2
Bulgaria	5
Chequia	2
Chipre	2
Croacia	4
Grecia	4
Hungría	2
Irlanda	2
Italia	5
Letonia	4
Lituania	6
Luxemburgo	1
Dinamarca	2
Eslovaquia	2
Eslovenia	3
España	4
Estonia	3
Finlandia	3
Francia	3
Malta	3
Países Bajos	3
Polonia	5
Portugal	5
Reino Unido	3
Rumania	5
Suecia	4

Fuente: Elaboración propia con datos Europol, 2014.

Las ocho instituciones de seguridad, 8.4% del total, que cooperan con Europol, del mismo número de Estados miembro, se pueden catalogar como militares las que se exponen a continuación.

Tabla 2. Instituciones militares de los Estados miembro que cooperan con Europol

Nombre	Estado Miembro
Cuerpo de Carabineros	Italia
Fuerzas Armadas	Malta
	Polonia
Gendarmería	Rumania
Gendarmería Nacional	Francia
Guardia Civil	España
Guardia Republicana Nacional	Portugal
Real Policía Militar	Países Bajos

Fuente: Elaboración propia con datos Europol, 2014.

Catalogadas como policiales, se encuentran 33 instituciones, 29.4% del total, de 28 Estados miembro. Italia es el país que tiene el mayor número cooperando con Europol: tres; Alemania, Bulgaria, Portugal y Reino Unido, tienen dos cada uno; mientras que los restantes 21 países lo hacen con una (Europol, 2014).

Tabla 3. Instituciones policiales de los Estados miembro que cooperan con Europol

Nombre	Estado Miembro
Agencia Contra el Crimen Organizado	Reino Unido
Agencia Contra las Drogas y el Crimen	Reino Unido
Agencia Policial	Países Bajos
Cuerpo de Policía Penitenciaria	Italia
Cuerpo Forestal Nacional	Italia
Departamento de Policía	Lituania

Dirección General de Policía Criminal	Bulgaria
Dirección Operativa de Cooperación Policial Internacional	Bulgaria
Fuerza Policial	Malta
Fuerzas Policiales	Eslovaquia
Inspección General de la Policía	Rumania
Oficina Federal de Policía Criminal	Alemania
Policía	Chipre
	Croacia
	Dinamarca
	Estonia
	Finlandia
	Grecia
Policía de Seguridad Pública	Portugal
Policía del Estado	Italia
	Letonia
Policía del Gran Ducado	Luxemburgo
Policía Federal	Alemania
	Austria
	Bélgica
Policía Judicial	Portugal
Policía Nacional	Eslovenia
	España
	Francia
	Hungría
	Irlanda
	Polonia
	República Checa
Suecia	

Fuente: Elaboración propia con datos de Europol, 2014.

En lo que concierne a la categoría de servicios de inteligencia, corresponden a esta 17 instituciones, 17.8% del total, de 14 Estados miembro, misma que engloba la persecución de los delitos financieros. De estos, Lituania es el Estado miembro que coopera con el mayor número de instituciones con tres, le sigue Austria con dos, mientras que los restantes nueve lo hacen con una (Europol, 2014).

Tabla 4. Instituciones de inteligencia de los Estados miembro que cooperan con Europol

Nombre	Estado Miembro
Administración de Impuestos	Croacia
Agencia de Seguridad Interna	Polonia
Agencia Federal Para la Protección del Estado y Antiterrorismo	Austria
Autoridad Nacional de Delitos Económicos	Suecia
Cuerpo de Finanzas	Italia
Departamento de Policía Financiera	Letonia
Departamento de Seguridad del Estado	Lituania
Dirección General Operativa de Cooperación Policial Internacional	Bulgaria
Junta de la Policía de Seguridad	Estonia
Oficina Contra el Lavado de Dinero	Croacia
Oficina Federal de Protección a la Constitución	Alemania
Oficina para la Prevención del Lavado de Dinero	Eslovenia
Servicio de Inteligencia	Rumania
Servicio Especial de Control Financiero	Grecia
Servicio Especial de Investigaciones	Lituania
	Países Bajos
Servicios de Inteligencia Criminal	Austria

Fuente: Elaboración propia con datos de Europol, 2014.

La última categoría corresponde a 35 servicios de protección de fronteras, 36.8%, entre las que se incluyen los dedicados a la gestión de aduanas. De 25 Estados miembro, quienes cooperan con una institución en quince ocasiones y con dos en los restantes diez (Europol, 2014).

Tabla 5. Instituciones de protección de fronteras de los Estados miembro que cooperan con Europol

Nombre	Estado Miembro
Administración de Aduanas	Austria
	Croacia
	Eslovaquia
	Eslovenia
	Chequia
Administración de Aduanas e Impuestos Especiales	Bélgica
Aduanas	Finlandia
	Portugal
Agencia Nacional de Aduanas	Bulgaria
Agencia Tributaria y de Aduanas	Reino Unido
Autoridad Aduanal y de Impuestos	Dinamarca
Autoridad Nacional de Aduanas	Rumania
Departamento de Aduanas	Letonia
	Malta
Departamento de Aduanas e Impuestos	Chipre
Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera	España
Dirección General de Aduanas e Impuestos	Francia
Dirección General de la Policía de Fronteras	Bulgaria
Dirección General de Vigilancia Fronteriza	España
Guardacostas	Suecia
Guardacostas Helénico	Grecia
Guardia Costera	Finlandia
Guardia de Aduanas y Finanzas	Hungría

Guardia de Fronteras	Letonia
	Polonia
Guardia Estatal de Fronteras	Lituania
Impuestos y Aduanas	Estonia
Inspección General de Policía de Fronteras	Rumania
Servicio Central de Investigaciones Aduanales	Alemania
Servicio de Aduanas	Grecia
	Irlanda
	Polonia
	Suecia
Servicio de Extranjería y Fronteras	Portugal
Servicio de Guardacostas	Lituania

Fuente: Elaboración propia con datos de Europol, 2014.

La red de intercambio de información y datos de Europol, conformada por estas 95 instituciones de los Estados miembro, se complementa por los estados terceros, organizaciones internacionales y el sector privado, que no son parte de este estudio, así como un extenso sistema de monitoreo y recolección de fuentes abiertas.

VII. Reflexiones finales

Europol, pese a las dificultades en el campo de la seguridad, ha logrado consolidarse como un canal formal multilateral de transferencia de información y datos, con 24 años de experiencia. Durante este periodo ha solventado los retos que suelen desincentivar las transferencias: 1) interés institucional, 2) confianza, 3) seguridad y 4) integridad, conforme a un sistema de gestión formal, diverso y amplio con elementos específicos para subsanarlos.

La evidencia presentada demuestra que los elementos propuestos por Wilson (2010) son retomados por Europol en el sistema de gestión de información y datos en seguridad, a nivel europeo. Asimismo, se demuestra que las ideas base para cuestionar la cooperación y colaboración entre instituciones como el número y tipo de actores que

intervienen, las agendas e intereses nacionales, las brechas institucionales e inclusive los idiomas y culturas, no impiden la construcción de sistemas de colaboración en seguridad.

El principio de disponibilidad como marco para las transferencias de información y datos, permite la construcción de un sistema descentralizado de solicitudes/respuestas entre autoridades y pasos claramente identificados, en el que se integran elementos para dar seguridad a las transferencias, conservar la integridad y asegurar el uso adecuado de la información y los datos.

Europol, con el sistema de transferencias, es la evidencia de que entre autoridades de seguridad de diferentes países puede compartirse la información y los datos sobre las actividades criminales y terroristas transnacionales. La existencia de una normatividad, incentivos u objetivos institucionales, procesos claros y medidas de seguridad compartidas por las 95 instituciones que participan en Europol para la prevención y la persecución de las actividades criminales y terroristas, hacen de esta agencia un ejemplo global para la preservación de la seguridad y para la lucha en contra de los retos y amenazas, criminales y terroristas transnacionales que afectan a los estados.

VIII. Referencias

- Aguilar-Oddershede, S. (2006). *Crime prevention in the EU* (Tesis de Maestría). Suecia: University of Örebro.
- Best, R. (2011). Intelligence Information: Need-to-Know vs. Need-to-Share. *The Library of Congress, Congressional Research Service, R41848* (6 de junio).
- Boehm, F. (2012). *Information Sharing and Data Protection in the Area of Freedom, Security and Justice: Towards Harmonized Data Protection Principles for Information Exchange at EU-level*. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.
- Bruggeman, W. (2005). *A vision on the future of Europol*. Madrid: Club de Madrid.
- Castells, M. (2005). The network society. From Knowledge to Policy. En Castells, M. y Cardoso, G. (Ed.). *The network society. From Knowledge to Policy*. Washington, D. C.: Center for Transatlantic Relations.
- Consejo de Administración de Europol. (2007). *Decisión del Consejo de Administración de Europol de 20 de marzo de 2007 sobre los mecanismos de control de las consultas en el sistema informatizado de recogida de información*, Diario Oficial de la Unión Europea, 2007/C72/14.
- Consejo Europeo. (1995). *Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of the European Police Office (Europol Convention)*, Diario Oficial de la Unión Europea, 95/C 316/01.
- _____. (1999). *Council act of 3 November 1998 adopting rules applicable to Europol analysis files*, Diario Oficial de la Unión Europea, 1999/C 26/01.
- _____. (2005). *Approach for the implementation of the principle of availability*, Diario Oficial de la Unión Europea, 7641/05. 23/03/2005.
- _____. (2005a). *The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union*, Diario Oficial de la Unión Europea, 2005/C 53/01.
- _____. (2006). *Council decision of 4 December 2006 adjusting the basic salaries and allowances applicable to Europol staff*, Diario Oficial de la Unión Europea, 2006/C 311/03.
- _____. (2009). *Council decision adopting the rules on the confidentiality of Europol information*, Diario Oficial de la Unión Europea, 2009/968/JHA.

- _____. (2009a). *Council decision of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol)*, Diario Oficial de la Unión Europea, 2009/371/JHA.
- Deflem, M. (2007). International police cooperation against terrorism: Interpol and Europol in Comparison. En Durmaz., H. Sevinc B. Yayla A.S. y Ekici S., *Understanding and Responding to Terrorism*, 17-25. Amsterdam: IOS Press.
- Den Boer, M. (2011). Entrevista telefónica realizada el 7 de julio. Universidad de Ámsterdam.
- US Department of Defense. (1987). *Personnel security programme*, 52002.2-R.
- Europol. (2001). *Agreement between Interpol and Europol*.
- _____. (2002). *Agreement between the United States of America and the European Police Office*.
- _____. (2003). *Europol Work Programme 2004*.
- _____. (2003a). *Europol Annual Report 2002*.
- _____. (2004). *Cooperation agreement between the United Nations Office on Drugs and Crime and the European Police Office*.
- _____. (2007). *Amphetamine-type stimulants in the European Union 1998-2007*.
- _____. (2007a). *Europol Annual Report 2006*.
- _____. (2009). *Europol Work Programme 2010*.
- _____. (2010). *Europol Information Management: Products and Services*.
- _____. (2011). *SIENA, Secure Information Exchange Network Application*.
- _____. (2013). *EC3 hosts seminar for law enforcement and private sector to combat online child sexual exploitation*, comunicado de prensa, 14 de noviembre.
- _____. (2013a). *Europol information System, Europol (EIF) leaflet*.
- _____. (2013b). *Successful cooperation during three-day seminar on child sexual exploitation*, comunicado de prensa, 15 de noviembre.
- _____. (2014). *External cooperation*.
- Glenny, M. (2008), *MacMafia: el crimen sin fronteras*, Destino, imago mundi.
- Jones, C. (2011). *Implementing the "principle of availability": The European Criminal Records Information System The European Police Records Index System The Information Exchange Platform for Law Enforcement Authorities*, Statewatch, 30876.

- Liu, P. y Chetal, A. (2004). *Trust-Based Secure Information Sharing Between Federal Government Agencies*, Journal of the American Society for Information Science and Technology, 53/3.
- Muller-Wille, B. (2004). *For our eyes only? Shaping an intelligence community within the EU*, The European Union Institute for Security Studies, occasional papers, 50.
- Naim, M. (2006). *Ilícito: Cómo el contrabando, los narcotraficantes y la piratería desafían la economía global*. Madrid: Debate.
- National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. (2004). *The 9/11 Commission Report*.
- House of Lords. (2008). *European Union Twenty-Ninth Report*.
- _____. (2008a). *Europol: Coordinating the fight against serious and organised crime*.
- Politi, A. (1998). Why is a European intelligence policy necessary? En Politi, A. *Towards a European Intelligence Policy*, 8-18. Pretoria: Institute for Security Studies.
- Wilson, T. (2010). *Information sharing: an exploration of the literature and some propositions*, Information Research: An International Electronic Journal, 15/4.
- Zanders, P. (2006). *The future of Europol a practitioner's north star or a politician's air bubble?*, Paper Presented to the *High-Level Conference on the Future of Europol*, Vienna.
- Zegart, A. (2007). "CNN with Secrets:" 9/11, the CIA, and the Organizational Roots of Failure, *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence*, 20:18-24.

PRÁCTICAS POLICIALES INTERNACIONALES BASADAS EN EVIDENCIA. UN MODELO DE POLARIZACIÓN PARA LOS GOBIERNOS LOCALES Y ESTATALES EN MÉXICO

Génesis Mendoza
Index Consulting

Sumario: I. Introducción; II. ¿Qué son las buenas prácticas y por qué son importantes?; III. Prácticas Basadas en Evidencia (PBE) para el fortalecimiento de la operación policial; IV. Propuesta de modelo de polarización para gobiernos en México; V. Discusión; VI. Conclusiones; VII. Referencias.

Resumen

El presente capítulo propone un modelo de polarización de prácticas policiales internacionales basadas en evidencia para los gobiernos locales y estatales de México. Este modelo es el resultado de un Estudio de Buenas Prácticas (EBP) de países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia y España que han coadyuvado al fortalecimiento de la operación policial en los siguientes rubros: el uso de tecnología como herramienta para la operación policial; el análisis criminal y la inteligencia estratégica para la toma de decisiones operativa y táctica; la cultura organizacional como eje esencial de reducción de las violencias; intervenciones sistémicas de prevención de las violencias, y capacitación policial.

Cada práctica policial incluye un análisis de su relación causal con la operación policial, la reseña de la práctica, las ventajas y desventajas de su implementación y una serie de recomendaciones para su polarización en México. Así, la ruta metodológica de implementación de una buena práctica internacional polarizada a México está compuesta por seis etapas consecutivas: 1) visión del sistema; 2) diagnóstico; 3) análisis de factibilidad; 4) planeación estratégica; 5) prueba piloto; y, por último,

6) implementación y monitoreo. El objetivo de este modelo es replicar buenas prácticas internacionales con base en el contexto mexicano para implementarlas como estrategias efectivas que permitan potenciar las acciones policiales (municipales, estatales o federales) de prevención, persecución e investigación de los delitos. Por último, se establece que las PBE deben ser estudiadas para replicar el proceso con la finalidad de obtener resultados de acuerdo con la realidad mexicana, pues solo así serán eficientes y sostenibles.

Palabras clave: buenas prácticas, intervención, operación policial, policía, prácticas basadas en evidencia, seguridad pública, sistematización.

Abstract

The purpose of this paper is to propose a model to polarize evidence-based international policing practices for Mexico. This model is the result of a study of Evidence-based policies (EBP) in Argentina, Brazil, Chile, Colombia and Spain, and which have contributed to the strengthening of police operation in the following areas: the use of technology as a tool for police operations; crime analysis and strategic intelligence for operational and tactical decision making; organizational culture as an essential axis for reducing violence; systemic interventions for violence prevention; and police training.

Each EBP includes an analysis of its importance in police operation, a practice review, the advantages and disadvantages of its implementation and a series of recommendations for its polarization to Mexico. Therefore, the implementation plan of a polarized international good practice for Mexico contains six phases: 1) vision of the system; 2) diagnostic; 3) feasibility analysis; 4) strategic planning; 5) pilot testing; and 6) implementation and project monitoring. The objective of this model is to replicate international good practices based on the Mexican context in order to implement them as effective strategies to enhance police actions (municipal, state or federal) for the prevention, prosecution, and investigation of crimes. Finally, it is established that the PBE must be studied to replicate the process in order to obtain results according to the Mexican reality, because only then, they will be efficient and sustainable.

Keywords: good practices, intervention, police operation, police, evidence-based practices, public safety, systematization.

I. Introducción

El término “buenas prácticas” suele confundirse con cualquier intervención o experiencia de proyecto, programa o política que ha tenido algún resultado positivo. Sin embargo, su denominación debe estar acompañada de un proceso de evaluación.

El presente artículo está centrado en la revisión de prácticas policiales para el fortalecimiento de la operación policial con evidencia sólida de funcionamiento y efectividad. En este sentido, se inicia con un examen conceptual de buenas prácticas y prácticas basadas en evidencia para acercar al lector a las similitudes y diferencias, así como su importancia en materia de seguridad pública.

Posteriormente, se hace un estudio de los elementos estructurales de la seguridad pública y la operación policial en México, para después presentar y analizar cinco prácticas internacionales basadas en evidencia que tuvieron un impacto positivo en uno de los ejes estratégicos de fortalecimiento de la seguridad pública, los cuales también son explicados.

El resultado del análisis realizado permite proponer un modelo de polarización de prácticas internacionales para gobiernos mexicanos, con la finalidad de contar con una herramienta para la toma de decisiones.

Así, se busca responder a la pregunta de si es posible replicar de manera efectiva prácticas internacionales en México, pero también dilucidar la importancia de los procesos de diseño, implementación y seguimiento de las mismas.

II. ¿Qué son las buenas prácticas y por qué son importantes?

Los diversos actores involucrados en seguridad pública tienen un gran interés en identificar e implementar acciones estratégicas que permitan generar y preservar tanto el orden público como la paz social. En este sentido, las ciencias criminológicas han adoptado métodos sistematizados de evaluación de resultados de aquellas prácticas que suelen ser prometedoras para prevenir, investigar y perseguir los delitos: buenas prácticas policiales.

La Comunidad de Policías de América (Ameripol, 2016), define a una buena práctica policial como “toda aquella iniciativa innovadora, creativa y de valor agregado implementada por unidades de Institución Policial, basadas en un trabajo de integración con la comunidad, mejorando la eficiencia de la gestión en la labor operativa o administrativa, que impacte positivamente en la solución de un problema de seguridad ciudadana”. Sin embargo, esta definición establece que las buenas prácticas policiales únicamente pueden ser implementadas por el gobierno, y esto no es así, pues hay que recordar que sociedad civil e iniciativa privada también son actores clave en el sistema.

Más aún, con la finalidad de definir qué es una buena práctica y que no cualquier intervención sea considerada así, el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile identificó nueve atributos (Tapia y Mohor, 2014): 1) innovación, 2) impacto, 3) asociatividad, 4) calidad de la gestión, 5) liderazgo y empoderamiento, 6) sustentabilidad en el tiempo, 7) diferenciación, 8) inclusión social y 9) derechos humanos. Cumpliendo estos criterios, se buscan implementar intervenciones más efectivas; sin embargo, algo que caracteriza a una buena práctica y que no está considerada en la investigación mencionada es la replicabilidad de las mismas; es decir, que los procesos puedan adaptarse a diferentes contextos para dejar de ser una práctica y convertirse en una norma (o política pública).

De acuerdo a USAID (s.f.), “se consideran buenas prácticas a los conocimientos útiles sobre los elementos de gestión de un proyecto, proceso o programa que ha sido monitoreado y evaluado de manera adecuada, que ha probado parcial o exhaustivamente su eficacia y permite su adaptación y réplica en otros contextos”. Esta definición específica que la buena práctica puede ser integral o bien, partes de la misma, pero enfatiza la replicabilidad en contextos diferentes al original.

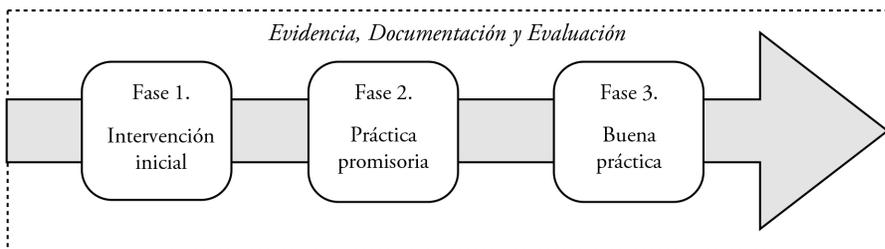
A partir de las definiciones anteriores, y, para efectos de este artículo, se define que una buena práctica es una intervención sistematizada, documentada y con resultados positivos. Comprende un proceso replicable a diversos contextos, siendo estratégica al lugar de intervención y al problema que busca resolver; y su ejecución implica un cambio en el sistema de seguridad.

Es sistematizada y documentada, pues se respalda en la experiencia, el análisis de información y la reflexión de los resultados obtenidos para

ser compartida. Deberá generar un impacto positivo que sea medible y relevante para el fin deseado, que puede o no haber sido el proyectado al inicio de su diseño. El proceso replicable se refiere a que el modelo de implementación puede adaptarse a distintas poblaciones objetivo, zonas geográficas, condiciones sociopolíticas, entre otras variables. Se considera que la intervención es estratégica, no porque la perspectiva sea innovadora, sino porque está diseñada para una realidad y problema en específico. Y, por último, su ejecución generalizada tiene la finalidad de suscitar un cambio a la norma, para influir positivamente en las políticas públicas.

Por lo tanto, para que una intervención sea considerada una buena práctica debe evolucionar a través de tres etapas (ver figura 1). Primero, será una intervención inicial en un lugar específico y con resultados positivos; posteriormente se considera una práctica promisorio, pues se replica en contextos similares al inicial, obteniendo impacto positivo en cada uno de ellos; finalmente se convierte en una buena práctica, pues el proceso es replicable a distintos contextos y es un factor de cambio en las políticas públicas. Es importante enfatizar que la documentación deberá realizarse desde el inicio, para que pueda ser retroalimentada y mejorada.

Figura 1. Fases de una buena práctica



Fuente. Elaboración propia.

Así, la documentación es un eje clave en toda buena práctica, pues coadyuva a la identificación de la misma, a encuadrar el proceso de implementación, organizar la información, analizar los resultados y los factores que propiciaron obtenerlos y, asimismo, a generar una estrategia de socialización para que más actores se familiaricen con ella y la conozcan, y se propicie un impacto en el sistema de seguridad.

En este mismo sentido, es importante enfatizar que una buena práctica tiene una característica dual, pues debe estar basada en evidencia (justificación de su implementación) y también debe generar evidencia de su impacto (monitoreo y evaluación de resultados). Pero ¿cuál es la diferencia entre una buena práctica y una Práctica Basada en Evidencia (PBE)?

Como se ha mencionado, una buena práctica es una intervención comprobable y replicable a distintos contextos, mientras que una Práctica Basada en Evidencia (PBE) es un enfoque de solución de problemas para diseñar intervenciones e indicadores de impacto a través de información científica. Por lo tanto, toda buena práctica es considerada basada en evidencia (por la dualidad a la que se ha hecho alusión), pero no toda PBE puede considerarse buena práctica, pues para hacerlo debe cumplir con la sistematización, documentación, enfoque estratégico, replicabilidad e impacto positivo de la intervención.

La aplicabilidad de las buenas prácticas en seguridad pública incluye la optimización de recursos al implementar soluciones que han sido probadas y comprobadas, coadyuva en la discusión de la efectividad de estrategias actuales y cómo estas pueden evolucionar de acuerdo con el contexto.

En este mismo sentido, implementar experiencias reconocidas genera legitimidad en estas acciones, facilitando su ejecución y apropiación social. La posibilidad de conocer y replicar prácticas promisorias fortalece las capacidades teóricas de la ciencia criminológica actual y amplía el catálogo de intervenciones consideradas como buenas prácticas.

Así, una vez analizados los conceptos y diferencias entre buena práctica y Prácticas Basadas en Evidencia (PBE), a continuación se presentan los resultados de un Estudio de Buenas Prácticas que han coadyuvado al fortalecimiento de la operación policial en distintos rubros.

*III. Prácticas Basadas en Evidencia (PBE)
para el fortalecimiento de la operación policial*

Una vez analizados los conceptos de buena práctica y Práctica Basada en Evidencia, se expondrán cinco ejes de fortalecimiento policial, con ejemplos de intervenciones sólidas internacionales.

En primer lugar, es importante delimitar el funcionamiento de la seguridad pública, el alcance de la operación policial y sus competencias geográficas. El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función [...], lo que indica que las policías cuentan con una facultad investigadora, la cual es importante para determinar el alcance de sus funciones”.

Más aún, el mismo artículo 21 de la Carta Magna define que:

la seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social [...]. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas [...], en las respectivas competencias que esta Constitución señala [...]

Esto significa que la seguridad pública requiere de la vinculación de los tres órdenes de gobierno y que la política pública debe ser integral al comprender las distintas fases de una conducta antisocial (y no solo delictiva), para prevenirla, contenerla, combatirla, coadyuvar en la procuración de justicia y así, salvaguardar la integridad de las personas.

Por lo tanto, la operación policial debe contemplar estrategias para disminuir la aparición y desarrollo de los factores causales de la delincuencia, poniendo especial atención a personas que pueden ser propicias a cometer algún delito o ser víctima de alguna de estas conductas; asimismo, considerar el proceso de individualización e identificación de los autores de los delitos cometidos, y la determinación y comprobación de la conducta delictiva. Para fines de este artículo es preponderante com-

prender la operación policial, pues así se podrán identificar estrategias para su fortalecimiento con una visión holística y dinámica.

En cuanto a las competencias legales y jurisdicción geográfica, la policía puede ser federal, estatal o municipal. La primera se encarga de prevenir los delitos que atentan contra el país (Fondevila y Meneses, 2017), ejemplo de estos son el terrorismo, narcotráfico, ataques a vías de comunicación, entre otros; a pesar de que su jurisdicción es en todo el territorio nacional, su presencia está enfocada en zonas y carreteras federales, fronteras, zonas migratorias y aeropuertos, por mencionar algunos.

La policía estatal se encarga de prevenir los delitos de fuero común en territorio estatal de una entidad federativa en específico (esto se refiere a que, dentro de un estado, la policía estatal no tendrá jurisdicción en las zonas federales). La policía municipal tiene una naturaleza particular, pues cada una está diseñada para la realidad local y deberá adaptarse y responder a las necesidades de seguridad específicas del municipio en cuestión, teniendo tareas de proximidad al responder ante delitos menores, no graves y de fuero común, así como atender conductas antisociales que no son propiamente un delito y aplicar infracciones administrativas.

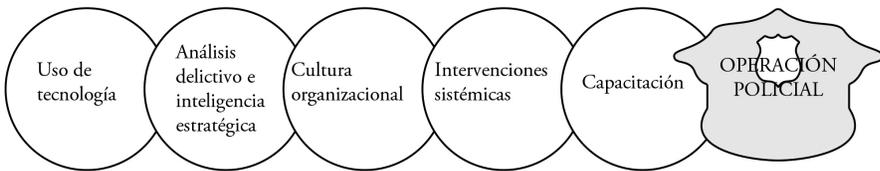
Como se ha establecido anteriormente, los tres niveles de policía cuentan con facultad investigadora, por lo que tienen la competencia de recibir denuncias y realizar tareas que coadyuven al esclarecimiento de los hechos e identificación de personas para dar certeza al procedimiento penal (Sánchez, s.f.); sin embargo, no se cuenta con una definición clara de las competencias y atribuciones que cada policía tiene en la investigación de los delitos, más allá de los límites geográficos.

Así, la diferencia de funciones entre la policía a nivel federal, estatal y municipal es muy importante para implementar estrategias que coadyuven al cumplimiento de sus funciones, pues en diversas ocasiones se exige que los municipios realicen acciones de prevención de delitos federales (Armendáriz, 2019), cuando claramente esto va más allá de sus competencias y por lo tanto, de los recursos con los que cuenta. Si se desconoce el rol de cada policía dentro de la seguridad pública, muy difícilmente se podrá diseñar una estrategia efectiva para la prevención, investigación y/o persecución del delito.

Una vez esclarecidos los límites y alcances de la policía en los tres órdenes de gobierno, a continuación se exponen cinco Prácticas Inter-

nacionales Basadas en Evidencia que han coadyuvado al fortalecimiento de la operación policial en cinco ejes estratégicos: a) el uso de tecnología como herramienta para la operación policial; b) el análisis criminal y la inteligencia estratégica para la toma de decisiones operativa y táctica; c) la cultura organizacional como eje esencial de reducción de las violencias, d) intervenciones sistémicas de prevención de las violencias y e) capacitación policial (figura 2).

Figura 2. Los cinco ejes del fortalecimiento de la operación policial



Fuente: Elaboración propia.

III.I. El uso de tecnología como herramienta para la operación policial

La tecnología es una megatendencia que ha generado diversos beneficios, dado que los gobiernos adquieren herramientas tecnológicas para facilitar y potenciar las funciones de los servidores públicos. En materia de seguridad pública y específicamente en operación policial, los gobiernos “tienden a considerar la adquisición de herramientas tecnológicas policiales como la solución automática a problemas multidimensionales” (Casas, González y Mesías, 2018), pero esto no es tan sencillo y en ocasiones puede ser contraproducente, al estar a la disposición del crimen.

El uso de tecnología genera muchas facilidades en la prevención y combate a los delitos, sin embargo, no todas las soluciones tecnológicas son adecuadas para un municipio o entidad mexicana, pues se deben tomar en cuenta diversos factores como son la estructura institucional, los recursos normativos, económicos y humanos, así como el contexto sociocultural específico de cada organización.

De acuerdo con la INTERPOL (2018), algunos ejemplos del uso de tecnología en la operación policial son los programas de testigos digitales, los datos biométricos en centros penitenciarios, el reconocimiento de placas y el reconocimiento facial en tiempo real.

Este último es una práctica innovadora que es cada vez más popular y frecuente a nivel local. La inteligencia artificial utilizada y las interconexiones en los centros de videovigilancia, permiten una seguridad proactiva en las policías municipales y estatales. El funcionamiento de la herramienta se basa en un conjunto de datos biométricos únicos en una persona y donde, a través de un *software* especializado, compara una imagen de video (de la persona que está siendo captada por una cámara conectada al centro de videovigilancia municipal o estatal), con una fotografía guardada en la base de datos del mismo centro, emitiendo una alerta cuando se detectan coincidencias para identificar objetivos específicos.

Ejemplo de Práctica Basada en Evidencia. Un ejemplo de Práctica Basada en Evidencia (PBE) de reconocimiento facial en tiempo real es la implementada en Tigre, Argentina. Este municipio instaló cámaras con un *software* especial en puntos estratégicos de la localidad (como estaciones de autobuses, estaciones de trenes o casinos), y lo utilizó para comparar videograbaciones con fotografías de imputados conocidos, o bien, con fotografías de personas desaparecidas (aún y cuando la imagen fuera de baja resolución).

El valor agregado de esta práctica fue que además de la comparativa para la identificación de una persona, el *software* trazaba de manera automática un historial de viaje, y si se tenía un comportamiento sospechoso, generaba una alerta para que el analista prestara atención a este hecho (Municipio de Tigre, 2019). Después de un año de su implementación, las autoridades afirman que la delincuencia se redujo en 80% y que, además, la actividad turística aumentó en 20% (Moreno, 2019).

Ventajas. Una de las fortalezas en Tigre, Argentina fue que la policía pudo enfocarse en tareas de análisis en lugar de realizar una búsqueda manual de personas objetivo, pues el *software* ayudó a automatizar esta función. Asimismo, un factor clave fue la delimitación del alcance de la práctica (identificación de imputados conocidos y personas desaparecidas), lo que permitió optimizar una tarea en concreto. Además, el

municipio adquirió cámaras para uso exclusivo del *software* y las instaló en puntos estratégicos donde la población objetivo podría tener tránsito, y así facilitar su identificación y localización.

Desventajas. No se encontró evidencia de que existiera una campaña de comunicación para generar apropiación de la práctica, por parte de los servidores públicos y de la ciudadanía, con la finalidad de ser aceptada y socializar los beneficios. Además, aunque los indicadores muestran un resultado positivo (disminución de la incidencia delictiva), no se encontró información sobre porcentaje de personas desaparecidas localizadas gracias al reconocimiento facial, o bien, ubicación de imputados conocidos.

Polarización a México. El reconocimiento facial en tiempo real genera información de manera automatizada que permite realizar una vigilancia proactiva, es decir, la cámara persuade mientras el *software* busca. Aún y cuando se han obtenido resultados positivos, antes de implementarla en gobiernos municipales y estatales en México se deben considerar los siguientes puntos:

- a) El primer paso es justificar la tecnología desde la perspectiva jurídica, encontrando las normativas que permiten su implementación y alcance en el territorio mexicano.
- b) Después, se debe analizar la infraestructura tecnológica, para aprovechar las cámaras de videovigilancia con las que ya se cuentan, o bien, adquirir algunas que sean de uso exclusivo para el *software*. Además, se debe empatar la tecnología de reconocimiento facial con la tecnología del centro de videovigilancia, incluida la capacidad de transmisión de datos en tiempo real.
- c) Tercero, se debe considerar que el *software* debe identificar datos biométricos de rostros mexicanos, pues muchas veces esta tecnología está hecha para poblaciones de otras razas y por lo tanto, puede no llegar a ser efectiva.
- d) Cuarto, en caso de búsqueda de personas desaparecidas, se debe contemplar que aún existen diversas áreas de oportunidad en identificación de niños y niñas, pues el reconocimiento facial en esta población está enfocado en la identificación de emociones, más que en la individualización. Aunque es cada vez más frecuente que sí esté incluida, la mayoría no tiene esta función.

Como se puede observar, el reconocimiento facial es una práctica prometedora que puede coadyuvar en la operación policial; sin embargo, es importante polarizarla a la realidad mexicana.

III.II. El análisis criminal y la inteligencia estratégica para la toma de decisiones operativa y táctica

Cada vez es más frecuente que los gobiernos municipales y estatales cuenten con unidades de análisis enfocadas a estudiar la información criminal, pero muy pocas de estas desarrollan estrategias que permitan fortalecer la operación policial; en otras palabras, realizan análisis, pero no inteligencia.

Por lo tanto, el primer paso es diferenciar el análisis de la inteligencia. Torres y Santiago (2015) establecen que la inteligencia es un proceso, pero también un resultado; esto es, un conjunto de pasos para procesar y analizar información donde el producto generado también es inteligencia. Por lo tanto, el análisis es solo una de las fases de este proceso.

Sin embargo, en México se les ha nombrado unidades de análisis en lugar de unidades de inteligencia, esto, por un vicio conceptual en donde la inteligencia puede malinterpretarse con espionaje, seguridad nacional o ilegalidad (Torres y Santiago, 2015). Mas aún, para efectos del presente artículo, el lector debe conceptualizar a las unidades de análisis¹ como áreas especializadas que realizan inteligencia criminal para la toma de decisiones.

Por estas razones, es que Patricio Tudela (2016) define al análisis criminal como una:

herramienta o proceso sistemático de producción de datos, informaciones y conocimiento criminológico, orientado según los principios de la pertinencia y la oportunidad, que se inicia con la búsqueda e identificación de correlaciones entre datos y conjuntos de datos, por ejemplo, relativos a incidentes y hechos criminales y los patrones de ocurrencia en un determinado lugar (historial), que sirve para orientar el esfuerzo de prevención y control

1 Unidad de análisis en cualquiera de sus conceptos: unidad de análisis de información, unidad de análisis criminal, unidad de análisis delictivo, unidad de análisis e inteligencia, por mencionar algunos.

que realiza la policía (medios y decisiones) y los organismos de persecución, mejorando la respuesta ante la demanda y requerimientos de seguridad y justicia en un lugar, tiempo y situación particular y/o general.

Dicho de otro modo, el análisis criminal tiene como objeto producir información operable, no solo para la comprensión del fenómeno criminal (causas, efectos, factores, tendencias y patrones), sino para diseñar acciones encaminadas a prevenir, investigar y perseguir conductas delictivas y antisociales.

Por lo tanto, una Práctica Basada en Evidencia de análisis criminal e inteligencia estratégica de operación policial, debe incluir el diseño e implementación de acciones operativas o tácticas, un ejemplo de esto se presenta a continuación.

Ejemplo de Práctica Basada en Evidencia. En el año 2018, la Comuna de Providencia, en Chile diseñó un modelo de gestión para la prevención del delito basado en evidencia, a través del análisis criminal. El gobierno local recibía quejas ciudadanas de conductas menores como son consumo de alcohol y drogas en parques, prostitución y comercio ambulante ilegal. En este sentido, analizan las conductas y concluyen que cada región de la comuna tenía una problemática distinta, conductas diferenciadas y patrones peculiares; por lo tanto, toman la decisión de generar acciones de prevención y combate del delito focalizadas para cada una de estas regiones; es decir, estrategias territoriales diferenciadas (Brizuela y Villalobos, 2019). Sin embargo, el valor agregado de esta práctica es que basados en esta evidencia y los resultados positivos, llevó a la autoridad local a plantearse una reingeniería de la Dirección de Seguridad Ciudadana Municipal en donde se contemplan dos ejes: una nueva estrategia de prevención y un nuevo sistema de gestión de procesos (Brizuela y Villalobos, 2019).

La estrategia de prevención contempla acciones específicas para Providencia a través de regeneración urbana, patrullaje inteligente y focalizado, y la evaluación continua de resultados como método de retroalimentación. Mientras que el sistema de gestión incluyó diseño de protocolos y delimitación de procesos basados en evidencia para fortalecer la operación de prevención delictiva de la Dirección de Seguridad Ciudadana Municipal. Estos dos ejes son un claro ejemplo de cómo el análisis criminal y el uso de inteligencia estratégica coadyuva en la toma de decisiones

operativa (nueva estrategia de prevención) y táctica (nuevo modelo de gestión) y no solo se limita a diagnosticar el fenómeno criminal en una zona geográfica determinada.

Ventajas. Una característica de valor agregado de la práctica en Providencia fue que diseñaron soluciones a corto plazo (estrategias territoriales diferenciadas), pero al evaluarlas rediseñaron la estrategia de prevención de forma integral. Asimismo, identificaron áreas de oportunidad institucionales e hicieron una reingeniería de procesos para legitimar esta nueva estrategia de prevención, tuvieron una visión sistémica del problema. Se obtuvieron beneficios internos, como son la optimización de recursos, focalización de esfuerzos, fortalecimiento del manejo de la información y mayor seguridad de los servidores públicos al realizar sus funciones; así como beneficios externos, entre los que se encuentran la disminución en 12.49% de la incidencia de los delitos de mayor connotación social, así como la disminución de tiempos de atención de emergencia, pasado de un promedio de 18 minutos hasta 22 segundos en un periodo de dos años (Brizuela y Villalobos, 2019).

Desventajas. Una característica de los gobiernos municipales es el corto periodo de administración, y esta reingeniería puede llegar a ver resultados en un tiempo más largo, por eso es difícil que los tomadores de decisiones apuesten por cambios de políticas en lugar de acciones cortoplacistas. Aunado a esto, los modelos de gestión suponen de un cambio de paradigma, por lo que suele haber resistencia institucional.

Polarización a México. El análisis criminal en México en los gobiernos municipales y estatales suele estar limitado por los recursos con los que se cuenta, además de que aún en el año 2020 la profesionalización en materia de análisis e inteligencia no suele ser abundante. Por lo tanto, la práctica de Providencia puede polarizarse a México bajo las siguientes condiciones:

Primero, se debe estar consciente que lo que se busca replicar es el proceso y no el resultado, dicho en otras palabras, la forma en cómo analizaron la información y se percataron de los distintos patrones, conductas y dinámicas los llevó a diseñar al principio una estrategia territorial diferenciada, lo que a su vez los hizo considerar la necesidad de una nueva estrategia de prevención y de modelo de gestión, pero no necesariamente estos serán la respuesta ante los retos de seguridad en los municipios y entidades mexicanas.

- a) Segundo, es necesario trabajar el cambio de paradigma y la reingeniería de procesos de manera simultánea, para disminuir la resistencia al cambio institucional.
- b) Tercero, la continua retroalimentación de las estrategias planteadas funcionará como una constante en la mejora de las acciones.
- c) Y, por último, es importante que las unidades de análisis en México cuenten con funciones de diseño de acciones y estrategias, pasando de un papel pasivo (diagnóstico situaciones) a un papel productivo (recomendaciones de mejora).

Por lo tanto, el análisis criminal debe estar acompañado con un análisis de actores y variables estratégicas del sistema de seguridad pública en la zona geográfica en donde se buscan implementar soluciones.

III.III. La cultura organizacional como eje esencial de reducción de las violencias

La cultura organizacional es definida como “el conjunto de valores, creencias, conocimientos y formas de pensar que sirven de guía compartida por los miembros de una organización” (UNAM, 2017). Su importancia radica en disminuir ambigüedades e incertidumbre entre el trabajador y la propia organización. En materia de seguridad, es importante que los elementos de policía conozcan cómo sus funciones coadyuvarán a lograr el fin deseado de su corporación.

En palabras de Tudela (2010), la cultura policial es “un sistema compartido de ideas, valores y creencias, y un conjunto de prácticas generalizadas, de reglas y principios de actuación que se aplican en las situaciones propias de la actividad policial (el campo policial), y que es transmitido de unos a otros y tácitamente aceptado por los miembros de la policía. Esta puede diferir -de hecho, así es- entre sus miembros y grupos al interior de ella”. En otras palabras, lo que Tudela explica es que la cultura policial es creada por los propios elementos y que no precisamente es la visión de la institución, de ahí la importancia de también considerarla y estudiarla.

Con base en lo anterior, se infiere que las policías cuentan con una cultura organizacional (propia de la institución), y una cultura policial

(propia al mundo policiaco) y donde la combinación de ambas genera la identidad de los policías mexicanos.

En este mismo sentido, Cantú (2014) manifiesta que las discrepancias entre la cultura organizacional y la cultura policial generan incertidumbre social en el papel de los policías; además, propicia un ambiente de trabajo en donde impera la violencia pública, desconfianza ciudadana, la corrupción y la baja dignificación de los elementos.

Por lo tanto, en México es necesario transformar la cultura individual y organizacional de los policías (Suárez, 2002), pues solo así los elementos podrán cumplir cabalmente con las funciones de prevención, investigación y persecución y tendrán un papel digno de un actor estratégico en la seguridad pública.

Ejemplo de Práctica Basada en Evidencia. En el año 2016 se realizó un estudio sobre la cultura organizacional de la policía local de la Comunidad Valenciana, en España, con la finalidad de identificar áreas de oportunidad e implementar acciones de mejora. El valor agregado de esta práctica es que el estudio consistió en una evaluación de la cultura organizacional y policial, es decir, se analizaron ocho factores individuales del policía y cuatro factores institucionales: 1) exposición al riesgo, 2) conflicto con ciudadanos, 3) presión organizacional, 4) reconocimiento de superiores, 5) desgaste, 6) consecuencias sociales y personales, 7) reconocimiento y 8) realización profesional; así como 9) ejercicio profesional, 10) funcionamiento de la organización, 11) relaciones internas organizativas y 12) relaciones con los ciudadanos (Pacheco, 2016).

Con base en estos doce factores, se concluyó que el proceso de reclutamiento contempla un perfil de ingreso para la cultura organizacional, pero no para la cultura policial. Por lo tanto, se identificaron las capacidades y aptitudes de los elementos, y se agruparon en cinco, de acuerdo a su perfil cultural-policial y que abonan a la cultura organizacional: 1) policía de servicio, 2) policía orientado al delito, 3) controlador de la ley, 4) socializador-solucionador de problemas y 5) discrecional (Pacheco, 2016). Así, los elementos fueron reorganizados de acuerdo con estos cinco grupos, con la finalidad de hacer más efectivo el cumplimiento de sus funciones.

Ventajas. Como se ha mencionado anteriormente, el papel del policía en la seguridad pública es muy importante, por lo que el proceso de re-

clutamiento debe considerar la cultura organizacional, pero también la cultura policial, pues solo así, se podrán reorientar los esfuerzos a perfiles específicos que permitan alcanzar los objetivos de la dependencia. Un punto importante de esta práctica es que los cinco grupos se diseñaron con base en las similitudes entre los policías que ya formaban parte de la corporación, por lo que todos fueron incluidos. Asimismo, la evaluación se realizó en poco más de mil elementos, por lo que el análisis implica un periodo de tiempo corto.

Desventajas. Empatar la cultura organizacional con la cultura policial de un país puede ser un proceso complejo, pues existen vicios de conducta que los nuevos elementos van aprendiendo de aquellos que llevan más tiempo en la corporación, por lo que el cambio de paradigma es esencial para que este tipo de práctica sea exitosa.

Polarización a México. Esta práctica conlleva diversos beneficios, pues evaluar los perfiles de los elementos para crear grupos que abonen a la cultura organizacional, puede elevar los niveles de efectividad en los operativos. En este sentido, para realizarla en México, se deben considerar los siguientes puntos:

- a) Primero, la cultura organizacional deberá estar diseñada de forma correcta, pues si no se consideran las diferencias entre la policía municipal, estatal y federal, desde aquí se puede estar cometiendo un error en cuáles son los objetivos, valores, misión y visión de la organización.
- b) El proceso de la práctica incluye la evaluación de los perfiles para crear grupos. En México, esto debe realizarse de forma independiente, por lo que los cinco grupos creados para la Comunidad Valenciana no deben replicarse desde un inicio.
- c) Asimismo, al diseñar estos grupos de perfiles, se pueden considerar para el proceso de reclutamiento e incorporación a la dependencia, con el propósito de aumentar el número de elementos de un grupo en específico, o bien, porque exista un perfil necesario y que ninguno de los elementos actuales lo cumple.
- d) Esta práctica debe ir acompañada de capacitación y socialización de la misma, en el entendido que todos los grupos abonan a la cultura organizacional para no generar conflictos internos.

En definitiva, la evaluación de la cultura organizacional es preponderante para que las corporaciones de policía realicen su tarea de manera efectiva; sin embargo, esta debe considerar la cultura policial, pues así se dotará de herramientas a los elementos para fortalecer el cumplimiento de sus funciones.

III.IV. Intervenciones sistémicas de prevención de las violencias

La concepción de prevención del delito ha evolucionado conforme las teorías criminológicas lo han hecho. Al principio, la prevención tenía una visión punitiva, pues existía la idea que mientras más severa fuera la pena menos delitos habría (Contreras, 2015). Pero con el paso del tiempo, los criminólogos han estudiado las causas de los delitos y los factores que coadyuvan para que un individuo cometa una conducta delictiva, orientando la prevención a distintos enfoques, como es el modelo ecológico.

El modelo ecológico parte de dos principios fundamentales: el primero, es que el humano es un ser dinámico y se encuentra en constante desarrollo; el segundo, es que “toda persona se desarrolla dentro de un ambiente, cambiante, en donde las relaciones, personas, entornos y contextos se afectan de modo multidireccional y se modifican continuamente unos a otros” (Programa para la Convivencia Ciudadana PCC, 2015). Por lo tanto, este modelo permite tener una visión sistémica de las violencias, identificando los factores de riesgo² y los factores de protección³ de los individuos y cómo estos interactúan en diferentes entornos para generar o prevenir una conducta antisocial o delictiva.

Así, el modelo ecológico “pretende asegurar que las intervenciones tengan en cuenta y traten las condiciones existentes a lo largo de todos los diferentes niveles –por ejemplo, individual, familiar, comunitario y de la sociedad” (ONU Mujeres, 2013), pero lo más importante, es que al realizar intervenciones sistémicas, no es necesario operar en todas estas escalas, pues al estar interconectados, se puede actuar en un nivel que

2 Los factores de riesgo son “los aspectos que amenazan el desarrollo integral y pueden causar daño a la persona” (PCC, 2015).

3 Los factores de protección son “aquellos aspectos que al potenciarlos reducen el riesgo y promueven el desarrollo de los individuos y de la colectividad” (PCC, 2015).

tenga influencia en los factores de riesgo y protección de otro nivel y así, obtener mejores resultados (ONU Mujeres, 2013).

Por lo tanto, las intervenciones sistémicas tienden a ser más efectivas para prevenir las violencias, pues se enfocan en los factores, lo que suele hacer que las acciones sean sostenibles. A continuación, se presenta una Práctica Basada en Evidencia con intervención sistémica.

Ejemplo de Práctica Basada en Evidencia. Entre los años 1998 y 2000 en el municipio de Chía, departamento de Cundinamarca en Colombia, se implementó un programa de intervención sistémica de prevención de la violencia familiar. La población objetivo eran los padres de familia de escasos recursos de una comunidad estudiantil y se desarrolló dentro de un tejido social en concreto. El objetivo era prevenir la violencia familiar desde una visión de salud pública a través de tres acciones: a) divulgación de la problemática a través de medios locales, pues muchas veces las personas no denuncian la violencia familiar porque no saben que la están sufriendo; b) invitación para formar parte de la intervención, en donde, una vez que se sintieron familiarizados se les invitó a participar en talleres, por lo que su participación fue voluntaria y no obligatoria. Los talleres incluían trabajos con psicólogos, trabajadores sociales y terapeutas ocupacionales; c) los talleres incluían material teórico y práctico sobre estructuras familiares, aspectos físicos y emocionales de la violencia, resolución de conflictos, convivencia pacífica, valores, entre otros, y además se presentaron testimonios de personas con condiciones similares, por lo que se sentían identificados; y d) por último, se crearon subgrupos de población objetivo con los padres de familia, con base en la afinidad que sentían por ellos mismos. En esta etapa del taller, se crearon historias de paz y convivencia familiar sana. Después de la primera intervención, se tuvo un taller de continuidad en donde el objetivo era enseñar la cultura de la convivencia para disminuir la violencia familiar. Al terminar la intervención con los padres de familia, estos generaron escenarios que les permitieron explorar a los participantes otras formas de convivencia familiar, con una nueva visión de relación con sus seres queridos (Giraldo, 2001).

Ventajas. El valor agregado de esta práctica es que el taller tenía el objetivo de promover la cultura de la paz en lugar de activar acciones violentas al hablar de ellas. Es decir, tuvo un enfoque preventivo en lugar de reactivo, en donde se buscó fortalecer la resiliencia de la comunidad

a través del estudio de los factores de protección, para que estos tuvieran mayor subsistencia ante los factores de riesgo.

Desventajas. No se encontró evidencia de indicadores cuantitativos relacionados a violencia familiar, a pesar de que sí existe evidencia de indicadores cualitativos o de percepción. Es importante enfatizar que conocer la eficiencia de las estrategias de prevención es muy complejo, pues la evaluación debe ser a largo plazo y estar muy enfocada a variables propias de la intervención.

Polarización a México. La violencia familiar es el delito con mayor número de denuncias en el país. Es una conducta importante de prevenir, pues es un factor de riesgo (es causal de otros delitos), pero también es una consecuencia de diversas conductas antisociales. Los talleres de intervención sistémica pueden adaptarse a México con base en los siguientes criterios:

- a) Considerar los factores causales de la violencia familiar en el país, así como las dinámicas criminológicas, pues cada vez son más violentas, por lo que es necesario enfocarse en los factores de riesgo que están produciendo estos cambios en el sistema.
- b) Asimismo, se debe evaluar si el lugar de intervención es un zona rural o urbana, pues las dinámicas sociales suelen ser diferentes, por lo que al ser la divulgación la primera etapa de la práctica los medios pueden ser distintos.
- c) Posteriormente, es importante diagnosticar si la población objetivo deben de ser los padres de familia en general, las posibles víctimas de violencia familiar o bien, los posibles agresores. Esto es fundamental, pues los talleres irán enfocados a la población objetivo (temáticas y formas de abordar la problemática, así como las posibles soluciones), además de los perfiles de las personas que impartirán los talleres (psicólogos, trabajadores sociales, policías, por mencionar algunos).
- d) Por último, se debe generar un sistema de indicadores que permita evaluar el impacto de la intervención, con la finalidad de identificar áreas de oportunidad y corregirlas.

Como se puede observar, las intervenciones sistémicas de la prevención de la violencia son prácticas que pueden generar grandes resultados,

que debe contar con indicadores de impacto más que de entrada (muchas veces se suele decir que un taller fue impartido a determinado número de personas, pero esto no necesariamente suele tener un impacto positivo en la prevención del delito). Asimismo, al ser una práctica que requiere un largo periodo de tiempo para ver resultados, deben buscarse las mejores estrategias para que sea atractivo ante la agenda pública.

III.V. Capacitación policial

La capacitación policial incluye “todas las fases que impliquen para el policía o aspirante algún o algunos procesos de aprendizaje y desarrollo de habilidades propias de la actividad policial” (Miranda, 2009). Por lo tanto, la capacitación debe contemplar los procesos de formación inicial, adiestramiento, actualización y especialización.

Es importante diferenciar la capacitación de la profesionalización, pues mientras la primera se encarga de dotar a los elementos de habilidades, conocimientos y enseñanzas específicas a corto plazo, la profesionalización es un proceso de largo plazo que abona a la formación policial.

La capacitación es un eslabón clave en la seguridad pública, pues derivado de las reformas y las nuevas competencias y funciones otorgados a los policías, es estrictamente necesario otorgarles las herramientas para desempeñar su rol dentro de la corporación; de otra manera, las políticas públicas no serán exitosas.

Ejemplo de Práctica Basada en Evidencia. Hablar de capacitación policial suele suponer la formación inicial, es decir, dotar a los individuos de conocimientos para convertirse en policías; sin embargo, la práctica que a continuación se presentará, diseñó esquemas de capacitación para reforzar el conocimiento policial y más aún, para desarrollar nuevas capacidades: el caso Brasil.

La Policía Federal de Brasil fue reformada con el objetivo de priorizar la prevención antes que el orden social y la represión. En este sentido, fue necesario dotar a los elementos de conocimientos y estrategias que coadyuvarán a cumplir este objetivo, por lo que se ampliaron los programas de capacitación policial a temas de asistencia habitacional, salud y solución de conflictos y, a partir de esto, se diseñaron cargos específicos que requerían mayor preparación. El valor agregado de esta práctica es

que primero se evaluaron a los policías para conocer sus habilidades actuales y posteriormente se desarrolló la capacitación en dos módulos: tronco común y especialización, optimizando los recursos para dotar de conocimientos de acuerdo con los perfiles y obteniendo mejores resultados (Miranda, 2009).

Asimismo, la capacitación se diseñó con base en las habilidades que se requiere tengan los policías para cumplir la función de prevención más que en teorías y elementos estructurales que no podrían llevar a cabo en la operación. Se incluyeron aspectos como derechos humanos, y acercamiento y trabajo con ciudadanos con miras a la prevención del delito (Miranda, 2009).

Ventajas. La característica principal de esta práctica es que la capacitación partió de un diagnóstico de los operativos que formaban parte de la corporación, por lo que los cursos se diseñaron con base en el objetivo final (adentrarlos al rol preventivo desde una visión operativa), y además, en las aptitudes actuales, garantizando la integridad de los cursos.

Desventajas. En diversas ocasiones, las reformas policiales suelen acompañarse de cursos de capacitación que se encuentran homologados y estandarizados, incluso con acreditaciones internacionales. Sin embargo, en caso de que esto suceda, es importante que las corporaciones realicen una capacitación interna con base en la realidad de la institución y sus policías.

Polarización a México. Como se ha mencionado, la capacitación policial debe incluir procesos de actualización y deben fortalecerse cuando se han realizado reformas que modifican las funciones de los policías. En este sentido, para el caso de México, es necesario considerar lo siguiente:

- a) Primero, es importante que las capacitaciones se realicen en dos rubros: el teórico y el práctico, pues muchas veces se enseñan las bases estructurales, pero no la forma de operar en calle.
- b) Segundo, es importante que toda capacitación y reforma policial esté acompañada de nuevos procesos de selección, diseñando nuevos perfiles y formas de reclutar personal con base en estas nuevas actualizaciones.

En conclusión, es importante reconocer que en México la capacitación policial es continua, sin embargo, muchas veces debe ir acompa-

ñada de otras herramientas que permiten potenciar las habilidades de los operativos, por ejemplo: comprensión lectora, redacción, manejo de estrés y trabajo bajo presión, formas de convivencia ciudadana, por mencionar algunas.

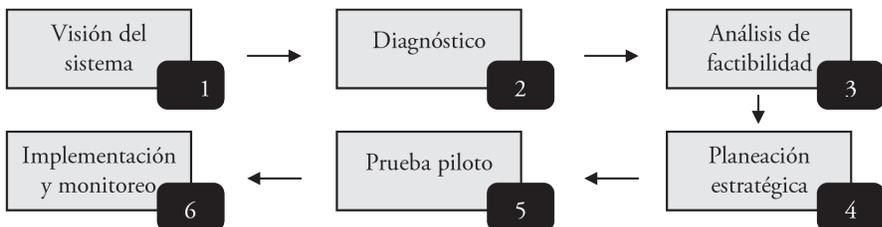
IV. Propuesta de modelo de polarización para gobiernos en México

La revisión de las Prácticas Basadas en Evidencia en cinco ejes estratégicos que coadyuvan al fortalecimiento de la operación policial permite diseñar un modelo de polarización de intervenciones para los gobiernos de México. Es importante dilucidar que esta recomendación se realiza con base en las áreas de oportunidad detectadas y en el estudio de los procesos de implementación en cada país.

El objetivo del modelo es replicar prácticas internacionales con base en el contexto mexicano para implementarlas como estrategias efectivas que permitan potenciar las acciones policiales (municipales, estatales o federales) de prevención, persecución e investigación de los delitos.

Así, la ruta metodológica de implementación de una práctica internacional polarizada a México está compuesta por seis etapas consecutivas: 1) visión del sistema, 2) diagnóstico, 3) análisis de factibilidad, 4) planeación estratégica, 5) prueba piloto y, por último, 6) implementación y monitoreo (ver figura 3).

Figura 3. Ruta metodológica de implementación de una práctica internacional polarizada a México



Fuente: Elaboración propia.

La visión del sistema se refiere a que es importante determinar si la práctica quiere implementarse para policías municipales, estatales o federales, pues esto ayudará a definir el alcance y los recursos con los que se cuenta; por ejemplo, si es una práctica de reconocimiento de placas, las bases de datos de un municipio o una entidad no serán las mismas, aunado a que la ubicación estratégica de las cámaras dependerá también de los límites geográficos.

Definidas las funciones y los límites, se procederá a diagnosticar la situación actual del lugar de intervención con la finalidad de desarrollar el proyecto de inversión. El diagnóstico deberá incluir, de manera enunciativa más no limitativa, los siguientes puntos: a) estudio del ambiente económico, social y político; b) competencias legales y límites geográficos; c) justificación (por qué y para qué se requiere); d) justificación jurídica de la implementación; e) características de la población objetivo; e) características técnicas necesarias para la implementación de la práctica; f) análisis FODA; g) análisis de actores estratégicos; h) análisis de variables estratégicas; i) recomendaciones para la toma de decisiones con base en los hallazgos.

Posteriormente, se realiza el análisis de factibilidad de la implementación de la práctica en cinco ámbitos: a) factibilidad financiera para determinar si se cuenta con suficiencia presupuestal y si las ministraciones serán completas o por etapas; b) factibilidad humana para conocer si los servidores públicos actuales son suficientes en número para su implementación y si los perfiles son los necesarios; c) factibilidad temporal para apegarse a los plazos de ejecución del presupuesto, o bien a los tiempos que marca la administración pública; d) factibilidad legal para comprobar que la práctica tiene un fundamento jurídico y establecer los límites legales; y e) factibilidad política para alinear la práctica a la agenda pública de los tomadores de decisiones.

Una vez que la factibilidad del proyecto sea alta, derivado de que los cinco ámbitos son positivos o se han encontrado estrategias para contrarrestar las áreas de oportunidad detectadas, se realiza la planeación estratégica del proyecto que deberá incluir: a) delimitación del lugar de intervención; b) nombre de la práctica, personalizado al lugar de intervención; c) objetivo o finalidad de la práctica en el lugar de intervención; d) metas que se pretenden alcanzar con la intervención y el tiempo pro-

yectado para su cumplimiento; e) alcances y limitaciones; f) justificación basada en el diagnóstico y el análisis de factibilidad; g) fundamento legal; h) descripción de la práctica; i) recursos necesarios para su implementación (materiales, tecnológicos, humanos, entre otros); j) desglose del presupuesto; k) plan de trabajo en donde se especifiquen las actividades y las fechas, puede estar acompañado de un Diagrama de Gantt para mejor visualización; y l) matriz de indicadores clave de rendimiento con línea base (KPI)⁴.

Se recomienda que antes de iniciar la implementación en toda la población objetivo, se realice una prueba de concepto para identificar áreas de oportunidad que permitan desarrollar acciones de mejora. Si se trata de temas tecnológicos, se puede hacer en ambientes controlados, si se trata de prácticas sociales, en un pequeño grupo (pero significativo) de la población, por mencionar algunos ejemplos. Es importante identificar si las soluciones de mejora generan algún costo extra, para informar a los tomadores de decisiones.

Posteriormente, se inicia la ejecución de la práctica buscando la apropiación social de los actores estratégicos y la socialización de la intervención, así como la evaluación de manera periódica de los indicadores planteados previamente, para reorientar la estrategia, en caso de ser necesario. Esta evaluación debe ser continua, aún y cuando se hayan alcanzado los resultados deseados.

Para finalizar, es importante que este ejercicio se realice con cada práctica a implementar, y además, se debe documentar el proceso desde el inicio, hasta el final, para que posteriormente pueda ser evaluada por expertos y se catalogue como una PBE o buena práctica. Así, se enfatiza que lo replicable debe ser el proceso con la finalidad de obtener resultados de acuerdo con la realidad mexicana, pues solo así serán eficientes y sostenibles.

4 Se recomienda diseñar indicadores de desempeño (o indicadores clave de rendimiento) con características SMART (por sus siglas en inglés): específicos, medibles, alcanzables, relevantes y acotados en tiempo.

V. Discusión

Sí es posible implementar y replicar prácticas internacionales basadas en evidencia en México, sin embargo, primero es importante reflexionar por qué el país suele tener una preferencia de prácticas internacionales en lugar de diseñar las propias. Puede ser por la optimización de recursos (irse a lo seguro), buscar legitimidad (al exponer que países más desarrollados lo han hecho) o bien, por estar a la vanguardia entre sus homólogos. Más aún, la principal motivación de cualquier intervención siempre debe ser lograr el objetivo planteado en materia de seguridad pública.

Uno de los retos de esta investigación fue encontrar prácticas basadas en evidencia que estuvieran documentadas y que cumplieran con los nueve atributos: 1) innovación; 2) impacto; 3) asociatividad; 4) calidad de la gestión; 5) liderazgo y empoderamiento; 6) sustentabilidad en el tiempo; 7) diferenciación; 8) inclusión social y 9) derechos humanos.

Se realizó una investigación exhaustiva sobre prácticas internacionales basadas en evidencia que abonaran a cualquiera de los ejes estratégicos de fortalecimiento de operación policial con la finalidad de comprobar que, como en cualquier proyecto, programa o política, se deben seguir una serie de pasos estandarizados.

Una de las virtudes de esta investigación es que la revisión bibliográfica contempla un análisis más que una exposición de casos. Esto es, se busca que este artículo abone a la toma de decisiones y pueda materializarse en la realidad del país.

Para replicar las prácticas basadas en evidencia al contexto mexicano, sin embargo, se requiere conocer el proceso de diseño, implementación y seguimiento, considerando la realidad en el país. El modelo de polarización resultado de esta investigación es ejemplo de ello.

El modelo de polarización de prácticas internacionales para gobiernos mexicanos busca ser una herramienta que coadyuve a la gestión de proyectos de inversión, asegurando que los recursos serán utilizados para alcanzar resultados positivos y sostenibles, y para que México sea un ejemplo de que es posible tener intervenciones sólidas y basadas en evidencia en materia de operación policial.

VI. Conclusiones

Con base en los hallazgos y recomendaciones explicados en el presente artículo, se concluye lo siguiente:

- a) Una Práctica Basada en Evidencia (PBE) es una intervención que ha obtenido resultados positivos y está caracterizada por ser replicable y estratégica.
- b) Las PBE para el fortalecimiento de la operación policial deben considerar las funciones, límites legales y competencias de las policías a nivel municipal, estatal o federal; así como las condiciones reales del lugar de intervención.
- c) Se plantean cinco ejes estratégicos que abonan a la operación policial, los cuales son: el uso de tecnología como herramienta para la operación policial; el análisis criminal y la inteligencia estratégica para la toma de decisiones operativa y táctica; la cultura organizacional como eje esencial de reducción de las violencias; intervenciones sistémicas de prevención de las violencias; y capacitación policial.
- d) La replicabilidad de las PBE debe estar basada en el proceso de diseño, implementación y evaluación, y no en los resultados obtenidos.
- e) El modelo de polarización de prácticas internacionales para gobiernos mexicanos está conformado por seis pasos: visión del sistema; diagnóstico; análisis de factibilidad; planeación estratégica; prueba piloto; y, por último, implementación y monitoreo.
- f) El objetivo del modelo de polarización de prácticas internacionales para gobiernos mexicanos es ser una herramienta que permita replicar buenas prácticas con base en el contexto mexicano y facilitar la gestión de proyectos, implementando estrategias efectivas y sostenibles, y así potenciar la operación policial en el país.

VII. Referencias

- Armendáriz, J. (9 de abril de 2019). Policías municipales sin capacidad para combatir crimen organizado. *El Informador*. Recuperado de <https://www.informador.mx/jalisco/Policias-Municipales-sin-capacidad-para-combatir-crimen-organizado-Lemus-20190409-0113.html>
- Ameripol. (2016). *Buenas Prácticas Policiales. Un Modelo de Intervención Efectivo y Trascendente para las Américas*. Bogotá: Comunidad de Policías de América.
- Brizuela, R. y Villalobos, V. (2019). *Seguridad Providencia: Un Nuevo Modelo de Gestión para la Prevención del Delito Basado en Evidencia*. Recuperado de https://pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2020/01/BBPP_2019_1_3.pdf
- Cantú, E. (2014). La Cultura Organizacional y el Modelo de Policía en México. *Ciencia UANL*, 17(67), 21-25.
- Casas, K., González, P., y Mesías, L. (2018). *La Transformación Policial para el 2030 en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo/Programa de Estado de Derecho Peter D. Bell del Diálogo Interamericano.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma DOF 06-03-2020.
- Contreras, R. (2015). *El Rompecabezas de la Prevención en México. Un Estudio de la Prevención de la Violencia y el Delito*. Xalapa: Universidad de Xalapa.
- Fondevilla G. y Meneses R. (2017). El Rol del Policía Municipal en México. Trabajo social y mediación de conflictos. *Gestión y política pública*, 26 (1), 139-165.
- Giraldo, R. (2001). Intervención Sistémica en Violencia Intrafamiliar en Colombia: Un Programa Preventivo-Comunitario. *Revista de Psicoterapia Relacional e Intervenciones Sociales*, (8)47-58.
- Interpol. (2018). *Una labor policial moderna para anticiparse a los delincuentes*. Recuperado de <https://www.interpol.int/es/Noticias-y-acontecimientos/Noticias/2018/Una-labor-policial-moderna-para-anticiparse-a-los-delincuentes>

- Miranda, C. (2009). *Los Retos de la Reforma Policial y la Capacitación en el Marco del Estado de Derecho y la Democracia en México*. (Tesis para obtener la Maestría en Derechos Humanos y Democracia). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México.
- Moreno, A. (2019). Es Reconocimiento Facial en Tiempo Real Clave en Seguridad Pública. Recuperado de <https://www.revistamasseguridad.com.mx/reconocimiento-facial-sp/>
- Municipio de Tigre. (2019). Con Seguridad en Tigre Hay Futuro. Recuperado de <http://www.tigre.gov.ar/seguridad>
- ONU Mujeres. (2013). *Elementos Esenciales de Planificación para la Eliminación contra la Violencia de Mujeres y Niñas*. Recuperado de <https://www.endvawnow.org/uploads/modules/pdf/1372349315.pdf>
- Pacheco, A. (2016). *Una Aproximación al Estudio de la Cultura Organizacional en la Policía Local de la Comunidad Valenciana desde una Perspectiva Sociológica*. (Tesis doctoral en la Facultad de Ciencias Sociales) Universitat de València.
- Programa para la Convivencia Ciudadana-PCC. (2015). *Construyendo Modelos de Intervención con Jóvenes*. México: USAID.
- Sánchez, M. (s.f.). *La Intervención de las Policías Federal, Estatal y Municipal en la Investigación de los Delitos*. Congreso de Puebla. Recuperado de <http://www.congresopuebla.gob.mx/docs/Mesa1/17LaIntervencion-DeLasPoliciasFederalEstatalYMunicipalEnLaInvesticacionDeLosDelitos.pdf>
- Suárez, M. (2002). *De estómago, de cabeza; de corazón: Un acercamiento antropológico a los mundos de vida de los policías en Guadalajara, México*. (Tesis doctoral en Antropología social y cultural). Universidad Autónoma de Barcelona, España.
- Tapia, P. y Mohor, A. (2014). Evaluación más Buenas Prácticas 2, Aprendizajes y desafíos para la prevención del delito y la violencia. *Compendio del Segundo Concurso de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y El Caribe*. Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile.
- Torres, P y Santiago, O. (2015). *La Inteligencia en el Nuevo Sistema de Justicia Penal*. México: INACIPE.

- Tudela, P. (2010). Cultura policial y control interno. *Revista de Estudios Policiales*, (7) 74-104.
- _____. (2016). Fundamentos del análisis delictual. En P. Tudela (Ed.). *Manual de Análisis Criminal para Observatorios de Seguridad en Gobiernos Locales: Prevención del delito y solución de problemas* (22-28). Santiago de Chile: Fundación Paz Ciudadana-International Association of Crime Analysts-Motorola Solutions Foundation.
- UNAM. (2017). *Cultura Organizacional*. Recuperado de https://programas.cuaed.unam.mx/repositorio/moodle/pluginfile.php/1229/mod_resource/content/1/contenido/index.html#contenido
- USAID. (s.f.). *Análisis de Casos de Once Organizaciones de la Sociedad Civil. Sistematización de Buenas Prácticas de Prevención del Delito y la Violencia. Versión Extendida*. Ciudad de México: USAID.

RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA ARMADA DE MÉXICO

Marcos Pablo Moloeznik
Universidad de Guadalajara

Sumario: I. Introducción; II. Armada y política naval; III. Paradigmas dominantes de las Armadas latinoamericanas; IV. Armada de México; V. Retos y perspectivas de la Armada de México; VI. Referencias

Resumen

En un reciente trabajo sobre la política naval mexicana, se pone de relieve que los abordajes y estudios sobre las fuerzas armadas en Latinoamérica, en general, y en México, en particular, suelen dejar de lado a la Armada para centrarse en el Ejército, tanto por el activo protagonismo que –tradicionalmente– desempeña en la arena política, como por integrar el mayor número de efectivos bajo las armas y por ejercer el mayor porcentaje del gasto de defensa (Moloeznik, 2018b: 117). Lo que explica que el poder naval sea prácticamente desconocido, lo que cobra mayor relevancia a la luz de la configuración geográfica de México como país bioceánico y con un extenso litoral marítimo, situación reconocida hace más de un siglo por Alfred Thayer Mahan (1935: 43), el pensador naval por excelencia.

En este marco, se pretende llevar a cabo un diagnóstico actualizado de la situación que guarda la Armada de México en comparación con sus pares regionales, así como dar cuenta de los retos y perspectivas a futuro, a la luz del uso intensivo de la infantería de marina para enfrentar al crimen organizado, de la creación de las Unidades Navales de Protección Portuaria, a cargo de la seguridad de los puertos de altura del país, y de la génesis de la Guardia Nacional, a la que se integra personal naval.

Palabras clave: Armada, poder naval, política naval, Latinoamérica, México, retos, perspectivas.

Abstract

In a recent work on Mexican naval policy, it is highlighted that the approaches and studies on the armed forces in Latin America, in general, and in Mexico, in particular, tend to put aside the navy to focus on the army, both due to the active role that it traditionally plays in the political arena, as well as by integrating the largest number of troops under arms and by exercising the highest percentage of defense spending (Moloeznik, 2018b: 117). This explains why naval power is practically unknown, which becomes more relevant in light of the geographical configuration of Mexico as a bi-oceanic country and with an extensive maritime coastline, a situation recognized more than a century ago by Alfred Thayer Mahan (Mahan, 1935: 43), the naval thinker par excellence.

In this framework, it is intended to carry out an updated diagnosis of the situation of the Mexican Navy in comparison with its regional peers, as well as to account for the challenges and future prospects, in light of the intensive use of the Mexican Navy's infantry. Navy to confront organized crime, the creation of Naval Port Protection Units, in charge of the security of the country's high-altitude ports, and the genesis of the National Guard, which includes naval person.

Keywords: Navy, Naval Power, Naval Policy, Latin America, Mexico, Challenges, Perspectives.

I. Introducción

El capítulo que se pone a consideración del lector –tal como su título lo indica– persigue dar cuenta de los retos y perspectivas de la Armada de México, a partir del análisis del poder y la política naval, y del sucesivo uso que de este instrumento coercitivo del Estado-nación hace el poder político en los últimos tres sexenios: combate al crimen organizado mediante su componente terrestre (infantería de marina), confiar a la Armada la seguridad y protección de los principales puertos (policía marítima)

e integrar a sus efectivos a la Guardia Nacional (policía militarizada o fuerza intermedia) en aquellos municipios de su jurisdicción.

Es decir, Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), Enrique Peña Nieto (2012-2018) y Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), respectivamente, le reservan a la Armada de México –en nuestra apreciación– estos principales roles durante su gestión.

En tanto que, para demostrar esta hipótesis, se debe partir de comprender qué es una Armada y en qué consiste la política naval de un Estado-nación, cuáles son los paradigmas navales dominantes de América Latina, y qué situación guarda actualmente la Armada de México.

Una vez desarrollado el marco teórico-conceptual y realizado el necesario diagnóstico del componente naval del poder militar mexicano, se analiza el papel reservado a la Armada por cada una de las tres últimas administraciones, para finalmente reflexionar sobre sus retos y perspectivas.

II. Armada y política naval

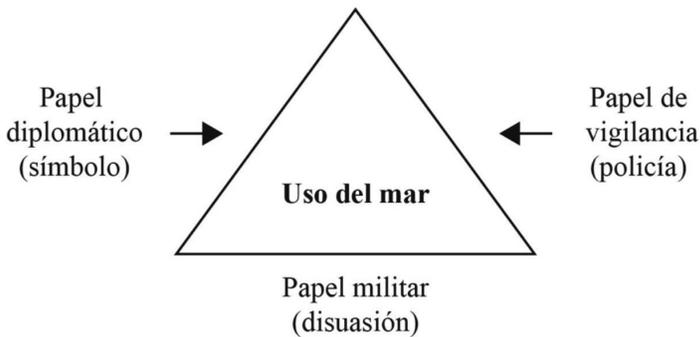
Las armadas, sinónimo de poder naval, existen –fundamentalmente– para asegurar al Estado-nación el uso del mar en beneficio propio e impidiendo que terceros lo utilicen en detrimento de sus intereses marítimos (Booth, 1980: 20). De ahí que, para Alfred Thayer Mahan (1980: 13), a lo largo de la historia de las naciones, el poder naval se presenta como una constante vital para el engrandecimiento, prosperidad y seguridad nacionales: “Puede decirse, como regla general, que el *uso y control del mar* es y ha sido siempre un gran factor en la historia del mundo”.

Esto es, la existencia de intereses marítimos –aquellos aspectos relativos a la seguridad y desarrollo del país, vinculados con la mar– obliga al Estado-nación a hacer uso del mar como se muestra en la siguiente gráfica, en que papel militar se erige como la base del triángulo, pues la esencia de las armadas es su naturaleza castrense: la Armada de México, por ejemplo, se concibe como una institución militar nacional, de carácter permanente, cuya misión es emplear el Poder Naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país (Ley Orgánica de la Armada de México, 2017).

Para el principal pensador naval contemporáneo:

Cubriendo el 75 por ciento de la superficie terrestre, el océano mundial se ha convertido en lo que los abogados denominan un ‘flujo de recursos’: el más seguro, el más barato y, de alguna manera, el más rápido medio para el transporte de bienes en volumen, así como un ‘stock de recursos’ tales como pescado, petróleo y gas. Inevitablemente, la protección de estos atributos y, más ampliamente, las condiciones bajo las cuales se pueden disfrutar, se han convertido en el principal requerimiento de las armadas, por lo que hacen en y desde el mar (Till, 2013: 45).

Gráfica 1. Modos de acción de las fuerzas navales



Fuente: Elaboración propia con base en Booth (1980: 20), figura sobre “Las funciones de la Armada”, y en Ministry of Defense (2017: 66).

Además, la doctrina de la Royal Navy –que suele ser el modelo de las armadas por excelencia– reconoce que:

En la práctica, la mayoría de las operaciones realizadas por las fuerzas navales incorporarán aspectos de cada uno de estos tres roles. Están interrelacionados y pueden realizarse de manera concurrente o consecutiva con poco o ningún cambio físico en la estructura de fuerza. A menudo, los límites entre la seguridad marítima y las operaciones de combate en el marco de un conflicto armado pueden ser difíciles de distinguir [...] Esta versatilidad es una de las características más valiosas de las fuerzas marítimas; ofrecen opciones a los tomadores de decisiones para la escalada o la desescalada, simplemente alterando la postura (Ministry of Defense, 2017: 52).

La violencia potencial o efectiva es la moneda de cambio: la capacidad de una armada para usar la fuerza o amenazar con su uso (disuasión), es lo que da significado a sus otros modos de acción. La amenaza militar, la capacidad potencial y efectiva del ejercicio de la violencia institucional, la base del triángulo, constituye uno de los tres roles reservados al poder naval (Pertusio, 1990: 75 y 79). Siguiendo a un experto, las fuerzas armadas (como instrumentos) tienen una naturaleza (fueron creadas para cumplir una misión), se les ha dotado de capacidades (para ser eficaces y eficientes en el cumplimiento de la misión), y tienen un marco constitucional que las ordena, al tiempo que cada país prioriza las misiones soberanamente de acuerdo a su particular situación (García Covarrubias, 2005: 2).

Mientras que las principales condiciones que afectan al componente del poder nacional en la mar, son el resultado de las siguientes características de los británicos, identificadas por Mahan (1980: 32 y ss.): I. Posición geográfica (potencia insular en medio de líneas marítimas); II. Configuración física, incluyendo y en relación con ella, los productos naturales y el clima (posesión de puertos aptos); III. Extensión territorial (suficientemente grande como para suministrar la riqueza material necesaria, pero no tanto como para ser indefendible); IV. Población o número de habitantes (suficiente para proveer dotaciones o tripulaciones); V. Carácter del pueblo (grado de conciencia marítima); VI. Carácter del gobierno, incluyendo las instituciones nacionales (voluntad de apoyar una política naval progresiva).

Al papel militar de las armadas se suma el apoyo a la política exterior de la nación (rol simbólico) y el desempeño de misiones de naturaleza policial (papel de vigilancia), particularmente en el mar territorial, donde el Estado-nación ejerce soberanía plena.

De donde el poder naval consiste en la influencia ejercida por una combinación de fuerzas militares (principalmente navales, pero actuando en conjunto con fuerzas de tierra y aire) y fuerzas no militares. Por lo tanto, una *estrategia marítima* hace referencia a los métodos mediante los cuales los países tratan de mantener o incrementar su poder naval, y al modo en que intentan utilizarlo para lograr sus objetivos deseados, en tiempo de paz y de conflicto armado (Till, 1984: 31). Esto significa que las armadas deben velar por el “buen orden en la mar”, lo que requiere de:

[...] una gama de actividades que se extienden desde la imposición de la ley en un extremo del espectro hasta la defensa de la seguridad en el otro [...] la responsabilidad a lo largo de este espectro puede compartirse entre fuerzas navales y una variedad de organismos de guardia costera y civiles, con un grado de superposición en el medio (Till, 2007: 422-423).

Recapitulando, las armadas existen porque los países ribereños con litoral marítimo, como México, tienen intereses que preservar en la mar y son un instrumento al servicio del poder político del Estado-nación, cuya finalidad es la protección y preservación de los activos marítimos, y sus actividades deben ser vistas de acuerdo con los recursos que se le destinan y las misiones que se le encomiendan (Sheina, 1991: 15). Así, Serguéi Gueórguievich Gorshkov en la obra clásica de la Armada rusa destaca que:

El aumento del significado de las fuerzas navales se determina, además, por el hecho de que también en tiempos de paz cumplen ahora misiones sumamente responsables y multifacéticas, muchas veces de mayor importancia que en épocas anteriores. Esto se debe a que los océanos y los mares incumben la jurisdicción de Estados determinados y las fuerzas navales, con sus enormes posibilidades, no tropiezan en sus actividades con las limitaciones que obstaculizan el empleo, con fines políticos, de otros tipos de Fuerzas Armadas (1976: 7).

Cabe señalar que una marina de guerra, como se conoce tradicionalmente a la armada, es en primer lugar un conjunto de medios: buques, aeronaves, medios de apoyo; y el personal necesario a su servicio. La primacía se suele dar en los medios sobre el personal; lo que no niega que este último constituya la mayor riqueza del poder naval, pero son los medios los que, a diferencia de las otras fuerzas armadas, determinan la estructura de la armada, su modelo (De Saint Salvy, 1994: 57).

Medios que dan origen a la doctrina naval británica, que clasifica a las armadas por el color de las aguas: *blue water navy* se refiere a las fuerzas navales capaces de operar en los océanos abiertos o en alta mar, mientras que *green* y *brown water navy* hace referencia a las armadas que están limitadas en sus operaciones a las costas de un Estado, aguas, puertos, y ríos y estuarios interiores, respectivamente (Ministry of Defense, 2017: 35).

Cualquiera que sea el tipo de armada, conviene poner de relieve la ventaja de los buques sobre otros componentes del poder naval, al mostrarse y tener capacidad de permanencia en periodos prolongados, lo que les permite asegurar una presencia o una espera. Además, una fortaleza adicional de los buques modernos de mediano porte, destructores, cruceros y fragatas, y aun los más chicos, como el caso de las corbetas, descansa en su propia naturaleza, a saber: constituir unidades polivalentes y multipropósito, capaces de desarrollar un amplio espectro de tareas. Los buques de superficie constituyen la esencia misma de la armada; una marina de guerra podrá carecer de aeronaves, helicópteros, submarinos e infantería de marina, pero no puede concebirse una armada sin buques.

En este marco, un pensador naval británico propone –con base en los medios y capacidades disponibles– una de las categorizaciones más completas de las armadas en los siguientes nueve niveles (Grove, 1990: 237-240):

- Armada de proyección de fuerza global mayor-completa (ejemplo, US Navy). Puede trasladar su poder naval a cualquier parte del mundo y en varios escenarios a la vez, de manera permanente.
- Armada de proyección de fuerza global mayor-parcial (ejemplo, extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas). Puede trasladar su poder naval a cualquier parte del mundo en máximo dos escenarios a la vez, de manera temporal.
- Armada de proyección de fuerza global mediana (ejemplo, Francia, Royal Navy). Puede trasladar una parte de su poder naval a cualquier parte del mundo en un escenario a la vez, de manera temporal.
- Armada de proyección de fuerza regional mediana (ejemplo, India, China, Japón). Puede trasladar su poder naval a escenarios cercanos a su territorio dentro de la región geográfica que ocupa.
- Armada de proyección de fuerza adyacente (ejemplo, Portugal, Israel, Sudáfrica). Puede proyectar su poder naval a las áreas marítimas adyacentes a su zona económica exclusiva (ZEE).
- Armada de defensa territorial marítima (ejemplo, Noruega, Egipto). Tiene la capacidad de negar el uso del mar al enemigo y presentar combate solo en la ZEE.
- Armada de defensa territorial costera (ejemplo, Omán, Singapur).

Tiene la capacidad de negar el uso del mar al enemigo y presentar combate solo en el mar territorial.

- Armada de vigilancia policial (ejemplo, México, Sri Lanka). Tiene la capacidad de mantener el Estado de derecho en su ZEE contra la delincuencia organizada, pero no tiene la capacidad de negar el uso del mar a la fuerza naval de otro Estado.
- Armadas simbólicas (mayoría de las armadas) No tienen la capacidad de mantener el Estado de derecho en su ZEE contra la delincuencia organizada.

Esta clasificación responde, en alguna medida, “a la posesión de un número dado de grandes buques de guerra de superficie [...] como una indicación [...] de la fuerza relativa” (Till, 2007: 154).

Dicho en otros términos:

Las capacidades siguen siendo cruciales para este sistema de categorización, pero están vinculadas al papel particular y misión de las armadas. Las marinas [...] son estructuradas y equipadas como están, debido a su papel particular. Si el rol cambia, entonces también lo harán las capacidades, en la medida en que los recursos lo permitan o, al menos, las capacidades existentes se utilizarán de nuevas maneras para cumplir con el nuevo rol [...] Son desarrolladas como resultado de una serie de elecciones asociadas con ideas sobre función, rol y capacidad que están habilitadas o restringidas por una variedad de factores que son ambos tangibles e intangibles [...] En verdad tiene poco sentido juzgar a las marinas de acuerdo con algún estándar objetivo sin referencia a sus roles previstos (Speller, 2012: 4).

Se trata de la arquitectura del poder naval, diseñada y desarrollada a partir de una determinada política naval, que suele jerarquizar una de las tres funciones que integran y le dan sentido al uso del mar.

Lo ideal en la materia es contar con *políticas de Estado*, concebidas como de largo aliento, que trascienden a los gobiernos en turno: “las políticas de Estado, tan necesarias en una visión moderna del gobierno, son aquellas que recaen sobre grandes temas nacionales y comprometen un interés estratégico del país. Su concepción, aplicación y primeros resultados suponen períodos que van mucho más allá de la temporalidad de un gobierno” (Escobar, 1995: 70).

En cuanto a la política naval propiamente dicha, y siguiendo a Till (2007: 428-429), la gestión eficaz del mar impone diversos niveles de requerimientos:

- El nivel estratégico. Los países necesitan elaborar sus requerimientos de gestión del océano y deben arribar a una política adecuadamente balanceada que sea abarcativa, no absorbida por ningún interés sectorial sino que represente a todos con sensatez y equidad. Debe identificar el resultado a lograr y un programa para su implementación correspondiente [...]
- El nivel operacional. La importancia y la naturaleza abarcativa de la tarea exige coordinación eficaz entre todos los usuarios y los prestadores de servicios [...] El requerimiento más importante en el nivel operacional es la capacidad de tener suficiente vigilancia y alerta sobre el mar. Esto incluye todo, desde vehículos aéreos no tripulados y aviones de patrulla marítima en un extremo del espectro a conocimiento oceanográfico en el otro [...]
- El nivel táctico requiere habilidades especializadas a lo largo de este campo diversificado y por supuesto el equipamiento correspondiente [...]

En síntesis, se trata de una política sectorial soportada –fundamentalmente– en el poder naval en sus tres modos de acción, con el objeto de preservar los objetivos e intereses nacionales en la mar.

III. Paradigmas dominantes de las Armadas latinoamericanas

De conformidad con la clasificación tradicional de las armadas, sustentada por la doctrina naval de la Royal Navy basada en el color de las aguas (Ministry of Defense, 2017: 35), tres son los modelos navales preponderantes en la región: el brasileño, el chileno y el colombiano.

Conviene tener presente que la trascendencia del mar para las economías de la región responde tanto a su propia configuración geográfica, caracterizada por un extenso litoral marítimo y una zona económica exclusiva (ZEE) de gran importancia y riqueza, como a un comercio internacional cuyo mayor peso descansa en las rutas y el tráfico marítimo.

En un estudio sobre medición del poder naval en la región, se presenta el siguiente escenario (Cuervo y Moloeznik, 2017: 303-304):

- Brasil posee una ZEE de 3'179,693 km²; 7,491 km lineales de costa; 708,805 km² de plataforma continental; 376,117 km² de zonas pesqueras; un tráfico de contenedores de 8'649,821 TEU¹; un índice de infraestructura portuaria de 2.7 y una exportación petrolera de 801,200 barriles de crudo diarios.
- Chile, por su parte, tiene 2'000,299 km² de ZEE; 6,435 km lineales de costa; 160,916 km² de plataforma continental; 211,070 km² de zonas pesqueras; un tráfico de contenedores de 3'406,267 TEU; un índice de infraestructura portuaria del 5.2 y una exportación petrolera de 52,390 barriles de crudo diarios.
- Colombia presenta 817 816 km² de ZEE en dos litorales; 3,208 km lineales de costa; 43,316 km² de plataforma continental; 36,460 km² de zonas pesqueras; un tráfico de contenedores de 2'572,012 TEU; un índice de infraestructura portuaria de 3.5 y una exportación petrolera de 400,700 barriles de crudo diarios.

Esta realidad justifica, ampliamente, la necesidad de contar con un poder naval que tenga capacidades suficientes para preservar lo que el Derecho del Mar le reconoce a los Estados costeros de América Latina.

Así, desde hace catorce años *Global Fierpower* da cuenta de dichas capacidades, al proporcionar una visualización analítica de datos sobre 138 poderes militares modernos que, para los tres modelos de armadas considerados, arroja los siguientes resultados (Global Fierpower, 2020): Brasil incluye un total de 112 activos, principalmente integrados por 6 submarinos, 7 fragatas y 5 dragaminas; Chile posee 69 activos en total, incluyendo 4 submarinos; y, Colombia 453 activos, de los que 311 son patrullas. Sin embargo, es la publicación anual *The Military Balance* la más confiable tratándose de una radiografía del poder naval, cuya más reciente versión se presenta como sigue:

1 Acrónimo del término Twenty-foot Equivalent Unit, traducido como Unidad Equivalente a Veinte Pies y que representa una unidad de medida de capacidad de transporte marítimo de contenedores.

Tabla 1. Poder naval de países seleccionados

Capacidades y recursos	Brasil	Chile	Colombia
Total de Efectivos	85,000	19,800	56,400
Infantería de Marina	16,000	3,600	22,250
Portaaviones	0 (*)	0	0
Fragatas	8	7	4
Destructores	2	1	0
Corbetas	44	12	1
Submarinos	6	4	4
Dragaminas	5	0	0
Logística y soporte	44	12	8
Buques de desembarco	5	4	21
Guardacostas		55	60

(*) La Marinha de Guerra de Brasil da de baja al portaaviones São Paulo (clase Clemenceau de fabricación francesa) y, en su sustitución, adquiere en 2018 el portaaviones HMS Ocean británico, que se encuentra en proceso de incorporación a su flota. Ver: “Brasil vuela a tener portaaviones”, recuperado de <https://sectormaritimo.es/33165-2> y “¿Por qué Brasil ha decidido comprar el portaaviones británico HMS Ocean?”, recuperado de <http://galaxiamilitar.es/por-que-brasil-ha-decidido-comprar-el-portaaviones-britanico-hms-ocean/>

Fuente: International Institute for Strategic Studies (IISS) (2020).

III.I. Paradigma brasileño (Marinha do Brasil)

De acuerdo con el International Institute for Strategic Studies: “Las fuerzas armadas se encuentran entre las más capaces de la región. Brasil busca mejorar sus capacidades de proyección de potencia, impulsar vigilancia de la región amazónica y las aguas costeras, y desarrollar más su industria

de defensa, aunque continúan las dificultades económicas para desarrollar estas ambiciones” (2020: 495).

En respuesta a sus aspiraciones, el Ministério da Defesa (2020b) de Brasil impulsa la Estrategia Nacional de Defesa (END), que identifica tres sectores prioritarios para modernizar la estructura de defensa nacional: el nuclear, el cibernético y el espacial; delegando la gestión del programa nuclear a la Marinha do Brasil.

Además, apuesta al fortalecimiento de esta Fuerza Armada, mediante profundas reformas estructurales tendientes a contribuir al objetivo nacional de constituirse en indiscutida primera potencia regional y compartir una posición de país líder a nivel mundial. Probablemente, la Marinha do Brasil pueda clasificarse como “armada de proyección de fuerza regional mediana”, capaz de trasladar su poder naval a escenarios cercanos a su territorio dentro de la región geográfica que ocupa (Grove, 1990: 237-240).

Se determinan así, como tareas estratégicas navales, la negación de uso del mar, el control de las áreas marítimas y la proyección del poder naval. Las mismas deben ser ejecutadas a partir de una doctrina de desarrollo del poder naval denominada “desigual y conjunta”, puntualizando que en caso de darse igual peso a los tres objetivos, se correría el riesgo de ser mediocre en todos. Esto demanda la reconstrucción del poder naval por etapas, balanceando los componentes de superficie, submarino y aeroespacial.

La prioridad es contar con los medios para negar el uso del mar a cualquier fuerza enemiga que se aproxime a las aguas jurisdiccionales brasileñas. Para garantizar esta capacidad, se prevé concentrar la capacidad de proyección de poder y crear condiciones para controlar, en grado necesario y dentro del derecho internacional, las áreas marítimas y aguas interiores de importancia político-estratégica, económica y militar, así como las líneas de comunicaciones marítimas. Se aclara que la proyección de poder se considera como un concepto subordinado a la negación del uso del mar (Osacar, 2014).

Mientras que las tareas estratégicas contempladas son: 1. Defensa de las plataformas petroleras; 2. Defensa de las instalaciones navales y de las rutas oceánicas en aguas jurisdiccionales; 3. Prontitud de respuesta a cualquier amenaza de Estados-nación y actores no estatales o criminales; 4. Capacidad para participar en operaciones de paz, fuera del territorio y en aguas internacionales, bajo el mandato de la Organización de las

Naciones Unidas (ONU) u otros organismos internacionales y regionales (Osacar, 2014).

Dicho en otras palabras, la Armada de Brasil aspira a desarrollar un proceso de modernización y expansión sin parangón, para convertirse en una genuina *blue water navy*, con capacidad de proyección de su poder en alta mar (Moloeznik, 2018b). Siendo su principal herramienta los denominados Planos de Equipamento e Articulação da Marinha do Brasil (PEAMB), que contemplan para los próximos 30 años, entre otros, los siguientes medios: 2 portaviones; 4 navíos multipropósito; 30 navíos de escolta; 15 submarinos oceánicos convencionales; 6 submarinos a propulsión nuclear; 12 buques de patrulla oceánicos de 1,800 toneladas; 27 navíos de patrulla de 500 toneladas (Osacar, 2014).

Se trata del ambicioso proyecto para construir el Núcleo del Poder Naval, cuya intención es expandir y modernizar la capacidad operativa de la Fuerza Naval. El plan, concebido a partir de la Estrategia Nacional de Defensa (END), contempla la adquisición y distribución de material, buques e instalaciones:

[...] Entre ellos se encuentra el desarrollo de submarinos convencionales y de propulsión nuclear (PROSUB) y la construcción de un astillero y una base naval. También está prevista la construcción del buque del aeródromo (PRO-NAE), el buque anfibio (PRONANF), los medios de superficie (PROSUPER) y la producción de patrulleros de 500 toneladas y corbetas de la clase Barroso.

Para asegurar el objetivo de negación del uso del mar, Brasil contará con fuerza naval submarina de envergadura, compuesta por submarinos convencionales y submarinos a propulsión nuclear con misiles (Ministério da Defesa, 2020a).

Este esfuerzo es reconocido por la más reciente versión de *The Military Balance*:

[...] A pesar de las importantes limitaciones presupuestarias, Brasil está intentando modernizar su equipo en todos los dominios. La plataforma principal de desarrollo incluye el Programa de Desarrollo de Submarinos (PROSUB) que contempla uno a propulsión nuclear y cuatro convencionales diésel-eléctricos y la adquisición de un antiguo portaaviones al Reino Unido

[...] La Armada brasileña comenzó las pruebas en el mar de su primer submarino clase Scorpène, Riachuelo (s-40). Esta es la primera de cuatro embarcaciones con motor diésel que se construye como parte del PROSUB, que también tiene como objetivo construir un submarino de propulsión nuclear. PROSUB comenzó en 2008 cuando se firmaron contratos con el gobierno francés y el constructor naval DCNS. Sin embargo, el proyecto ha sufrido problemas de financiación y también denuncias de corrupción. Se espera que Riachuelo entre en servicio en 2020, cinco años tarde (International Institute for Strategic Studies, 2020: 405 y 442).

Entre los medios de superficie, la Marinha do Brasil hace hincapié en el proyecto y fabricación de buques de propósitos múltiples que puedan, también, servir como buques aeródromos.

En cuanto a sus *Fuzileiros navais* (infantería de marina), persigue contar en el futuro con un cuerpo de carácter expedicionario (para mayores detalles, ver: Till, 2006), en consonancia con sus aspiraciones de ocupar una butaca como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU (Moloeznik, 2018a: 39).

III.II. Paradigma chileno (Armada de Chile)

La conciencia marítima chilena, “entendida como el acabado conocimiento del enorme espacio de mar que nos pertenece y los grandes beneficios que nos brinda su explotación [...]” (Armada de Chile, 2014a), parte del reconocimiento de su “naturaleza esencialmente marítima, que no se limita solamente a sus costas y por ello, requiere de una Armada eficiente y moderna, dotada de todos los medios necesarios para cumplir con sus obligaciones en esta vasta extensión oceánica, donde se desarrollan sus intereses” (Armada de Chile, 2014b).

Dicho en otras palabras:

[...a su] posición privilegiada en el cono sur de América, con más de 4,300 kilómetros de costa que se abren hacia el Océano Pacífico, sin contar el extenso litoral del Territorio Antártico Chileno, el cual se prolonga hasta el Polo Sur [...] con una Zona Económica Exclusiva de aproximadamente 3,5 millones de kilómetros cuadrados, que equivale a más de cinco veces la

superficie de su territorio continental sudamericano [...] 90% del comercio exterior nacional se realiza por mar 90% [...] (Armada de Chile, 2014b).

Esto explica que, a comienzos de la década de los años noventa, Chile postule la doctrina sobre un *Mar presencial*:

como un área donde se proyectan intereses especiales y se ejercen determinadas competencias según el derecho internacional, y especialmente tratados internacionales [...] se enmarca en el concepto de Oceanopolítica desarrollado en su momento por el entonces Comandante en Jefe de la Armada de Chile, Almirante don Jorge Martínez Bush, para referirse a la idea y voluntad de estar en la alta mar, reconociendo la mayor relación de esa área con intereses nacionales, actividades económicas y el desarrollo, donde se plantea un mayor deber de contribuir al cuidado del medio ambiente y a la seguridad. En esta zona no existe reclamo o ejercicio de soberanía propiamente tal, solo una declaración relativa a la mayor preocupación en la alta mar circundante a los espacios marítimos de soberanía y jurisdicción. Tal concepto involucra la idea de una suerte de vínculo espacial, no jurídico, entre el territorio continental, el Antártico y la isla de Pascua (Rojas y Cabezas, 2010: 12).

Esta concepción se encuentra consagrada en la Ley General de Pesca y Acuicultura, N° 19.080, promulgada en 1991 y actualizada en 2008, que define al *Mar presencial* como: “aquella parte de la alta mar, existente para la comunidad internacional, entre el límite de nuestra zona económica exclusiva continental y el meridiano que, pasando por el borde occidental de la plataforma continental de la Isla de Rapa Nui, se prolonga desde el paralelo de Arica (hito N° 1), hasta el Polo Sur” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 1991: 61).

Lo que, para la Armada de Chile (2014b), se traduce en que:

Considerando las áreas donde, en virtud de convenios internacionales, el Estado ha adquirido compromisos de búsqueda y rescate marítimo, la zona de responsabilidad de la Armada en el Océano Pacífico se amplía a cerca de 26 millones de kilómetros cuadrados, es decir, aproximadamente 1,5 veces la superficie de Sudamérica (Armada de Chile, 2014b).

A la conciencia marítima se suma, entonces, la concepción de *Mar presencial*, que impone contar con un poder naval con un mínimo de capacidades que ubican a la Armada de Chile como *green water navy*, con cierta proyección de su poder naval, sin descuidar la preservación de su soberanía nacional en la mar. A esta aspiración responde la construcción de un rompehielos, con el objeto de mejorar la capacidad de Chile para apoyar operaciones en la Antártida (International Institute for Strategic Studies, 2020: 409).

Para dar cumplimiento a sus objetivos autoimpuestos, la Armada de Chile apuesta por las fragatas (unidades de combate oceánicas), consideradas –simultáneamente– fuerzas de protección y fuerzas de proyección. En la concepción de la estrategia naval chilena, la flexibilidad, versatilidad y potencia de combate de estos buques permite causar efectos desequilibrantes, por lo que como fuerza adquieren connotación estratégica (Moloeznik, 2016: 148).

Por ende, el poder naval chileno puede caer en la categoría de “armada de proyección de fuerza adyacente”, con capacidades como para proyectar su poder naval a las áreas marítimas adyacentes a su ZEE (Grove, 1990: 237-240).

En lo que respecta a su infantería de marina, se opta por la idea-fuerza de la calidad que se traduce en una fuerza de élite de pequeñas dimensiones, ligera, versátil, polivalente, de alto nivel de aprestamiento y reacción, incluyendo la atención a situaciones de emergencia y desastres naturales.

III.III. Paradigma colombiano (Armada Nacional)

La estrategia del componente naval de Colombia se soporta en su jurisdicción, dado que:

La Armada Nacional desarrolla su misión en dos espacios vitales para la humanidad como son el mar y la amazonía. Poseer aproximadamente un millón de kilómetros cuadrados de espacios oceánicos en el Mar Caribe y el Océano Pacífico, no solo es un privilegio y una garantía para nuestro desarrollo y subsistencia futura, sino un reto y compromiso con la comunidad internacional, que ve en ellos también su oportunidad de subsistencia.

Así mismo, actuar sobre una tercera parte de las fronteras continentales representadas en ríos, y 2 quintas partes del territorio continental que corresponden a la amazonía representan un reto institucional (Armada Nacional de Colombia, 2020a).

Por su parte, entre los lineamientos estratégicos, destaca que: “Ganar la guerra al narcoterrorismo es nuestra prioridad, no será rápido ni fácil pero la victoria es nuestra meta y la alcanzaremos”, incluyendo como objetivo específico la “neutralización de las finanzas del Narcoterrorismo” (Armada Nacional de Colombia, 2020b).

La principal contribución de la Armada Nacional de Colombia gira en torno a la:

[...] eliminación de la amenaza narcoterrorista que se cierne sobre la nación, el Estado y los recursos del país [...] El desafío terrorista se constituye en un reto para la Armada Nacional, pues implica reorientar el empleo de los medios para generar fortalezas frente a un enemigo asimétrico y así contribuir significativamente con las capacidades humanas y tecnológicas de la institución a dar un vuelco estratégico al desarrollo del conflicto. La conducción de la Armada en la guerra debe caracterizarse por su contundencia y flexibilidad, la respuesta del poder naval a la asimetría de la guerra a la cual ha sido expuesta será, el empleo eficaz de sus medios, la superioridad tecnológica y de información [...] (Armada Nacional de Colombia, 2020b).

Al concentrarse en el frente interno para afrontar lo que se considera como la principal amenaza a la seguridad nacional de Colombia, su Armada Nacional concentra los esfuerzos de modernización de su flota en los buques patrulleros de río y aviación de patrullaje. Particularmente, en las últimas dos décadas incrementa su rol en la campaña contrainsurgente y de combate al narcotráfico y delitos conexos, en especial de la mano de su infantería de marina y aviación naval.

Esto explica el sobredimensionamiento de su componente terrestre (22,250 efectivos de infantería de marina y 21 buques de desembarco)², instrumento *ad hoc* para enfrentar la principal amenaza identificada.

2 Ver tabla 1.

Esta distorsión trae aparejado el descuido de sus capacidades para hacer frente a las responsabilidades como fuerza bioceánica. Debido a que la amenaza “narcoterrorista” se erige en el mayor reto operacional para la Armada Nacional, la misma puede ser categorizada como *brown water navy*, de la mano de su concepción operacional y estratégica; o bien de “armada de vigilancia policial”, limitada al mantenimiento del Estado de derecho en su ZEE contra la delincuencia organizada, e incapaz de negar el uso del mar a la fuerza naval de otro Estado (Grove, 1990: 237-240).

En síntesis, estos son los tres *paradigmas del poder naval* dominantes en Latinoamérica (brasileño, chileno y colombiano); “aunque no existen modelos ‘químicamente puros, adaptables a cualquier circunstancia o lugar’, por lo que cada país debe generar su propia doctrina y diseño del poder naval, que responda a la realidad y a los intereses permanentes del Estado-Nación al que se debe” (Moloeznik, 2016: 157).

IV. Armada de México

En lo que respecta a la Secretaría de Marina/Armada de México (2012a), se parte de la concepción de *poder marítimo* que, además del poder naval –como factor del poder nacional– integra otros componentes cuya sumatoria constituye un reflejo de los intereses nacionales en la mar:

Como un componente del Poder Nacional, la Secretaría de Marina suma sus esfuerzos para la consecución de los objetivos nacionales y la protección de los intereses marítimos del país, representados por la marina mercante, el área marítima de Petróleos Mexicanos, la flota pesquera, los puertos de altura y turismo. El reto que asumimos implica constituirnos como una Armada de respuesta efectiva, que además de las amenazas tradicionales, neutralice las amenazas asimétricas que afecten, la viabilidad del Estado Mexicano para alcanzar los objetivos nacionales (Secretaría de Marina/Armada de México (2012a).

En este marco, la misión del poder naval mexicano se bifurca en dos vertientes: “emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país; en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las

leyes que de ella derivan y los tratados internacionales” (Secretaría de Marina/Armada de México, 2020a).

Lo que se traduce en que:

México, como país ribereño, necesita hacer presencia real en el mar con el objeto de mantener expeditas sus líneas de comunicación marítima; garantizar la libre circulación de mercaderías y personas; proteger y explotar las riquezas del mar, su lecho y subsuelo; así como emplear el mar en el orden político internacional (Secretaría de Marina/Armada de México, 2012b).

El determinismo geográfico es ya advertido por el gran pensador del poder naval, Alfred Thayer Mahan (1935), quien en su obra cumbre, destaca la fortaleza de la configuración física de México:

La fisonomía característica de la costa del Golfo de Méjico, citada ha poco, es un ejemplo palpable de la importancia que reviste la configuración física de un país, y por eso la hemos colocado en segundo lugar al enumerar los factores influyentes en el Poder Naval.

La costa de un país constituye una de sus fronteras, y cuanto más fácil sea atravesar una frontera, tanto mayor será la tendencia de todo pueblo a comunicarse por ella con el resto del mundo. Tal es, pues, el caso con la mar (Mahan, 1935: 43).

La numeralia de México en la mar es: de una zona económica exclusiva (ZEE) de 3'269,386 km² en dos litorales; 11,953 km lineales de costa; 402,064 km² de plataforma continental; 251,122 km² de zonas pesqueras; tráfico de contenedores de 3'893,946 TEU; un índice de infraestructura portuaria de 4.4 y una exportación petrolera de 1'511,000 barriles de crudo diarios (Cuervo y Moloeznik, 2017: 306).

Ahora bien, el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Armada de México establece las múltiples atribuciones que se le confían a este instituto armado y que a la letra rezan:

[...] I. Organizar, adiestrar, alistar, equipar y operar a las fuerzas que la constituyen para el cumplimiento de su misión y ejercicio de sus funciones; II. Cooperar en el mantenimiento del orden constitucional del

Estado Mexicano; III. Realizar acciones para salvaguardar la soberanía y defender la integridad del territorio nacional en el mar territorial, zona marítimo-terrestre, islas, cayos, arrecifes, zócalos y plataforma continental; así como en aguas interiores, lacustres y ríos en sus partes navegables, incluyendo los espacios aéreos correspondientes, así como vigilar los derechos de soberanía en la zona económica exclusiva (ZEE); IV. Proteger el tráfico marítimo, fluvial y lacustre, en las zonas marinas mexicanas, aguas interiores navegables y donde el Mando Supremo lo ordene, así como establecer las áreas restringidas a la navegación, incluidos los espacios aéreos correspondientes, en coordinación con las autoridades competentes y de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los instrumentos jurídicos internacionales y la legislación nacional; IV Bis. Ejercer funciones de guardia costera para mantener el Estado de derecho en las zonas marinas mexicanas, costas y recintos portuarios, además de la seguridad y protección marítima, a través de acciones de vigilancia, verificación, visita, inspección u otras acciones previstas en las disposiciones jurídicas aplicables. Cuando en ejercicio de estas funciones, se presente la posible comisión de un hecho que la ley señale como delito, se pondrá a disposición ante la autoridad competente a las personas, objetos, instrumentos y productos relacionados al mismo; V. Salvaguardar la vida humana mediante operaciones de búsqueda y rescate en las zonas marinas mexicanas, aguas internacionales y en todas aquéllas en las que el Mando Supremo lo ordene; VI. Proteger instalaciones estratégicas del país en su ámbito de competencia y donde el Mando Supremo lo ordene; VII. Auxiliar a la población en los casos y zonas de desastre o emergencia; aplicando los planes institucionales de protección civil, en coordinación con otras autoridades; VIII. Proteger los recursos marítimos, fluviales y lacustres nacionales, así como participar en toda actividad relacionada con el desarrollo marítimo nacional; IX. Garantizar el cumplimiento del orden jurídico en las zonas marinas mexicanas por sí o coadyuvando con las autoridades competentes en el combate al terrorismo, contrabando, piratería en el mar, robo de embarcaciones pesqueras, artes de pesca o productos de ésta, tráfico ilegal de personas, armas, estupefacientes y psicotrópicos, en los términos de la legislación aplicable; X. Realizar actividades de investigación científica, oceanográfica, meteorológica, biológica y de los recursos marítimos, actuando por sí o en colaboración con otras instituciones na-

cionales o extranjeras, o en coordinación con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; XI. Intervenir, sin perjuicio de las atribuciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en la prevención y control de la contaminación marítima, así como vigilar y proteger el medio marino dentro del área de su responsabilidad, actuando por sí o en colaboración con otras dependencias e instituciones nacionales o extranjeras; XII. Fomentar y participar con las autoridades civiles en actividades socio-culturales y cívicas en aspectos relacionados con el medio marítimo; XIII. Ejecutar los trabajos hidrográficos de las costas, mares, islas, puertos y vías navegables; publicar la cartografía náutica y la información necesaria para la seguridad de la navegación, y organizar el archivo de cartas náuticas y las estadísticas relativas; XIV. Administrar y fomentar la educación naval en el país; XV. Participar en los órganos del Fuero de Guerra, y XVI. Las demás que le señalen las disposiciones aplicables y le encomiende el Mando Supremo (Ley Orgánica de la Armada de México, 2017).

Como quiera que sea, México es un país bioceánico, por lo que con la llegada del primer gobierno de alternancia en el año 2000, la Secretaría de Marina (SEMAR) se reorganiza y crea la Fuerza Naval del Pacífico y la Fuerza Naval del Golfo. Más concretamente, en virtud del Acuerdo Secretarial número 002 del 1º de diciembre del 2000, se dispone la reactivación de las fuerzas navales: La Fuerza Naval del Golfo con sede en el puerto de Tuxpan, Veracruz, y la Fuerza Naval del Pacífico, con sede en el puerto de Manzanillo, Colima. Cabe preguntarse, entonces, sobre el significado y alcances de la Fuerza Naval, a saber:

[...] mientras que las Regiones Navales se encargan del patrullaje en el Mar Territorial y ZEE, las Fuerzas Navales representan la parte bélica de la Armada; es decir, son los custodios y escudos de la defensa de la soberanía y seguridad de la nación. Así, las fuerzas navales constituyen el elemento más representativo del poder naval.

La integran el conjunto de hombres, buques, aeronaves y unidades de Infantería de Marina que la Armada entrena, mantiene y opera en tiempo de paz para garantizar la seguridad interior y emplearlos en caso de conflicto. Una Fuerza Naval se caracteriza por el medio y forma en que actúa. La mar

es un espacio abierto, en el que se puede transitar libremente cerca de donde se encuentran nuestros intereses, a diferencia de las fuerzas terrestres, sin afectar la soberanía de otro Estado.

Una Fuerza Naval puede ser desplegada en una zona de operaciones y permanecer ahí largos períodos de tiempo con plena autonomía, lo que le permite actuar en cuanto se le ordene, aplicando con flexibilidad sus capacidades de superficie, aeronaval, anfibia, submarina, de medidas contra minas y de vigilancia marítima (Secretaría de Marina/Armada de México, 2012b).

Así, la defensa marítima del territorio en el Golfo de México y Mar Caribe:

[...] se logra a través de la Fuerza Naval del Golfo, constituyéndola en una fuerza de combate versátil en su operación y empleo, dotándola de un alto perfil militar, capaz de proyectar la presencia naval en la mar, así como reaccionar en forma inmediata en caso de conflicto, actuando como la primera línea de defensa del país, ejecutando operaciones anfibia, de superficie, aeronavales y especiales en forma expedita, para enfrentar amenazas externas, internas y/o controlar crisis que afecten nuestra seguridad nacional, además de sumarse a tareas de ayuda humanitaria (Secretaría de Marina/Armada de México, 2012a)

Mientras que la Fuerza Naval del Pacífico tiene asignada como misión la “ejecución de operaciones navales en aguas del Océano Pacífico, a fin de salvaguardar los Intereses Marítimos Nacionales [...]” (Secretaría de Marina/Armada de México, 2012b).

Ante la ausencia de un documento programático en su actual gestión, conviene abreviar en el Programa Sectorial de Marina 2013-2018 que fija los objetivos de desarrollo institucional que siguen:

1. Emplear el Poder Naval de la Federación contribuyendo a la permanencia del Estado Mexicano, de la paz, independencia y soberanía nacional;
2. Fortalecer las capacidades de respuesta operativa de la Institución contribuyendo a garantizar la Seguridad Nacional y protección al medio ambiente marino;
3. Consolidar la Inteligencia Naval para identificar, prevenir y contrarrestar riesgos y amenazas contribuyendo a la Seguridad Nacional;
4. Modernizar

los procesos, sistemas y la infraestructura institucional para fortalecer el Poder Naval de la Federación; 5. Impulsar la investigación y desarrollo tecnológico institucional, contribuyendo en el Desarrollo Marítimo Nacional y a la Estrategia Nacional de Cambio Climático; 6. Impulsar la industria naval coadyuvando al desarrollo marítimo del país que fortalecen acciones de Seguridad Nacional (Secretaría de Marina/Armada de México, 2013: 24).

Para garantizar el cumplimiento de los mismos, el poder naval mexicano cuenta, en virtud del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Armada de México con: “unidades operativas [...] buques, aeronaves y unidades de infantería de marina, mediante los cuales se cumplimentan las funciones que se derivan de la misión y atribuciones de la propia Armada. Contarán con el personal necesario de los cuerpos y servicios” (Ley Orgánica de la Armada de México, 2017).

The Military Balance (International Institute for Strategic Studies, 2020: 427-428) da cuenta de un poder naval integrado por 128 patrullas costeras, interceptoras y oceánicas, 24 buques logísticos y de apoyo, y cuatro buques de asalto anfibio, operados por 54,800 elementos de un total de 236,450 efectivos de las Fuerzas Armadas mexicanas.

Otra fuente que mide el poder naval de las naciones ubica a la Armada de México en la posición 38 de 138 sometidas a escrutinio, con 189 activos, dominados por 132 patrullas (Global Firepower, 2020). *Navy Fleet Strengths* incluye, además de las patrullas, 4 fragatas en el acervo naval mexicano (Global Firepower, 2020), en contraste con *The Military Balance*, que no reconoce fragatas en su inventario.

Este escenario de preponderancia de las patrullas, forma parte de una trilogía conformada por patrullas, helicópteros y componente de infantería de marina embarcado; a la sazón, opción que presenta como atractivos: 1) su bajo costo, en comparación con corbetas y buques de mayor porte; 2) una mayor capacidad de fuego, repotenciado por la incorporación de misiles, y 3) el incremento de la capacidad de vigilancia por la incorporación del helicóptero embarcado. Aunque, esto suele colisionar cuando dominan malas condiciones meteorológicas y mar gruesa (Moloznik, 2016: 157).

De ahí que, tradicionalmente se clasifique a la Armada de México como “de vigilancia policial”, penúltima categoría de nueve estadios identificados, a cargo del mantenimiento del Estado de derecho en su

ZEE contra la delincuencia organizada, y sin capacidad de negar el uso del mar a la fuerza naval de otro Estado (Grove, 1990: 237-240).

Pero, más allá de las misiones y atribuciones que el marco normativo vigente le fija a la Armada de México, y del debate sobre su categorización, en cada uno de los últimos –sucesivos– tres sexenios, el titular del poder ejecutivo de la federación utiliza de diferente manera al poder naval como instrumento coercitivo del Estado-nación por excelencia.

IV.I. Combate frontal a la delincuencia organizada mediante la Infantería de Marina

Así, durante el sexenio encabezado por Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012), la estrategia nacional de seguridad gira en torno a lo que el entonces presidente denomina “guerra contra el narcotráfico”; misión no convencional de las fuerzas armadas que trae aparejada la jerarquización del componente militar contra la delincuencia organizada, en general, y contra el narcotráfico, en particular.

Para el caso de la Armada de México, se confía dicho papel a su Infantería de Marina:

[...] fue con la llegada del Presidente Calderón en 2006 cuando la visión de las funciones de la Infantería de Marina se replanteó en relación a una nueva estrategia de seguridad nacional y combate frontal a la delincuencia organizada.

De 2007 a 2012 la participación de la Infantería de Marina en los operativos antinarcotráfico se volvió fundamental para llevar a cabo los lineamientos que desde el gobierno federal se marcaron para atacar a este problema.

Desde los primeros días de diciembre de 2006, el Presidente Felipe Calderón le otorgó una confianza jamás vista a la Armada de México. Así, la Marina se convirtió en una de las principales fuerzas operativas para combatir al narcotráfico.

[...] se volvieron a organizar los batallones de Infantería de Marina; fueron creados 30 y aumentó el reclutamiento de personal para estas nuevas unidades. Asimismo, se reactivó la licenciatura de Infantería de Marina en la Heroica Escuela Naval y se creó la Coordinación General de Infantería de Marina, así como la Unidad de Fuerzas Especiales del Centro (Rivera, 2012: 446).

Cabe señalar que la Fuerza de Infantería de Marina: “integra el componente terrestre de la Secretaría de Marina—Armada de México; siempre están listos para actuar desde el aire, la tierra y el mar. Esta capacidad única, distingue a los Infantes de Marina como una fuerza altamente eficaz en el combate [...]” (Secretaría de Marina/Armada de México, 2012c).

Al utilizarse de manera intensiva —a lo largo del sexenio 2006-2012— como instrumento coercitivo *ad hoc* a la estrategia nacional de seguridad, la Infantería de Marina mexicana experimenta un proceso de expansión, que se presenta como sigue:

La Infantería de Marina de México, cuenta con una Unidad de Operaciones Especiales, una Brigada Anfibia, siete Brigadas de Infantería de Marina, 31 Batallones de Infantería de Marina, un Batallón de Guardias Presidenciales, un Batallón de Policía Naval y cinco compañías independientes [...] la Infantería de Marina esta conformada por 16,300 elementos entre hombres y mujeres que se encuentran desplegados en el Litoral del Pacífico Mexicano, en el Golfo de México y mar caribe, así como en la Ciudad de México [...] (Secretaría de Marina de México/Armada de México, 2018: 7).

Dos años después, para *The Military Balance* la Infantería de Marina de la Armada de México cuenta con 21,500 efectivos, distribuidos en 32 Batallones (International Institute for Strategic Studies, 2020: 427 y 428).

Este incremento cuantitativo, sumado al activo empeñamiento de los infantes de marina de fronteras hacia adentro, tiene como principal efecto un sensible aumento del número de quejas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), así como de recomendaciones del propio *ombudsman* dirigidas a la Secretaría de Marina de México/Armada de México³.

3 El mayor número de señalamientos a la Secretaría de Marina/Armada de México por presuntos quebrantamientos de derechos humanos, así como de recomendaciones por violaciones graves de los mismos, está dirigido al personal encuadrado en unidades de infantería de marina. Ver; por ejemplo, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Recomendación 18VG/2019 dirigida a la Secre-

No solo en México el componente terrestre del poder naval adquiere mayor importancia relativa; prueba de ello es la génesis y desarrollo del mecanismo hemisférico de coordinación de los comandantes de cuerpos de infantería de marina o fuerzas de infantería naval, denominado Conferencia de Líderes de Infantería de Marina de las Américas (CLIMA, por sus siglas), que a la fecha logra organizar y desarrollar siete encuentros, con diferentes temáticas centrales (Moloeznik, 2018a: 35-36):

- Guayaquil, Ecuador, 2001. “Capacidades y estructura organizacional de los Cuerpos de Infantería de Marina del Hemisferio”;
- Cartagena, Colombia, 2004. “Rol de las Infanterías de Marina y Navales en la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y otras amenazas transnacionales que afectan a la región”;
- Santiago de Chile, Chile, 2006. “Desafíos en operaciones de seguridad y estabilidad”;
- Río de Janeiro, Brasil, 2009. “Operaciones Humanitarias y Operaciones de Paz”;
- Lima, Perú, 2011. “Participación de las Infanterías de Marina de la región en operaciones de seguridad”;
- Cartagena de Indias, Colombia, 2015. “La Aproximación Regional a la Atención de Desastres y Asistencia Humanitaria” .
- Ciudad de México, México, 2018. “La Actuación de la Infantería Marina en Apoyo al mantenimiento del Estado de derecho”.

En síntesis, la infantería de marina constituye una herramienta *ad hoc* para garantizar el cumplimiento de operaciones no convencionales, tanto en México como en el resto de la región, tal como se desprende de los temas centrales abordados en cada CLIMA; foro que contribuye a compartir e intercambiar experiencias y contribuir a la solución de problemas comunes.

taría de Marina, por cateos ilegales, uso excesivo de la fuerza, actos de tortura, así como violación del derecho al trato digno y a una vida libre de violencia en agravio de 15 personas, cometidos por elementos de la Primera Brigada de Infantería de Marina en los Estados de Veracruz y Tabasco. Recuperado de https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-02/RecVG_018.pdf.

IV.II. Responsabilidad de velar por la seguridad portuaria

La característica esencial de la política naval de la gestión a cargo de Enrique Peña Nieto (2012-2018) es la génesis de la Policía naval.

Efectivamente, en virtud del *Acuerdo de la Secretaría de Marina/Armada de México número 039* (Secretaría de Marina/Armada de México, 2014) se crean las Unidades Navales de Protección Portuaria (por sus siglas, UNAPROP), a partir del 1º de abril de 2014, en los puertos marítimos de Ensenada (Baja California); La Paz (Baja California Sur); Guaymas (Sonora); Mazatlán (Sinaloa); Puerto Vallarta (Jalisco); Manzanillo (Colima); Lázaro Cárdenas (Michoacán); Acapulco (Guerrero); Salina Cruz (Oaxaca); Puerto Chiapas (Chiapas); Puerto Matamoros (Tamaulipas); Altamira (Tamaulipas); Tampico (Tamaulipas); Tuxpan (Veracruz); Veracruz (Veracruz); Coatzacoalcos (Veracruz); Dos Bocas (Tabasco); Ciudad del Carmen (Campeche) y, Progreso (Yucatán).

De acuerdo con el artículo 2 de dicho acuerdo, las UNAPROP son concebidas como unidades operativas con la misión de realizar acciones de vigilancia, inspección y control en funciones de Policía marítima en el interior de los recintos portuarios, a fin de ejercer la autoridad en materia de protección marítima y portuaria.

De conformidad con el artículo 3 de dicho instrumento administrativo, las UNAPROP dependen operativa, militar y administrativamente de los mandos de las regiones, zonas y sectores navales de la jurisdicción donde se encuentren establecidas.

En lo que se refiere a la dimensión costos, la propia Secretaría de Marina/Armada de México acepta que su operación, conservación y mantenimiento se realice con recursos de la misma, autorizados en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014 y sujeto a las disponibilidades existentes en el mismo.

Ex post, en virtud del artículo 18 Bis de la Ley de Puertos, se expide un *Reglamento del Centro Unificado para la Protección Marítima y Portuaria* (2014), cuyo objeto es regular la organización y funcionamiento del Centro Unificado para la Protección Marítima y Portuaria, como el grupo de coordinación interinstitucional entre la Secretaría de Marina/Armada de México y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para garantizar un nivel de riesgo aceptable en los puertos, la adminis-

tración, operación y servicios portuarios y las actividades marítimas, así como atender eficazmente los incidentes marítimos y portuarios.

De acuerdo con la Secretaría de Marina/Armada de México, (2014: 40-41) Las Unidades Navales de Protección Portuaria (UNAPROP) tienen la misión de realizar acciones de vigilancia, inspección y control en funciones de policía naval en el interior de los recintos portuarios, así como de ejercer la autoridad en materia de protección marítima y portuaria, y operan con estado de fuerza promedio de 43 elementos cada una.

En síntesis, la nota esencial de la política naval durante el sexenio 2012-2018 reside en la creación de 19 UNAPROP, concebidas como unidades operativas a las que se le confía la misión de realizar acciones de vigilancia, inspección y control en funciones de policía marítima en el interior de los recintos portuarios, con el fin de ejercer autoridad en materia de protección marítima y portuaria. Se trata así de una policía naval integrada por personal de la Secretaría de Marina/Armada de México, que asume la responsabilidad de proteger y brindar seguridad a los puertos más importantes de México, en sustitución de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

IV.III. Integrar la Guardia Nacional

A lo largo de la evolución histórica de México, los sucesivos gobiernos – incluidos los de alternancia política– comprometen a las fuerzas armadas en el ámbito de la seguridad pública sin declarar el estado de excepción consagrado en la Constitución (Moloeznik y Medina, 2019).

Este proceso de militarización de la seguridad pública se encuentra sujeto a una transformación, con el “Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024” del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) que postula a Andrés Manuel López Obrador (2018a) a la primera magistratura de México, al proponer la creación de la figura de la Guardia Nacional bajo el mando del Ejército.

Más adelante y poco antes de asumir la conducción política, López Obrador (2018c) presenta el *Plan de Paz y Seguridad 2018-2024*, que en su versión impresa acepta que:

Ante la carencia de una institución policial profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia, es necesario seguir disponiendo de las instituciones castrenses en la preservación y recuperación de la seguridad pública y el combate a la delincuencia [...] Estas circunstancias llevan a proponer que, sin abandonar sus misiones constitucionales de velar por la seguridad nacional y la integridad territorial del país –incluidos su espacio aéreo y el mar patrimonial–, la preservación de la soberanía nacional y la asistencia a la población en casos de desastre, nuestras Fuerzas Armadas participen en la construcción de la paz por medio de un papel protagónico en la formación, estructuración y capacitación de la Guardia Nacional, la cual debería asumir las funciones de preservación de las instalaciones estratégicas y la protección civil a nivel federal en todas sus facetas, más allá del carácter coyuntural del Plan DN-III (López Obrador, 2018b: 16).

La Guardia Nacional propuesta, es concebida:

[...] como instrumento primordial del Ejecutivo federal en la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública, la recuperación de la paz y el combate a la delincuencia en todo el país [...] semejante a corporaciones como la Gendarmería Nacional francesa, una fuerza armada responsable de las misiones de policía, y la Guardia Civil española, instituto armado de naturaleza militar que cumple funciones de seguridad pública. Los efectivos de ese cuerpo provendrán de las policías Militar y Naval, así como de la actual Policía Federal, y adicionalmente se convocará a civiles y a elementos de tropa para que se integren a la formación de nuevos elementos, los cuales recibirán formación y adiestramiento en planteles militares, de acuerdo a un plan de estudios elaborado en forma conjunta por las secretarías de Defensa Nacional, Marina, Gobernación y Seguridad Ciudadana [...] Las tareas permanentes de formación de elementos dependerán del Sistema Educativo Militar con profesores civiles y militares (López Obrador, 2018b: 17-18).

Se fija un plazo de tres años para que la nueva corporación alcance el pleno funcionamiento institucional y operativo con un estado de fuerza de 50,000 efectivos, que le permita cubrir las 266 regiones en las que se divide al país (delimitadas por la cantidad de población y la incidencia delictiva); y, al mismo tiempo, se deja constancia que “El mando

operativo de la Guardia Nacional estará a cargo de oficiales del Ejército Mexicano o, en las zonas costeras, de la Armada de México” (Gobierno de México/Senado de la Nación, 2019).

Los medios de comunicación se hacen eco de esta decisión, por ejemplo, reportando que la Secretaría de Marina/Armada de México asume la dirección operativa en 38 coordinaciones territoriales ubicadas en el litoral marítimo y puertos del país, así como la capacitación de cerca de 13,000 elementos destinados a la Guardia Nacional (Espino, 2019).

En tanto que el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024* recoge la propuesta en el primer apartado titulado “Política y Gobierno”, al establecer entre otros, el siguiente objetivo de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública: 10. La Guardia Nacional (Gobierno de México/Secretaría de Gobernación, 2019a: 35).

Para el titular del poder ejecutivo las características esenciales de este nuevo instrumento coercitivo son las siguientes:

1. Institución permanente de carácter policial, a cargo de tareas de prevención y combate del delito, con un enfoque de proximidad social y el pleno respeto a los derechos humanos.
2. Adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, cuyo titular presidirá el órgano de mando estratégico y táctico, que consistirá en una Junta de Jefes de Estado Mayor compuesta por integrantes de la dependencia de los ramos de Seguridad, Defensa Nacional y Marina.
3. Institución de carácter mixto o intermedio, como órgano con mando civil, compuesto por integrantes con entrenamiento, jerarquía, disciplina y estructura militar.
4. Con una actuación subsidiaria y en apoyo a las policías estatales y municipales.
5. Conformada, en su fase inicial, con efectivos procedentes de la Policía Militar, la Policía Naval y la Policía Federal (Gobierno de México/Senado de la Nación, 2019: 42-45).

Mientras que los objetivos sexenales de la Guardia Nacional son más ambiciosos que los consagrados en el antecedente del “Plan de Paz y Seguridad 2018-2024”, al contemplar un “crecimiento hasta 140 mil elementos y la cobertura de 266 regiones distribuidas en las 32 entidades federativas [...]”, otorgándose prioridad en la cobertura a las zonas más violentas y conflictivas del país.

Posteriormente, el *Primer Informe de Gobierno* —que rinde cuentas de las actividades desarrolladas por la Presidencia de la República del 1º de diciembre de 2018 al 31 de agosto de 2019— aborda la creación de la Guardia Nacional a través de los siguientes tres instrumentos legales (López Obrador, 2019: 35):

- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional (*Diario Oficial de la Federación*, 26 de marzo de 2019).
- Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional (*Diario Oficial de la Federación*, 27 de mayo de 2019). En virtud de este ordenamiento jurídico, la Guardia Nacional se erige en un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, cuyo objeto es realizar la función de seguridad pública a cargo de la federación (*Diario Oficial de la Federación*, 2019a).
- Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional (*Diario Oficial de la Federación*, 29 de junio de 2019), que establece la autonomía técnica, operativa y de gestión de la Guardia Nacional para el ejercicio de las atribuciones, obligaciones, facultades y el despacho de los asuntos de su competencia (*Diario Oficial de la Federación*, 2019b).

The Military Balance también recoge la gran apuesta de la actual gestión en materia de seguridad pública:

[...] Bajo el Plan Nacional para Paz y Seguridad 2018–24, las fuerzas armadas tienen la responsabilidad principal de abordar los cárteles de las drogas y otras manifestaciones del crimen organizado a través de una gendarmería denominada Guardia Nacional recién creada. El Cuerpo de Policía Militar, que se ha expandido en los últimos años, se ha utilizado para formar la base de esta nueva organización junto a la policía naval y elementos de la Policía Federal (International Institute for Strategic Studies, 2020: 427).

Dicho en otros términos, la administración encabezada por Andrés Manuel López Obrador opta por el modelo militarizado de policía, mar-

cadamente centralizado y jerarquizado con mandos y personal castrense, incluyendo efectivos de la Armada de México.

V. Retos y perspectivas de la Armada de México

Debido al rol que cada administración le reserva al poder naval, al énfasis que las sucesivas gestiones ponen en determinadas atribuciones de la Armada de México, y a los recursos destinados a este rubro, se puede concluir que la política naval se encuentra subordinada al contexto e intereses particulares de cada sexenio, en lugar de responder al proyecto de nación y al Derecho del Mar reconocido por la comunidad internacional de naciones.

En pocas palabras: “Se trata de la debilidad de una política naval inconsistente que responde a determinadas coyunturas, de corto plazo, del aquí y ahora, en lugar de apostar por un horizonte temporal de mediano y largo plazo que descansa en una planeación consciente y deliberada, teniendo como derrotero lo establecido por un pacto social de nuevo cuño (Moloeznik, 2018b: 139).

La política naval debería partir del propio marco legal vigente así como de la condición de país bioceánico con un extenso litoral marítimo, lo que significa que “su política naval del siglo XXI debería basarse en la Ley Federal del Mar (1986), que en su artículo 3 reconoce como zonas marinas mexicanas, las que siguen: a) El Mar Territorial; b) Las Aguas Marinas Interiores; c) La Zona Contigua; d) La Zona Económica Exclusiva (ZEE); e) La Plataforma Continental y las Plataformas Insulares; y, f) Cualquier otra permitida por el derecho internacional” (Moloeznik, 2018c: 506).

Adicionalmente, más allá de los vaivenes político-partidistas y de los gobiernos en turno, la política naval debería concebirse como *política de Estado*, soportada en los intereses y objetivos nacionales de carácter permanente, e incluir a todos los componentes del poder marítimo, y no limitarse al poder naval. Esto significa que debería integrar e incentivar aspectos tales como el desarrollo de la industria naval, la marina mercante y el tráfico marítimo, los puertos, la actividad extractiva de la pesca y de plataformas de explotación petrolera *off-shore*, el turismo y las actividades recreativas vinculadas a la mar, entre otros.

Por su parte, la Armada de México debería visualizarse así como un factor del poder marítimo de la nación, cuya importancia reside en su calidad de *escudo protector* del resto de sus componentes, con especial hincapié en su papel disuasivo como institución de naturaleza militar, con capacidades suficientes para preservar las zonas marinas mexicanas definidas por la Ley Federal del Mar (1986) y reconocidas por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) (1982).

En síntesis, el principal desafío de México en su entorno marítimo es apostar por una política naval de Estado –de mediano y largo plazo– que responda a intereses y objetivos nacionales permanentes, respaldada por un poder naval con capacidades suficientes para garantizarla.

V.I. Retos de la Armada de México

Lo que contrasta con el hecho de ser México “el país con el mayor porcentaje de Riqueza Marítima Nacional sin proteger [...] en función de la relación entre su Poder Naval y la cantidad de Riqueza Marítima del País” (Cuervo y Moloeznik, 2017: 313).

El descuido de la misión de preservar la zona contigua, la zona económica exclusiva, y la plataforma continental, encuentra su explicación en que, hasta ahora, la marina de guerra de México viene desempeñando –con intensidad– atribuciones de naturaleza policial (papel de vigilancia), tanto en el mar territorial –donde se ejerce soberanía plena– como en los puertos de altura y en aquellos escenarios donde el poder político decide comprometer a sus efectivos en misiones no convencionales, particularmente al Cuerpo de Infantería de Marina.

La Armada de México también viene participando en el ámbito de la protección civil ante situaciones de emergencias y desastres naturales y socio-organizativos y en apoyo a países que sufren contingencias (acciones humanitarias). Esta última tarea se ubica en la dimensión diplomática (papel simbólico) que se hará sentir en su futura participación en misiones de paz bajo el mandato del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y que deja expedito el inicio de actividades del Centro de Entrenamiento Conjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en México (CECOPAM) en el Campo Militar No. 37-C (Secretaría de la Defensa Nacional, 2020).

Las agregadurías navales constituyen otro componente de apoyo a la política exterior de la nación, por lo que es esencial una articulación entre las mismas y las embajadas de México acreditadas ante terceros países, dado que se verifica un divorcio entre los agregados navales y el personal del servicio exterior.

Recapitulando, actualmente el poder naval de México carece de las capacidades mínimas necesarias para garantizar el goce de los derechos consagrados en la CONVEMAR, es decir, el necesario rol disuasivo como institución permanente de carácter militar.

Por su parte, el acento puesto en funciones de seguridad pública guarda correspondencia con su membresía del Consejo Nacional de Seguridad Pública, máxima instancia decisoria del Sistema Nacional de Seguridad Pública de México. Probablemente, su participación en este órgano de coordinación y definición de políticas públicas en la materia, debería limitarse a velar por el Estado de derecho (orden constitucional e imposición de la ley) en el ámbito de su jurisdicción en puertos, litoral marítimo y mar territorial.

Como quiera que sea, la multiplicidad de atribuciones plasmadas en la Ley Orgánica de la Armada de México (2017: artículo 2) importa el riesgo de la dispersión y el descuido de lo que los instrumentos jurídicos internacionales y nacionales le reconocen a México en su calidad de Estado soberano.

Por ello, Till recomienda que: “Es mejor dominar algunas funciones más que ser mediocres en muchas. [...] El desarrollar un ‘nicho de especialidades’ en el cual se aspira a lograr estándares elevados en un área, tiende a compensar la irrelevancia nacional en otras” (2007: 160).

La Armada de México debería acotar sus atribuciones al servicio de sus dos principales misiones: velar por la seguridad nacional y contribuir a la vigencia del Estado de derecho. Esto implicaría desempeñar funciones de policía marítima (guardacostas) y de disuasión (militar), así como de protección civil (incluyendo salvaguarda de la vida, búsqueda y rescate en la mar); renunciando al resto de actividades tales como integrar la Guardia Nacional y participar en operativos de seguridad pública más allá de su jurisdicción.

VII. Perspectivas de la Armada de México

De ahí la imperiosa necesidad de continuar integrando el Consejo de Seguridad Nacional, a cargo de la coordinación de acciones orientadas a preservar la seguridad nacional mexicana y que, como instancia deliberativa, tiene por finalidad establecer y articular la política en la materia.

Ahora bien, para Speller: “las marinas pequeñas son aquellas con ‘medios y aspiraciones limitados’ [...] dado que definiciones precisas basadas en factores cuantitativos pueden ser engañosas. Todas las armadas, pequeñas o grandes, deben entenderse dentro de su propio contexto particular y con una comprensión de sus roles previstos” (2012: 18).

Además, el uso del mar no tiene otro significado que la capacidad de usar las líneas de comunicaciones en la mar para propósitos militares y civiles, y negar dicho uso al enemigo (Till, *et al.*, 1984: 33 y 58).

Garantizar el uso del mar en beneficio propio traería aparejados medios y aspiraciones de verdadera transformación y modernización del poder naval, como la incorporación de buques patrulla oceánica polivalentes y multipropósito –con aviación e infantería de marina embarcada–, así como fragatas y corbetas –aptos para prolongados periodos de permanencia y condiciones marineras de mar gruesa– como principales navíos de superficie.

Buques de guerra que, además, deberían potenciarse con medios tales como misiles: “la clave para una armada pequeña o mediana son los misiles y sus sistemas de armas. Las unidades de superficie constituyen la columna vertebral de una armada, el contar con misiles lo convierte en un multiplicador de fuerza” (Cuervo y Moloeznik, 2017: 313).

El proceso de reforma naval que serviría de pilar o sustento a la aspiración de una armada de nuevo cuño, iría acompañado por la desburocratización de la Secretaría de Marina/Armada de México bajo el código genético de la *calidad*; es decir, una apuesta por los *factores cualitativos no materiales*, tales como el pensamiento y la doctrina naval propios, el liderazgo o arte de la conducción, la educación y formación naval de excelencia, la inteligencia y contrainteligencia, la investigación y desarrollo (I + D), y la logística, entre otros componentes.

La cooperación con otras armadas constituye también un factor clave; se trata de la internacionalización como otro intangible insoslayable, de

alianzas estratégicas cuyos contenidos y alcances irían desde juegos de guerra y maniobras combinadas, hasta intercambio académico y de información (*medidas de confianza mutua*). Lo que permitiría compensar el déficit en determinadas atribuciones y comparar nuestras propias capacidades (fortalezas y debilidades) frente a terceras armadas: “una capacidad probada para operar con otras armadas y otras fuerzas es la manera obvia de solucionar los desequilibrios individuales” (Till, 2007: 160). Debido a que “ningún país –independientemente de su poder económico y militar– puede, por sí solo, enfrentar las amenazas transnacionales del siglo XXI” (Moloeznik, 2018c: 501).

En especial, por la cercanía geográfica, por compartir fronteras y valores comunes como la libertad y la democracia, y por ser el poder naval más poderoso del orbe, sería recomendable profundizar la relación bilateral con la US Navy, la US Coast Guard y el United States Marine Corps.

Finalmente, el paradigma chileno debería servir de inspiración para la arquitectura del poder naval mexicano del futuro, cuya perspectiva descansaría en el objetivo estratégico de convertir a la Armada de México en una *Green water navy*; o, bajo la perspectiva de otra categorización, en una *armada de proyección de fuerza adyacente*, capaz de proyectarse a las áreas marítimas adyacentes a su zona económica exclusiva (ZEE).

VI. Referencias

- Armada de Chile. (2014a). *Doctrina marítima nacional*. Recuperado de <https://www.armada.cl/armada/doctrina-maritima-nacional/2014-05-02/121457.html>
- _____. (2014b). *Por qué es necesaria*. Recuperado de <https://www.armada.cl/armada/institucional/por-que-es-necesaria/2014-04-28/103537.html>.
- Armada Nacional de Colombia. (2020a). *Estrategia de la Armada Nacional*. Recuperado de <https://www.armada.mil.co/es/content/estrategia-de-la-armada-nacional>.
- _____. (2020b). *Objetivos Específicos*. Recuperado de <https://www.armada.mil.co/es/content/objetivos-y-funciones>.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (1991). *Historia de la Ley N° 19.080 Modifica ley N° 18.892, General de Pesca y Acuicultura*. Recuperado de <https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/37058/1/HL19080.pdf>.
- Booth, K. (1980). *Las Armadas y la política exterior*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar* (1982). Secretaría de Comunicaciones y Transportes de México. Recuperado de <http://www.sct.gob.mx/JURE/doc/193-derecho-del-mar.pdf>.
- Cuervo, N. y Moloeznik, M. P. (2017). Hacia una medición del poder naval en América Latina. En *Anuario Latinoamericano. Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 5, 291–315. Recuperado de <https://journals.umcs.pl/al/article/view/6731>.
- De Saint Salvy, A-F. (Capitaine de frigate) (1994). Concevoir la marine: un art difficile. En *Défense Nationale, Revue mensuelle* (Mai 1994). Paris: Comité d'Études de Défense National.
- Escobar S. (1995). La política de defensa como política de Estado. *Revista Nueva Sociedad*, (138) (julio-agosto 1995).
- Espino, M. (11 de abril de 2019). Capacitará la Marina a 13000 de la Guardia Nacional. *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/capacitara-la-marina-13-mil-de-la-guardia-nacional>.
- García Covarrubias, J. (2005). *Nuevas amenazas y transformación de la defensa: el caso de Latinoamérica*. Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado.

- Global Firepower. (2020). *Navy Fleet Strengths*. Recuperado de <https://www.globalfirepower.com/navy-ships.asp>.
- Gobierno de México/Senado de la Nación. (2019). Estrategia Nacional de Seguridad Pública. *Gaceta* (1º de febrero). Recuperado de https://info-senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-02-01-1/assets/documentos/Estrategia_Seguridad.pdf.
- Gobierno de México/Secretaría de Gobernación. (2019a). *Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019.
- _____. (2019b). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Recuperado de <https://www.gob.mx/cenace/acciones-y-programas/plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024-195029>.
- Gorshkov, S. G. (1976). *Las fuerzas navales (Su historia y su presente)*. Moscú: Editorial Progreso.
- Grove, E. (1990). *The Future of Seapower*. London: Routledge.
- International Institute for Strategic Studies (2020). Chapter Eight: Latin America and the Caribbean. En *The Military Balance 2020*. Routledge: London.
- Ley Federal del Mar*. (1986). Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/124.pdf>.
- Ley Orgánica de la Armada de México*. (2017). Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/249_190517.pdf.
- López Obrador, A. M. (2018a). *Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024*. Recuperado de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94367/CG2ex201712-22-rp-5-2-a2.pdf>.
- _____. (2018b). *Plan de Paz y Seguridad 2018-2024*. Recuperado de https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD_ANEXO.pdf.
- _____. (2018c). *Plan de Paz y Seguridad 2018-2024*. Audio. Recuperado de <https://lopezobrador.org.mx/temas/plan-nacional-de-paz-y-seguridad/>.
- _____. (2019). *Primer Informe de Gobierno 2018-2019*. Recuperado de <https://lopezobrador.org.mx/2019/09/01/primer-informe-de-gobierno/>
- Mahan, A. T. (1935). *Influencia del Poder Naval en la Historia 1660-1783* (Primer Tomo). Buenos Aires: Escuela de Guerra Naval.

- _____. (1980). *The Influence of Sea Power upon History*. New Jersey: Prentice-Hall Inc.
- Ministério da Defesa (2020a). *Construção do núcleo de potência naval*. Recuperado de <https://www.defesa.gov.br/industria-de-defesa/paed/projetos-estrategicos/projetos-estrategicos-da-marinha-do-brasil>.
- _____. (2020b). *Estratégia Nacional de Defesa (END)*. Recuperado de <https://www.defesa.gov.br/ciencia-e-tecnologia/setores-estrategicos>.
- Ministry of Defense. (2017). *Joint Doctrine Publication 0-10. UK Maritime Power*. Fifth Edition. London: Development, Concepts and Doctrine Centre. Recuperado de https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/662000/doctrine_uk_maritime_power_jdp_0_10.pdf.
- Moloeznik, M. P. (2016). Derroteros y paradigmas navales en Latinoamérica. En Krzywicka, Katarzyna y Treffer, Paweł (Coord.), *Przeobrażenia geopolityczne i nowe zagrożenia w Ameryce Łacińskiej – Transformaciones geopolíticas y nuevas amenazas en América Latina*. Estudios Iberoamericanos de la UMCS, vol. IV. Congreso Internacionalista Przemysl. Lublin: Universidad de Lublin, 137-161.
- _____. (2018a). Infantería de Marina en América Latina: pasado, presente y proyección a futuro. *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, 39(2), 11-46. Recuperado de http://www.asociacioncolegiosdefensaiberoamericanos.org/acdibero/Publicaciones/2018-2_web.pdf.
- _____. (2018b). ¿Cambio o continuidad? Tendencias de la política naval mexicana en la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018). En Flores Pérez, C., *La crisis de seguridad y violencia en México. Causas, efectos y dimensiones del problema* (116-139). Ciudad de México: Colección México, Centro de Investigación y de Estudios Superiores en Antropología Social.
- _____. (2018c). *Tratado sobre Pensamiento Estratégico-Militar (Enseñanzas para el sistema de defensa de México)*. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad en Democracia, A.C.
- _____. y Bravo, N. T. (s/f). *Libro blanco de la Guardia Nacional (Abordaje y análisis de expertos y actores nacionales e internacionales)*. Ciudad de México: LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión, en prensa.

- _____. y Medina, I. (2019). *Contextualizaciones latinoamericanas. Proceso de militarización de la seguridad pública en América Latina*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Osacar, I. J. (2014). Política naval: El futuro de la Marinha do Brasil. Recuperado de <http://fdra-naval.blogspot.com/2014/03/politica-naval-el-futuro-de-la-marinha.html>.
- Pertusio, R. L. (1990). *Una marina de guerra. ¿Para hacer qué?* Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- Rivera, L. (2012). *Historia General de la Infantería de Marina Mexicana*. México: Secretaría de Marina/Armada de México.
- Rojas, R. y Cabezas, A. (2010). Espacios Marítimos. En *Geología Marina de Chile*. Valparaíso: Comité Oceanográfico Nacional de Chile/Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada de Chile/Pontificia Universidad Católica de Valparaíso/Servicio Nacional de Geología y Minería. Recuperado de http://www.cona.cl/pub/libro_geologia/1.pdf.
- Secretaría de la Defensa Nacional. (2020). Presidente inaugura Centro de Entrenamiento Conjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en México. *Boletín de Prensa* (8 de enero). Recuperado de <https://www.gob.mx/sedena/prensa/inauguracion-de-las-instalaciones-del-centro-de-entrenamiento-conjunto-de-operaciones-de-mantenimiento-de-la-paz-en-mexico>.
- Secretaría de Marina/Armada de México. (2012a). *Fuerza Naval del Golfo*. Recuperado de <http://2006-2012.semar.gob.mx/armada-mexico/fuernavgo.html>.
- _____. (2012b). *Fuerza Naval del Pacífico*. Recuperado de <http://2006-2012.semar.gob.mx/armada-mexico/fuernavpa.html>.
- _____. (2012c). *Infantería de Marina*. Recuperado de <http://2006-2012.semar.gob.mx/armada-mexico/infanteria-marina.html>.
- _____. (2013). Programa Sectorial de Marina 2013-2018. Recuperado de https://www.semar.gob.mx/informes/programa_sectorial_13.pdf.
- _____. (2014). *ACUERDO Secretarial número 039 por el que se crean las Unidades Navales de Protección Portuaria (UNAPROP), en diferentes puertos marítimos de la República Mexicana, a partir del 1 de abril de 2014*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5338803&fecha=31/03/2014.

- _____. (2018). *México 2018. Conferencia de Líderes de Infantería de Marina de las Américas*. Ciudad de México: Coordinación de Infantería de Marina.
- _____. (2020). ¿Qué hacemos? Recuperado de <https://www.gob.mx/semar/que-hacemos>
- Sheina, R. (1991). *Iberoamérica, Una Historia Naval 1810-1987*. Madrid: Editorial San Martín.
- Speller, I. (2012). Maritime Strategy and policy for smaller navies. *San Diego: International Studies Association*. Recuperado de <https://pdfs.semanticscholar.org/f612/71ca43c1294026afd065125facace8389347.pdf>.
- Till, G. (2006). *Naval transformation, ground forces, and the expeditionary impulse: the sea-basing debate*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College. Recuperado de https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2007/ssi_till.pdf.
- _____. (2007). *Poder Marítimo (Una guía para el siglo XXI)*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- _____. (2013). The Naval Contribution to National Security and Prosperity. En Forbes, Andrew, (2012). *The Naval Contribution to National Security and Prosperity: Proceedings of the Royal Australian Navy Conference 2012*. Canberra: Sea Power Centre/Department of Defense. Recuperado de <https://www.navy.gov.au/sites/default/files/documents/SP12.pdf>
- Till, G. *et al.* (1984). *Estrategia Marítima y la Era Nuclear*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.

LOS RETOS DE LA INTELIGENCIA EN MÉXICO. LA TEORÍA DE LOS ENEMIGOS DE LA INTELIGENCIA DE RICHARD BETTS

Francisco Franco Quintero Mármol
CIS Pensamiento Estratégico

Sumario: I. Introducción; II. La influencia de los tomadores de decisiones en la organización de la inteligencia; III. Tipos de enemigos de la inteligencia; IV. Los retos que plantean los enemigos inherentes; V. México: la importancia de fortalecer la relación productor-consumidor de inteligencia; VI. Conclusión; VII. Referencias.

Resumen

Las áreas de inteligencia enfrentan diariamente a diversos tipos de enemigos. Tradicionalmente, los más claros e identificables son aquellos como el crimen organizado o los espías de otros países, sin embargo, muchas veces se pierde de vista que existen otros enemigos también.

Derivado de la lectura del Libro de Richard K. Betts llamado *Enemies of Intelligence: Knowledge and Power in American National Security*, se hace necesario reflexionar sobre estos enemigos y sobre todo analizar las implicaciones que esto tiene para México, que recientemente inició un proceso de transformación de su área de inteligencia civil más importante.

Aunado a lo anterior, se deberá explicar el fenómeno de la politización de la inteligencia como otro enemigo de la disciplina. Esto tiene mucha importancia ya que en el ámbito de la inteligencia se considera que la politización es mala por que suprime o distorsiona el producto de la inteligencia para promover intereses o agendas políticas particulares que son contrarios al interés general.

Palabras clave: Inteligencia, seguridad, México, enemigos, Richard Betts.

Abstract

Intelligence services constantly faced various types of enemies. Traditionally, the clearest and most identifiable are those such as organized crime or spies from other countries, however, it is often out of perspective that there are other enemies as well.

Derived from the reading of the Richard K. Betts book called *Enemies of Intelligence: Knowledge and Power in American National Security*, it is necessary to analyze these enemies and the implications that this has for Mexico, which recently initiate a process of transformation its most important civil intelligence area.

Additionally, we must explain the phenomenon of the politicization of intelligence as another enemy of the intelligence. This is especially important since politicization, in the intelligence field, is considered that suppresses or distorts the intelligence product to promote interests or political agendas that are contrary to the general interest.

Keywords: Intelligence, security, México, enemies, Richard Betts.

I. Introducción

Con la llegada del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), el aparato de inteligencia civil más importante con el que cuenta el país se modificó. La intención del cambio no era solamente cosmética, tenía que ver con resolver de raíz la forma de operar del anterior Centro de Información para la Seguridad Nacional (CISEN), para evitar los fracasos y hasta abusos que en su momento pudo cometer. Sin embargo, a poco más de un año de esa transformación ambiciosa, el ahora Centro Nacional de Inteligencia (CNI) no ha terminado de encontrar la forma de ser útil al presidente, por ejemplo, lo podemos observar en que los índices de inseguridad en el país no han bajado.

Los cambios obligaron a un periodo de adaptación que permitiera que los nuevos procedimientos se asentaran, se establecieran las nuevas líneas de autoridad y el personal se fuera acostumbrando a las nuevas responsabilidades y exigencias para ofrecer los resultados que se esperan. No obstante, la efectividad y eficiencia del CNI no parece haber

llegado. El problema es que esta falta de resultados puede ocasionar dos tipos de problemas. El primero es que los costos iniciales terminarán por no ser aceptados entre los miembros del CNI como un precio que bien valió la pena pagar por las mejoras. El segundo es que la impaciencia de los ciudadanos por tener mejores resultados en seguridad probablemente afectará la reforma del presidente López Obrador y haga que el CNI caiga en desuso o deje de ser tomado en cuenta para asesorar la toma de decisiones del presidente.

Sin embargo, para lograr la eficiencia y efectividad de un área de inteligencia no basta con hacer una reestructura administrativa-operativa y esperar a que esta se asiente. También es necesario que se entiendan los distintos enemigos que la inteligencia enfrenta. Probablemente, eso es lo más importante para el CNI, ya que de ello dependerá que se puedan atender los retos que tiene el gobierno para enfrentar la criminalidad.

Para ello, el presente artículo se dividirá en tres partes. En la primera señalará los diferentes tipos de enemigos que tiene la inteligencia, así como los principales retos que presenta cada uno. En la segunda, se centrará en explicar la importancia de los enemigos inherentes, sobre todo en los retos que plantean al tener la capacidad de afectar a la inteligencia en dos áreas: a) politizar la inteligencia y b) plantear reformas que solo oscilen el péndulo, pero que no resuelvan los dilemas centrales. En la tercera parte, recomendará que, para México, el cambio más urgente será mejorar la relación entre productor y consumidor de inteligencia. Esa probablemente sea nuestra mejor apuesta para enfrentar a los enemigos de la inteligencia.

Es importante resaltar que el título y el análisis que se realiza en este documento se deriva de la lectura del Libro de Richard K. Betts llamado *Enemies of Intelligence: Knowledge and Power in American National Security*. Considero que su lectura es un referente para analizar a profundidad y de forma puntual a los enemigos que enfrenta la inteligencia, y, por qué no, el futuro de la inteligencia en México.

II. La influencia de los tomadores de decisiones en la organización de la inteligencia

Sin duda alguna la inteligencia no es una disciplina perfecta. Se hacen esfuerzos por presentar productos mejor elaborados, pero la realidad es que las estimaciones no siempre están en lo correcto. El que la inteligencia no pueda evitar los desastres o se corrompa en el proceso de influir a la política, hace que se generen disgustos porque no se alcanzan los resultados esperados. Cuando esto sucede, generalmente se da una avalancha de señalamientos sobre el proceso de inteligencia: lo que no se hace, lo que se ha dejado de hacer y lo que debería hacerse.

Este fenómeno se repite una y otra vez porque queda claro que la inteligencia tiene varios enemigos que buscan su fracaso. Tiene enemigos externos que tienen intenciones y capacidades para afectar los intereses políticos, económicos o sociales de una organización o de un Estado. También tiene enemigos internos, es decir que están dentro del proceso mismo de la inteligencia ya sea porque son productores o consumidores, que al final, sin intención o con ella, perjudican el proceso de inteligencia al hacerlo lento, ineficaz y corrupto.

El problema con los enemigos de la inteligencia es que algunos son visibles, pero otros están fuera del radar. Algunos solo amenazan ciertas actividades de inteligencia, otros son tan poderosos que inhabilitan todo el proceso. Algunos son enemigos porque desconocen las actividades de inteligencia y otros, porque conocen el poder de influencia que generan en la política, prefieren evitar esos excesos. A algunos enemigos se les puede combatir de forma jurídica y a otros tendría que combatirlos de forma política.

Los servicios de inteligencia son un reflejo de los intereses de sus líderes y/o las prioridades del gobierno en turno. “Son tan grandes y eficaces o pequeños e inútiles como los tomadores de decisiones lo permiten” (Quintero, 2015: 1). Por ello, para combatir a los enemigos de la inteligencia no solo se necesitan capacidades, también se necesita voluntad política, para hacer que las áreas de inteligencia puedan crecer y contrarrestar los esfuerzos de los enemigos.

Por ejemplo, algunos presidentes de Estados Unidos (EE.UU.) le dieron un impulso jurídico y operativo muy importante a su comunidad de intelligen-

cia durante la Segunda Guerra Mundial y por supuesto en la Guerra Fría. Temas como Pearl Harbor, la Unión Soviética, la carrera armamentística, Playa Girón, la crisis de los misiles, etc., fueron haciendo caer en cuenta a los líderes en turno que los enemigos de la inteligencia eran poderosos y la falta de información le había costado muy caro a la nación y que, por lo tanto, si no se tomaban medidas ejecutivas adecuadas para recopilar y analizar mejor la información sobre las intenciones y capacidades de los enemigos, entonces mayores crisis podrían ocurrir (Quintero, 2015: 1).

No obstante, otros presidentes de Estados Unidos, que no tomaron de forma seria a los enemigos de la inteligencia cometieron muchos desaciertos en política. Por ejemplo, no podríamos entender el 9/11 sin revisar lo que hicieron los presidentes George Bush y Bill Clinton durante los noventas, sobre todo desmantelando las capacidades de HUMINT de algunas agencias de inteligencia para apostar mayormente por el TECHINT (Quintero, 2015).

“En México también hemos tenido desaciertos y aciertos en materia del combate a los enemigos de la inteligencia a partir del impulso que le han dado los tomadores de decisiones en turno a las actividades de inteligencia” (Quintero, 2015: 1). Un gran acierto ha sido que pasamos de un modelo centralista de la inteligencia, donde el problema radicaba en que prácticamente todo era visto y analizado con los ojos de la extinta Dirección Federal de Seguridad (DFS) y pasamos a un modelo más plural de organización.

Se crearon áreas especializadas en recolección y análisis de información en distintas áreas de la Administración Pública Federal (APF), como en la Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Secretaría de Marina Armada de México (SEMAR), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Policía Federal (PF), Procuraduría General de la República (PGR) y en otras áreas más. Por supuesto algunos desaciertos han sido que no tenemos una ley de inteligencia o una comunidad de inteligencia, o no hemos invertido lo suficiente en la capacitación, entre otros.

Sin embargo, aun a pesar de inversiones, voluntades políticas o culturales estratégicas, la realidad es que los enemigos de la inteligencia siguen ahí. Por ello, el presente artículo tiene la intención de señalar a los dife-

rentes tipos de enemigos y hacer una reflexión sobre los retos que proponen. En este sentido vale la pena aclarar que la motivación de este artículo deriva de una preocupación por mejorar la inteligencia en tiempos en que es necesario replantearnos algunas ideas centrales. Este análisis no está en contra del cambio, más bien busca señalar el abanico de enemigos que tiene la inteligencia y los daños, algunos muy profundos, que le pueden ocasionar al ciclo de inteligencia y a los propios intereses del Estado.

III. Tipos de enemigos de la inteligencia

Betts sostiene que “todo aquel que busca que la inteligencia falle ya sea de forma intencional o accidental, a través de la acción o la inacción, es un enemigo de la inteligencia” (Betts, 2007: 8). Por supuesto que estos enemigos no presentan una sola línea estratégica de combate. Son muchos, pero afortunadamente no es común que lleguen a operar al mismo tiempo. Están fuera y dentro de los sistemas de inteligencia y su identificación y posterior combate es un asunto complejo. Se identifican entonces tres tipos de enemigos de la inteligencia.

III.1. Los enemigos naturales¹

Son aquellos gobiernos extranjeros o grupos o individuos en contra de los intereses de un país. Son enemigos que cuentan con intenciones políticas, criminales o económicas y capacidades suficientes para contrarrestar los esfuerzos del Estado que los combate. Sobre todo, capacidades para conseguir un combate sostenido que desgaste al Estado, aunque no suficientes para aspirar a derrotarlo. Generalmente estos enemigos los encontramos dentro de grupos de la delincuencia organizada, los terroristas (Estados que apoyan el terrorismo, grupos o individuos) o los grupos insurgentes.

Los enemigos naturales de la inteligencia suelen explotar las debilidades del ciclo de inteligencia para contrarrestar los esfuerzos del Estado. Aprovechan que el recolector no tiene la habilidad, que el analista no es

1 Richard Betts llama a los primeros tipos de enemigos como Outside Enemies sin embargo considera únicamente aquellos enemigos estatales extranjeros. Por lo cual, para poder incluir también a los enemigos internos y no estatales que enfrenta la inteligencia, consideré cambiarle el nombre a este grupo.

suficientemente observador para conectar los puntos o que el tomador de decisiones no presta atención. Ellos por su parte, realizan actividades de contrainteligencia para descubrir a su enemigo que se ha inmiscuido en su organización, presentan riesgos y amenazas que obligan a los gobiernos a utilizar su fuerza política, económica y jurídica para contenerlos y resultan altamente peligrosos porque hay incertidumbre sobre su comportamiento y la capacidad que tendrán de influir en las agendas nacionales.

Los enemigos naturales tienen capacidades para generar dos clases de golpes a la inteligencia. El primero es la corrupción, que afecta al ciclo de inteligencia en sus distintas etapas y que puede generar que la inteligencia se vuelva lenta, inoperable, discrecional, tolerante y hasta inservible frente a la presión de estos enemigos. El segundo golpe es que estos enemigos tienen capacidad para provocar un ataque sorpresa. Si este es estratégico, su fuerza puede llegar a colapsar a la inteligencia ya que el golpe a un organismo desprevenido siempre tendrá mayor impacto que sobre uno que se encuentra preparado para el combate. Para llevar a cabo un ataque sorpresa se deben de juntar al menos uno de los siguientes factores: primero la habilidad del adversario para llevar a cabo operaciones que desestabilicen al sistema en su conjunto; en segundo lugar, que el sistema de inteligencia esté relajado o poco prevenido (Quintero, 2015a)

De acuerdo a Betts, “para vencer a los enemigos naturales, la solución principal es invertir en más y mejores formas de penetrar en su secreto, desenmascarar la desinformación y proteger los activos del gobierno mediante esfuerzos de contrainteligencia” (Betts, 2007: 10). Por supuesto, implica un reto muy importante de inversión en capacidades humanas, de procesos, de leyes, de sinergias, de tecnología. Pero estos enemigos, si bien no pueden ser eliminados totalmente, probablemente pueden ser reducidos y contenidos. El reto es grande, pero ha mostrado no ser imposible para los sistemas de inteligencia.

III.II. Los enemigos inocentes

Betts los describe como “aquellos profesionales de inteligencia que han permitido negligentemente que ocurran errores” (Betts, 2007: 9). Por ejemplo, el liderazgo ineficiente, el analista que establece una agenda de riesgos basado en suposiciones vagas, los funcionarios sin compromiso,

los burócratas que no comparten información porque lo consideran su propio botín de guerra, los políticos que no crean bases de coordinación entre agencias, los legisladores que no dan certeza jurídica ni revisan los acuerdos con agencias extranjeras porque no está dentro de sus prioridades. De acuerdo con Betts, estos enemigos amenazan y dañan a la inteligencia sin intención (Betts, 2007: 9). Sin embargo, su falta de compromisos y capacidades pueden hacer que la inteligencia colapse. Desafortunadamente en estos enemigos recae mucha responsabilidad porque tienen que conducir el día a día de la organización y el óptimo funcionamiento de la inteligencia.

Según Richard Betts, “para vencer a los enemigos inocentes las soluciones principales son despedir a los holgazanes y reemplazarlos por personal más capaz, más inteligente, más creativos y más trabajadores; asimismo racionalizar la estructura y mejorar los procesos, y derogar o modificar las regulaciones que no potencializan a la inteligencia” (Betts, 2007: 10). No obstante, sería poco serio considerar que este es un remedio capaz de curar todas las enfermedades. Sin duda hay más cosas que deben hacerse para limitar a estos enemigos inocentes y alcanzar el profesionalismo necesario para atender los desafíos en materia de seguridad.

Frente a los enemigos inocentes en México, probablemente pueda funcionar una ley de inteligencia que genere condiciones favorables para cerrarles espacios de operación a este tipo de enemigos y cree un efecto positivo para el desarrollo de actividades de inteligencia del país. Otra alternativa también sería crear una comunidad de inteligencia que podría tener implicaciones positivas tales como: el fortalecimiento de los documentos que se entregan y el asesoramiento que se da al presidente; conseguir eficacia y eficiencia en los esfuerzos de recolección, procesamiento y análisis; atenuar la confrontación; establecer acuerdos estratégicos, operativos y tácticos; delimitar responsabilidades; robustecer las múltiples agendas de riesgos; o para que el intercambio de información y cooperación entre agencias deje de ser un asunto de personalidades y se convierta en un tema institucional; etc.

Sin embargo, de acuerdo con Betts, “los enemigos inocentes son una parte más pequeña del problema de lo que la mayoría supone” (Betts, 2007: 10). Es decir, se asume que si invertimos suficientes recursos y si, además, las personas irresponsables, los procesos defectuosos y las directrices inúti-

les pueden identificarse y reemplazarse, entonces no hay posibilidades de fracaso. El problema es que después de esas costosas reingenierías, cuando los fracasos vuelven a parecer, nos damos cuenta de que los errores en la inteligencia no se evitan solamente luchando contra funcionarios corruptos, negligentes y sin falta de valores. Se evitan luchando contra estrategias conscientes que plantean nuestros enemigos naturales y las malas decisiones que tomaron los enemigos inherentes (Betts, 2007: 10-11).

III.III. Los enemigos inherentes

Son aquellos que están “dentro del proceso mismo de la inteligencia” (Betts, 2007: 12), ya sea como productores o consumidores y que presentan, sobre todo, dos amenazas para el proceso de inteligencia: 1) provocan la politización de la inteligencia para que esta sirva a los intereses de gobierno y no del Estado; y 2) empujan reformas solamente para oscilar el péndulo, esto es, reformas que no logran favorecerla ni potenciarla y mucho menos encontrar el correcto equilibrio entre las limitaciones de la inteligencia y las necesidades del Estado.

Son enemigos que se consiguen la inteligencia producto de los dilemas que va generando. Es decir, por sus aciertos y fracasos que generan adeptos y detractores; por sus interacciones diarias entre productores y consumidores que generan desgaste en el proceso; o por su actuar que para muchos es incompatible con otros valores de las sociedades modernas y democráticas. De acuerdo con Betts, “este grupo de enemigos es menos evidente para los observadores que se encuentran fuera del sistema de inteligencia” (Betts, 2007: 12). Sin embargo, son los que pueden resultar los más letales para sus actividades. Los inherentes moldean y diseñan el sistema inteligencia, si lo hacen mal, ellos crean los entornos propicios para que el enemigo natural explote sus vulnerabilidades y el enemigo inocente alimente su propia inoperatividad.

El problema es que “[l]os enemigos inherentes invaden el proceso de inteligencia, sin importar quién esté involucrado y se entrometen una y otra vez” (Betts, 2007: 12). Pueden ser derrotados, sin embargo, el esfuerzo que debe hacerse para reducir su voluntad de seguir luchando es político y no jurídico. Una adecuación al marco legal podría mejorar nuestra aproximación para contener a los enemigos naturales y sancionar

a los inocentes. Sin embargo, toda reforma fracasaría si no se confrontan políticamente los dos temas antes mencionados. Es decir, el esfuerzo de las reformas a la inteligencia no resistirá el pasar del tiempo, sin importar “cuánta estupidez o irresponsabilidad se elimine entre el personal de inteligencia” (Betts, 2007: 13).

Por supuesto que, “[s]on los enemigos inherentes los que más amenazan el progreso de la inteligencia. Los enemigos naturales dañan la estructura de inteligencia, pero prácticamente no tienen influencia en las iniciativas que toma el gobierno. Los enemigos inocentes que no hacen su trabajo o lo hacen mal, afectan el proceso, pero estos eventualmente tendrán sanciones ya sea administrativas o públicas por su desempeño” (Betts, 2007: 125). Sin embargo, los inherentes generalmente no tienen sanciones o pesos y contrapesos a sus acciones, nadie los juzga porque no se les considera enemigos, pero su alta peligrosidad radica en que influyen determinadamente en los caminos que toma la inteligencia y, por supuesto, en la forma en que se influye el proceso de toma de decisiones del gobierno.

IV. Los retos que plantean los enemigos inherentes

IV.I. La politización de la inteligencia

La politización es una palabra usualmente invocada como una acusación de que algo ha sido contaminado por los intereses particulares de un régimen en turno. Sin embargo, “la definición de politizar no es necesariamente peyorativo es ‘dar un tono o carácter político’ o ‘traer al ámbito de la política’” (Betts, 2007: 74). Y la política, que es, después de todo, donde se utiliza la inteligencia, no es un concepto negativo. Lo que pasa es que en el ámbito de la inteligencia se considera que la politización es mala por que suprime o distorsiona el producto de la inteligencia para promover intereses o agendas políticas particulares que son contrarios al interés general.

De acuerdo con Betts, la politización tiene dos vías. “Se puede ejercer desde arriba hacia abajo” (2007: 76) si los funcionarios intentan que la inteligencia se ajuste a los intereses políticos. Dicha corrupción puede ser deliberada o inconsciente y puede ocurrir cuando los políticos ejercen presión sobre los productores de inteligencia para que establezcan con-

clusiones que confirmen su interés particular (Betts, 2007: 77). “También puede fluir de abajo hacia arriba si los profesionales de la inteligencia orientan el análisis con sus propios sesgos políticos. Esta corrupción de la información se da cuando los analistas manipulan la información para afectar una política que desapruedan” (Betts, 2007: 77). Estos sesgos cubren un amplio espectro como son los perceptuales, los de evaluación de la evidencia, los de estimación de probabilidades o los que no nos permiten observar las causalidades. Todos ellos condicionan al analista para interpretar la realidad.

El tema de la politización es complejo y causa un debate muy interesante dentro de la inteligencia. Por ejemplo, hay quienes consideran que la politización de la inteligencia es una condición casi inevitable por la propia naturaleza de la disciplina. El argumento se basa en tres tesis. La primera sostiene que cualquiera análisis estará políticamente cargado hacia una conclusión que sea de interés y de utilidad para los tomadores de decisiones; la segunda que dice que cuanto más importa la inteligencia para la toma de decisiones, más politizada estará en algún momento u otro; la tercera que argumenta que la relación entre el analista y el tomador de decisiones debe ser estrecha y por lo tanto entrometerse en el proceso de formulación de políticas, ya que de esta forma se involucran las preocupaciones de los tomadores de decisiones que necesitan análisis para alcanzar los objetivos que se han planteado (Betts, 2007: 77-79). “Robert Jervis lo dice de forma muy resumida ‘la inteligencia es más fácil de mantenerse pura solo cuando es irrelevante.’” (Jervis, 1991: 76).

Coincido en que la cero politización no existe. Pero la contaminación mínima de la inteligencia por parte de la política debe ser la norma. Es decir, el esfuerzo consiste en reducir la politización de más a menos, a partir de soluciones que encuentren el punto medio entre los responsables de los políticos y la necesidad de los analistas de influir (Betts, 2007: 98). Esto implica fomentar el diálogo entre productor y consumidor de inteligencia, que, si se hace correctamente, puede llevar a la inteligencia dentro del ámbito de la política, pero sin corromperla.

Los sistemas de inteligencia deben esforzarse por lograr el equilibrio correcto entre precisión e influencia y de acuerdo con Betts, “si como último recurso, resulta imposible mantener este equilibrio, entonces se debe escoger entre preferir que la inteligencia sea inútil a que sea corrupta” (Betts,

2007: 102). Por supuesto que la línea de la politización de la inteligencia es muy delgada, pero es necesario marcarla para que se distinga bien cuando los productos de inteligencia incluyen las preocupaciones de los responsables políticos, pero eviten el tipo de corrupción que conviene y promueven los enemigos inherentes, esto es, que sus preferencias, intereses y decisiones políticas determinen los juicios de la inteligencia.

IV.II. Las oscilaciones de péndulo

Betts nos recuerda que es natural que cada que hay un fracaso de la inteligencia surjan voces que sostengan que es necesario un impulso para cambiar lo que no está bien. “Son momentos que se aprovechan para hacer reformas que deberían haberse hecho antes pero que nunca se hicieron” (Betts, 2007: 124). En algunos casos estos cambios llegan a funcionar, en otros casos, sin embargo, persisten informalmente las fallas y no se logran erosionar sustancialmente las causas que generaron aquel fracaso. El problema no es que alguien busque hacer cambios dentro de la organización de inteligencia, eso siempre pudiera ser positivo. El problema es que los enemigos inherentes de la inteligencia tienden a oscilar el péndulo con reformas que no buscan resolver los dilemas de fondo y solo terminan perjudicando a la inteligencia al tapan un hoyo y haciendo otros.

Los enemigos inherentes de la inteligencia consideran que los errores en la inteligencia son evitables. A partir de esta premisa, implementan diversas estrategias para lograr el cero fracaso de la inteligencia. Los esquemas más comunes de reingeniería que utilizan, de acuerdo con Betts, son: mejorar las capacidades de recolección; reorganizar las áreas de inteligencia; invertir más dinero a las actividades de inteligencia; crear un sistema de inteligencia centralista en lugar de uno pluralista o a la inversa; o poner al mando de la inteligencia a un incondicional del presidente. Podrían ser estas soluciones importantes si es que el problema se puede resolver así, sin embargo, los errores de inteligencia se producen por dilemas más profundos de la inteligencia, por lo cual este tipo de soluciones no serán necesariamente útiles (Betts, 2007: 124-159).

El enemigo inherente no busca soluciones de fondo, prefiere aparentar que hace algo al oscilar el péndulo. Cuando esos enemigos se van y el régimen político vuelve a cambiar, suelen aparecer nuevos enemigos

inherentes que empujan una vez más el péndulo, pero ahora al lado contrario y así justificar que ellos también hacen algo. Mientras tanto la inteligencia danza de un lado a otro y los enemigos naturales e inocentes aprovechan la oportunidad.

Sobre las reflexiones antes descritas que hacen los enemigos inherentes vale la pena argumentar algunas líneas.

1. ¿Los errores en inteligencia se pueden evitar?

Los errores en inteligencia son multifactoriales. Los errores en la inteligencia pueden ser consecuencia de las fallas que el sistema tenga, pero también por la habilidad que tenga el enemigo de acertar golpes. Además, recordemos que la politización, que veíamos anteriormente, limita la percepción de los productores y los consumidores; la cantidad de adversarios que la inteligencia enfrenta año con año, restringen la reflexión profunda; y las advertencias que se dan a los tomadores de decisiones rara vez son perfectas. Por ello, quienes consideran que las fallas de inteligencia pueden evitarse implementando nuevas reformas y perfeccionando las normas y procedimientos de la inteligencia, puede que se lleven una gran decepción (Betts, 2007: 20).

Según Betts, “la ilusión puede ser peligrosa si promueve que estas reformas aumentarán significativamente la previsibilidad de las amenazas” (Betts, 2007: 20). Sin duda coincido con el autor cuando sostiene que “[p]odemos estimar mejor pero siempre será marginalmente y no radicalmente” (Betts, 2007: 20). Los fracasos en inteligencia son inevitables porque si bien se pudiera “perfeccionar la producción de inteligencia esto no necesariamente conduce a perfeccionar el consumo” (Betts, 2007: 21). El error común es sostener que los fracasos en inteligencia son evitables si se mejoran los sistemas de alertamiento, sin embargo, “hacer que los sistemas sean más sensibles pudiera reducir el riesgo de sorpresa, pero es seguro que aumente el número de falsas alarmas” (Betts, 2007: 21).

2. ¿Si invertimos más en recolección podemos conectar mejor los puntos?

Por supuesto que la clave para entender los fracasos de la inteligencia se encuentra en 1) la insuficiente recopilación de información y 2) la dificultad para conectar los puntos. La realidad es que estamos llenos de datos e información, pero entre tanto ruido es difícil identificar las señales. Betts

sostiene que “[l]os puntos deben ser recolectados antes de que puedan ser conectados. Cuantos más puntos se recolecten, más probabilidades hay de que dos o tres muestren cuándo, dónde o cómo podría ocurrir la amenaza” (Betts, 2007: 101). Sin embargo, recolectar mucha información puede también ocasionar que queden ocultos los datos más significativos para el analista y se le preste atención (tiempo y recursos) a amenazas ambiguas o falsas –como el caso de Pedrito y el lobo– y al final se perjudica al propio sistema de alertamiento. “Se ha de reconocer que la necesidad de maximizar la recolección trae consigo el riesgo de que se pierda el enfoque”.

La Comisión Silberman-Robb, por ejemplo, se quejó de que “los canales que transmiten inteligencia terrorista están obstruidos con trivialidades”, en parte porque los burócratas transmiten toda la información para evitar “las acusaciones posteriores de que los datos no se tomaron en serio”. Como un oficial que señalaba que este comportamiento es “prepararse para la próxima Comisión 9/11 en lugar de prepararse para el próximo 9/11” (Betts, 2007: 101).

En México pudiera pasar lo mismo en los próximos años con la posible creación de la Comisión de la Verdad para el caso Ayotzinapa (*Animal Político*, 4 de junio 2018), esto es, que el funcionario de inteligencia esté más preocupado por cubrir su trabajo para que no sea señalado como que no alerta en tiempo y forma, que en recolectar y analizar información para evitar el próximo golpe que dará la delincuencia organizada. Asimismo, el énfasis en maximizar la recolección de información puede causar efectos secundarios desastrosos con la sociedad, con el poder legislativo o judicial, o con otros gobiernos. Recordemos las consecuencias del operativo Rápido y Furioso (Notimex, 11 de febrero 2016) o la intervención al correo y teléfono de los expresidentes Calderón y Peña Nieto (*Aristegui Noticias*, 20 de octubre 2013), o el escándalo suscitado por la utilización del *software* Pegasus (Azam A. y Perlroth, N., 2017).

3. ¿Es posible arreglar los problemas que tiene la inteligencia invirtiendo más dinero?

Si bien el dinero puede hacer que algunas cosas funcionen mejor, como por ejemplo exigir un aumento general en el nivel de esfuerzo para lograr los objetivos, contratar a más personal dentro de las instituciones o reducir las barreras para compartir información entre agencias. No obstante,

hay dos problemas que la inversión de recursos a las áreas de inteligencia generalmente no puede resolver: el primero es que el dinero es poco útil para cambiar la cultura de la organización que es una pieza central en toda transformación; el segundo es que “si la inversión no es integral, entonces se corre el riesgo de que la inteligencia invertida en una fase del ciclo se perderá en otra. Por ejemplo, el Congreso financió sistemas adicionales de recopilación de inteligencia de señales para la NSA, pero no logró financiar al personal necesario para mejorar el procesamiento y el análisis. Como resultado, gran parte de lo que se recolectó quedó sin utilizarse” (Betts, 2007: 126).

4. ¿La centralización es mejor que el pluralismo?

Ambas son formas de organización de la inteligencia que pueden traer tanto beneficios como costos. De acuerdo con Betts la centralización puede mejorar la eficiencia al reducir la redundancia entre las organizaciones, mientras que el pluralismo puede generar competencia que resulte en mejores estimaciones. El pluralismo puede fomentar el desorden, mientras que la centralización puede suprimir la diversidad de opiniones (Betts, 2007: 148-149).

Por supuesto que los especialistas en inteligencia entienden las cualidades de ambas formas de organización en sistemas complejos.

Como sugieren Rovner y Long ‘Para enfrentar la complejidad y o imprevisto, el sistema debe descentralizarse para dar a los operadores o analistas la libertad de pensamiento y resolución de problemas. Al mismo tiempo, el sistema requiere una centralización para garantizar una respuesta rápida y coordinada’. Pero el que ambos sistemas tengan ventajas, no significa que sea posible hacerlas al mismo tiempo. Charles Perrow relata la frustración... Podríamos reconocer la necesidad de ambos; pero no pudimos encontrar una manera de tener ambas” (Betts, 2007: 149).

De acuerdo con Betts, probablemente la mejor solución es implementar mecanismos de coordinación entre instancias, que sería el punto medio entre la centralización y el pluralismo (Betts, 2007: 149). Sin embargo, por supuesto que la sola coordinación no es suficiente para el correcto funcionamiento de la inteligencia. La coordinación necesita liderazgos fuertes,

procesos claros, diferenciar las responsabilidades operativas, etc. Las reformas del 2004 en los Estados Unidos, producto de la llamada Comisión 9/11, implementaron soluciones en este sentido que, si bien resolvieron algunos intereses, la realidad es que crearon otros nuevos.

Es difícil encontrar el perfil adecuado de un Director Nacional de Inteligencia (DNI) que dirija una comunidad compleja y con áreas que no están acostumbradas a ser guiadas sino a guiar, como el caso de la CIA. Hoy, las quince de las dieciséis instancias que conforman la comunidad de inteligencia de Estados Unidos tienen más acceso a la toma de decisiones que antes. Sus dos caminos para influir en la política son a través del DNI o a través del Secretario de Estado correspondiente. Mientras tanto la CIA, quien no tiene cabeza de sector, perdió injerencia, porque hoy solo puede influir en la toma de decisiones a través del DNI. Esto no sucedía antes de las reformas del 2004.

5. ¿Qué tan útil es reorganizar a las áreas de inteligencia?

“Los desastres y escándalos generan impulsos para reformar la inteligencia” (Betts, 2007: 135). Esas reformas pueden ser positivas, pero también, si se hacen mal, pueden dañar al Estado mismo. Cuando las reformas parten de las polarizaciones políticas que generalmente están marcados entre “el blanco y el negro, e ignorando que las opciones reales de solución se encuentran entre tonos de gris” (Betts, 2007: 135). Entonces muy probablemente las reformas fracasarán. Desafortunadamente el calor de la discusión política puede tender a destruir las intenciones genuinas de revisar las necesidades de la inteligencia y, por el contrario, premiar las opciones que responden más a ganar el juego de vencidas en los conflictos de poder. Sin lugar a duda, “reaccionar a los fracasos haciendo nada es una pérdida de tiempo, no obstante, lo único peor sería proceder con suposiciones ingenuas sobre lo que las reformas a la inteligencia pueden lograr” (Betts, 2007: 124).

Considero entonces necesario, para aquellos que impulsan las reformas de la inteligencia, tomar muy en cuenta los consejos que da Betts sobre las observaciones que deben hacer para que las reformas emprendidas tengan menos posibilidades de fracaso.

En primer lugar, si las transformaciones se enfocan en resolver el último de los fracasos puede ocasionar que se solucione una parte del pro-

blema, pero las fallas profundas permanecen intactas y con el tiempo volverán a flotar en el día a día de las operaciones de inteligencia. Las reformas a la inteligencia muchas veces no arreglan más de lo que llegan a romper (Betts, 2007: 142).

En segundo lugar, se deberá poner especial atención en los reformadores escogidos, porque generalmente tienen poco entendimiento del proceso de inteligencia, y aunque a veces lo tengan “este no es de hace una década atrás y restan poca atención a lecciones que nos da la historia en periodos más largos. Esta falta de perspectiva favorece las soluciones fáciles para resolver problemas profundos” (Betts, 2007: 3).

En tercer lugar, habrá que tener cuidado con que los reformadores no pierdan perspectiva sobre el sentido de la inteligencia; recordemos que para que la inteligencia sea efectiva tiene que ser relevante, puntual e influenciar la toma de decisiones. Por lo tanto, “si los reformadores en aras de no politizar la inteligencia alejan a la inteligencia de la política, se corre el riesgo de que esta ya no pueda informar la toma de decisiones” (Betts, 2007: 3).

En cuarto lugar, tomar en cuenta que, “si las reformas que se hagan no satisfacen las necesidades diarias de operación, o si, como suele suceder, complican las operaciones y agotan los recursos, caerán en desuso o se convertirán en prácticas simbólicas” (Betts, 2007: 32). En quinto lugar, y probablemente la más importante, habrá que tener claro los costos de los cambios realizados, ya que “reformular una burocracia significa reorganizarla, reorganizar significa cambiar las relaciones de autoridad, y eso significa alterar los controles y equilibrios” (Betts, 2007: 142) necesarios para la frágil operación de la inteligencia y el equilibrio de poder dentro de las instituciones gubernamentales. “Las reformas radicales no solo alteran los controles y los equilibrios, sino que a veces eliminan las posibilidades de acción” (Betts, 2007: 142) y mientras el reacomodo se asienta, los enemigos siguen operando.

Sobre este último punto vale la pena profundizar que los cambios generalmente crean nuevos problemas y terminan resaltando las condiciones antiguas que fueron eliminadas por las reformas. Esto eventualmente empuja “el péndulo hacia el modelo anterior” (Betts, 2007: 143). Una reforma “debe tener en cuenta no solo lo que hará funcionar mejor sino también la forma en que enfrentará los efectos secundarios negativos” (Betts, 2007: 143).

La gran necesidad de reorganizar la inteligencia es un reclamo permanente pero muchas reformas no van a ninguna parte, a veces debido a una resistencia injustificada, pero a veces porque sus beneficios no superan sus costos. Asimismo, si una reorganización es muy ambiciosa, es probable que tarde en asentarse debido a sus altos costos de transacción. Mientras se adaptan a las reformas “los registros se pierden, los nuevos procedimientos se confunden, las líneas de autoridad se enredan, las complicaciones imprevistas recaen en unidades no preparadas, y el personal pasará parte de sus días de trabajo averiguando dónde están los baños” (Betts, 2007: 144) y sus lugares de trabajo.

“Si los beneficios netos de la reorganización son significativos y llegan pronto, los costos iniciales pueden ser aceptados como el precio a pagar por las mejoras. Si los beneficios son modestos y tardan en llegar, puede que la impaciencia termine por afectar la reforma. Pero si la reorganización no avanza claramente y se dan más pasos hacia atrás, la reforma caerá en total desuso” (Betts, 2007: 144) y hasta será sabotada por los mismos enemigos de la inteligencia.

V. México: la importancia de fortalecer la relación productor-consumidor de inteligencia

Los enemigos naturales e inocentes de la inteligencia seguirán en México no importa cuánto esfuerzo pongamos en eliminarlos. Sin embargo, si combatimos a los enemigos inherentes, probablemente tengamos mejor oportunidad de contener a los otros dos. Entonces, quizá el reto de las reformas en inteligencia que están por venir en este país tenga que ser el construirlas sobre una visión, como decía anteriormente, política y no jurídica. Para ello, deberíamos concentrarnos en construcción de una mejor relación entre el político –como consumidor de inteligencia– y su comunidad de inteligencia –como productores de información–.

Por supuesto que esto no es nada fácil. El político tiene tiempos más cortos, generalmente definidos por la ley o por los periodos que dure su respectivo encargo, y al especialista de inteligencia le preocupan los tiempos del Estado, que son la guerra y la paz y que, por definición, son mucho más largos que los tiempos políticos. También al político le preocupa el cumplimiento de los compromisos y al especialista de inteligencia el

alcanzar objetivos. El político entra a la esfera de la inteligencia, mientras que el especialista no puede, o no debería, politizar la inteligencia. En esencia son mundos distintos, complejos y por momentos pareciera que avanzan en direcciones contrarias.

Para que la inteligencia tenga influencia en la política y la relación entre productores y consumidores actores sea más estrecha, se tiene que resolver un primer asunto central. Esto es lo que Arthur S. Hulnick (1986) hace notar como el punto principal de fricción dentro de la relación de inteligencia y que consiste en definir qué tan cerca debe estar el analista de inteligencia del tomador de decisiones. Este problema, argumenta el autor, deriva de que “en primer lugar no hay claridad sobre el rol de la inteligencia en la política, y segundo, de la naturaleza del proceso de inteligencia en sí [como hacer útil el ciclo de inteligencia a los problemas reales que enfrenta un tomador de decisiones]. La inteligencia debe estar cerca de la política para que pueda proporcionar la base informativa necesaria para la toma de decisiones, pero si está muy cerca de la política, puede verse afectada la visión” (Hulnick, 1986: 213).

Con esta idea en mente, muchos han argumentado a favor de una definición más clara de “los límites de la cercanía” (Hulnick, 1986: 213) y el grado de independencia que la inteligencia debe tener de la política (Shulsky y Schmitt, 2002: 138-141). Creo que esa es una discusión central en México que deberíamos poner mayor énfasis en resolverla. De esta decisión podrá derivar el buen o mal funcionamiento de un gobierno.

Por supuesto que la actividad de inteligencia tiene una serie de limitaciones que perjudican la relación entre productor y consumidor. Este es el talón de Aquiles de la relación de inteligencia entre productor y consumidor, y que es aprovechada o provocada por los enemigos inherentes para afectar a la inteligencia. Es decir, el inherente entiende que si la relación no funciona difícilmente lo hará el ciclo. Sobre todo, hay tres limitantes que el productor de inteligencia no puede hacer.

La primera es que no predice el futuro. Esto es que la inteligencia no tiene una “bola de cristal”. Efectivamente se siguen metodologías de investigación, a partir de las cuales se elaboran juicios serios y se ponderan para establecer la posibilidad de que un evento ocurra, pero naturalmente no todos estos juicios tienen la misma posibilidad de ocurrir. En esencia los juicios no pueden ser permanentes porque diariamente hay

nueva información que afectan las variables sobre las cuales realizamos las estimaciones y haciendo entonces que estos cambien, se confirmen o se desechen.

La segunda es que el productor de inteligencia no le puede crear o ayudar a crear escenarios de riesgo cero al tomador de decisiones. Si bien la inteligencia ayuda a manejar el riesgo que se enfrenta, la realidad es que no se puede tener certeza absoluta sobre entornos donde la única constante es que todo está sujeto a cambios. Efectivamente podemos saber sobre elementos que no cambian o cambian muy poco del entorno de operaciones como el terreno, el clima, las rutas de acceso, los recursos de los que dispone el grupo, etc. Lo que no podemos saber con suficiente precisión son otro tipo de riesgos como la calidad de los combatientes, la intensidad de lucha o la capacidad de resistencia, esa es información que va avanzando en el momento.

Finalmente, la tercera es que el productor de inteligencia no puede conocer todo sobre los adversarios del consumidor. La información cambia y las piezas no se encuentran en un mismo lugar, es decir, son parte de un gran rompecabezas, muchas veces la información ni siquiera se encuentra dentro de las fronteras estatales por lo cual se complica cualquier esfuerzo de los servicios de inteligencia por identificar las intenciones y capacidades de su adversario. Estas limitaciones generan decepciones tanto en consumidores que creen que el área de inteligencia no hace el mejor esfuerzo y el productor de inteligencia que considera que no es lo suficientemente útil al tomador de decisiones (Quintero, 2018: 147-164).

En consecuencia, construir un diálogo efectivo para México entre productores y consumidores resulta clave. El productor de inteligencia a lo mejor no sobrevivirá si solamente ofrece un análisis basado en lo que el tomador de decisiones quiere escuchar, mientras que el consumidor de inteligencia tampoco sobrevivirá si nadie le dice que sus juicios y elecciones probablemente guíen al país en una ruta incorrecta.

Al respecto, Sherman Kent (1949) argumentó a favor de un diálogo entre los productores de inteligencia y los consumidores; habló sobre la importancia de educar al consumidor en el resultado esperado de la inteligencia. Sin embargo, eso parece insuficiente, porque el productor no quedaría educado en las necesidades del consumidor. Por ello, probablemente los pasos primero, sexto y séptimo en la descripción de Hulnick

sobre el ciclo de inteligencia, serían más relevantes para el enfoque de este artículo y se explicarían de la siguiente manera:

[E]l primer paso en el proceso de inteligencia implica la identificación por los consumidores de su deseo o necesidad de inteligencia. Presumiblemente, informarían a algún elemento dentro de la inteligencia sobre sus necesidades, y estas necesidades se traducirían en requisitos [...] El sexto paso se denomina difusión e involucra el proceso esencialmente mecánico de entregar el informe a aquellos consumidores que tienen la necesidad de saber [...] El séptimo paso es casi el mismo que el paso uno, [que se llamaría retroalimentación] y marca el comienzo y el final del ciclo. En este paso el consumidor recibe el informe y toma una decisión o impone nuevos requisitos (Hulnick, 1986: 218).

En términos generales ambos actores necesitan conocer las limitaciones de lo que pueden y no pueden ofrecer en la relación de inteligencia, pero en términos particulares, el productor necesita educarse para comprender las necesidades políticas de los productores y el consumidor deberá ser educado en el lenguaje y proceso de inteligencia. La realidad es que, por un lado, los consumidores de inteligencia generalmente saben relativamente poco sobre la forma en que la inteligencia recopila su información o los mecanismos burocráticos que utiliza para llegar a sus juicios (Hulnick, 1986: 215). Por otro lado, la inteligencia sabe relativamente poco sobre la naturaleza y el alcance de las discusiones políticas, y encuentra que las preguntas formuladas por los responsables de la toma de decisiones a veces no son apropiadas para realizar estimados de inteligencia (Hulnick, 1986: 216). Es por esta razón que:

[L]os administradores de inteligencia deben establecer y mantener un circuito de retroalimentación con los responsables de las políticas. Esto es especialmente importante durante el proceso de formulación de políticas, donde se evalúan las opciones y se consideran los cursos de acción. Puede que esto no sea tan importante una vez que las opciones brindadas por la inteligencia han pasado hacia los jefes para que estos tomen una decisión, pero puede ser importante durante el proceso de implementación de la política. (Hulnick, 1986: 231).

Difícilmente algun país lograr acercar la relación de inteligencia entre productor y consumidor a estándares ideales. Como Hulnick concluyó, “ahora debe quedar claro que no existe una sola forma de vincular Inteligencia y Política, sino más bien muchas interacciones entre los dos sistemas” (Hulnick, 1986: 227). Para maximizar la efectividad de los productos de inteligencia, los productores deben sentir empatía con los problemas reales que enfrentan los tomadores de decisiones y presentar sus informes de manera oportuna y relevante, y de tal forma que puedan persuadir a sus usuarios para que adopten las mejores opciones de política. Los consumidores deben ser al mismo tiempo proactivos y generar retroalimentación al tiempo que clarifican sus requerimientos para darles una guía a los productores. Si México establece patrones de comportamiento en la relación entre ambos actores, probablemente se pueden sentar las bases de la cultura ideal en la relación para producir los mejores resultados posibles en el futuro del Estado.

VI. Conclusión

Considero que México tiene ahora una oportunidad muy grande para fundar la inteligencia que requiere el Estado mexicano para el siglo XXI. Si esta inercia de cambios y reformas es aprovechada para cerrarle espacios a los enemigos de la inteligencia, seguramente habrá un futuro prometedor para la disciplina. De lo contrario solo oscilaremos el péndulo.

Betts nos recuerda que las reorganizaciones gubernamentales pueden ser tan traumáticas como una operación quirúrgica, por lo tanto, es importante que antes de operar, se evalúen cuidadosamente los propósitos y resultados de que la intervención quirúrgica va a lograr un propósito que, después de un período de recuperación, valdr la pena por el trauma infligido. Esperamos que así sea. Por supuesto que el esfuerzo no será sencillo, habrá que identificar a los enemigos de la inteligencia en cada tramo del proceso y evaluar muy bien el tipo de riesgo que presentan para que puedan ser contenidos y aislados. No solamente el éxito de un gobierno est en juego, sino el del Estado, que por supuesto es el cliente mayor de la inteligencia.

VII. Referencias

- Animal Político. (4 de junio 2018). Tribunal ordena crear Comisión para la Verdad en caso Ayotzinapa; no compartimos criterio de magistrados: PGR. *Animal Político* Recuperado en <https://www.animalpolitico.com/2018/06/tribunal-ordena-creacion-comision-de-la-verdad-caso-igualala/>
- Aristegui Noticias. (20 de octubre 2013). EU espía correos de Calderón cuando era presidente: 'Der Spiegel'. *Aristegui Noticias*. Recuperado de <https://aristeguinoticias.com/2010/mexico/eu-espia-tambien-a-calderon-cuando-era-presidente-der-spiegel/>
- Azam A. y Perlroth, N. (2017). 'Somos los nuevos enemigos del Estado': el espionaje a activistas y periodistas en México. *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2017/06/19/espanol/america-latina/mexico-pegasus-nso-group-espionaje.html>
- Barry, J. A. et al. (2007). *Bridging the Intelligence-Policy Divide*. Central Intelligence Agency: *CIA Studies in Intelligence*. Recuperado de https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/docs/v37i3a02p_0001.htm
- Berkowitz B. y Goodman, A. (2000). *Best Truth: Intelligence in the Information Age*. New Haven: Yale University Press.
- Betts, R. (2003). The Politicization of Intelligence: Costs & Benefits. En Betts, R. & Mahnken T.G., *Paradoxes of Strategic Intelligence* (59-79). London: Frank Cass, 2003.
- _____. (2007). *Enemies of Intelligence: Knowledge and Power in American National Security*. Columbia: Columbia University Press.
- Gates, Robert M. (1992). *Guarding Against Politicization*. Central Intelligence Agency: *CIA Studies in Intelligence*. Recuperado de https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/docs/v36i1a01p_0001.htm.
- Handel, M. I. (1983). Intelligence & Crisis Forecasting. *Orbis* (26).
- Handel, Michael I. (2003). Intelligence & the Problem of Strategic Surprise. En Richard K. Betts & T.G. Mahnken, *Paradoxes of Strategic Intelligence* (1-58). London: Frank Cass.
- Herman, M. (1996). *Intelligence Power in Peace & War*. London: RIIA.

Francisco Franco Quintero Mármol

- Hulnick, A. S. (1986). The Intelligence Producer-Consumer Linkage. *Intelligence & National Security*, 1(2).
- Jervis, R. (1991). Strategic Intelligence & Effective Policy. En Farson, A. S. et al., *Security & Intelligence in a Changing World: New Perspectives for the 1990's*. London: Frank Cass.
- Jones, R. V. (1976). Knowledge & Power: Thoughts on Intelligence in a Democracy. *Minerva*, 14.
- Kent, S. (1949). *Strategic Intelligence for American Foreign Policy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Krizan, L. (2006). Converting Customer Needs into Intelligence Requirements. Recuperado de <http://locationintelligence.net/articles/2307.html>
- Notimex. (11 de febrero 2016). Rápido y furioso fue una operación irresponsable, *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/mundo/2016/02/11/rapido-y-furioso-fue-una-operacion-irresponsable>
- Quintero, F. (2015). ¿México requiere una Ley de Inteligencia? *México, CIS Pensamiento Estratégico*. Recuperado de <http://cisestrategico.com/mexico-requiere-una-ley-de-inteligencia/>
- _____. (2015a). ¿Qué influyó para la fuga del Chapo? *México, CIS Pensamiento Estratégico*. Recuperado de <http://cisestrategico.com/por-que-se-es-capo-el-chapo/>.
- _____. (2018). ¿Por qué la relación entre productor y consumidor de inteligencia es tan problemática? *Colección Lecturas Básicas de Inteligencia*, 18.
- Richelson, J. T. (1990). The Calculus of Intelligence Cooperation. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 4 (3).
- Shulsky, A. N. y Schmitt Gary, J. (2002). *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*. Virginia: Potomac Books.

SEGURIDAD PÚBLICA: COMPETENCIAS, ESTRATEGIAS Y GUARDIA NACIONAL

Javier Hurtado
El Colegio de Jalisco

Sumario: I. Introducción; II. Competencias en materia de seguridad pública; III. Estrategias de seguridad pública; IV. Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2018-2024; V. Conclusiones; VI. Referencias.

Resumen

Se exponen las indefiniciones e insuficiencias existentes en materia de seguridad pública en el marco constitucional y legal del Estado mexicano. A partir de lo cual, se analizan sucintamente las estrategias implementadas por los presidentes Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, así como Andrés Manuel López Obrador y su Guardia Nacional. Se concluye con algunas propuestas que podrían ser base para dar solución a la problemática señalada.

Palabras clave: Seguridad pública, seguridad interior, seguridad nacional, competencias, estrategias, delitos.

Abstract

Existing uncertainties and shortcomings in matters of public security in the constitutional and legal framework of the Mexican State are exposed. From which, the strategies implemented by Presidents Felipe Calderón and Enrique Peña Nieto, as well as Andres Manuel López Obrador and his National Guard are briefly analyzed. It concludes with some proposals that could be the basis for solving the aforementioned problem.

Keywords: Public security, internal security, national security, competences, strategies, crimes.

I. Introducción

La salvaguarda de la integridad, patrimonio y bienes de la persona es una de las principales funciones del Estado, y si no, la más importante. Pese a lo anterior, hace tiempo que el Estado mexicano enfrenta una situación de violencia y delincuencia recrudecidas, a la cual solo ha podido hacer frente –en mayor o menor medida– con el despliegue de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública. Mucho se ha dicho y estudiado que la problemática actual en la materia deviene de la debilidad de las fuerzas policíacas de los estados y municipios, para hacer frente a crímenes de alto impacto perpetrados por integrantes de la delincuencia organizada. Debe también reconocerse que los gobiernos estatales poco han hecho por fortalecer las capacidades institucionales, operativas, de formación e incluso de estado de fuerza de los cuerpos de seguridad locales. No obstante, en el presente trabajo se considera que esta situación es solo la materialización de una serie de indefiniciones e insuficiencias constitucionales y legales que han propiciado que distintos órdenes de gobierno prevengan, investiguen y persigan delitos, aún y cuando vayan más allá de su fuero constitucional.

Estas indefiniciones e insuficiencias tienen su origen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que dota de diversas acepciones a la seguridad pública, con adición de que, a junio de 2020, aún no se expide la ley de la materia que distribuya las competencias entre los distintos órdenes de gobierno. Circunstancia que se agrava, al existir una concepción dispersa de las distintas acepciones de la seguridad en ejercicio de la coacción estatal, como son las de seguridad pública, seguridad interna y seguridad nacional. Esta crítica del marco jurídico mexicano en la materia, adquiere relevancia si tenemos en cuenta que para la seguridad nacional sí existe una plena y efectiva distribución competencial, no así para las otras dos. Pese a lo anterior, esta problemática poco ha preocupado a los últimos tres titulares del poder ejecutivo federal, excepción hecha de Enrique Peña Nieto, como enseguida se verá. Por lo anterior, en este trabajo se analizan de manera sucinta los principales

aspectos de las estrategias implementadas en la materia durante los sexenios 2006-2012, 2012-2018 y el actual.

En el escenario analítico de las estrategias de seguridad del gobierno federal, se pone especial atención a la del presidente López Obrador y la Guardia Nacional, cuerpo civil, pero con adiestramiento, formación y protocolos militares, bajo un supuesto mando civil (el secretario de Seguridad Pública), que es tan solo uno de los tres integrantes de la Coordinación Operativa Interinstitucional, de la que también forman parte representantes de las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina. Como enseguida se verá, parece más un eufemismo legal de la militarización de las labores de seguridad en el país, puesto que a esta corporación se le otorgaron en los hechos, competencias tanto en materia de seguridad pública, como en seguridad interior y seguridad nacional. Se concluye con algunas propuestas que se considera pueden abonar a resolver esta situación, que lo único que provoca es duplicidad de funciones de los distintos órdenes de gobierno en la prevención, investigación y persecución de los delitos, e incluso, la omisión de algunos gobiernos estatales y municipales ante el apoyo prestado por la Federación en el combate al narcotráfico, que sin duda tiene implicaciones en materia de seguridad pública.

II. Competencias en materia de seguridad pública

II.I. Indefiniciones competenciales

El régimen de distribución de competencias en materia de seguridad pública en nuestra forma de Estado federal, sin duda se caracteriza por una deficiente claridad en la asignación de competencias a los tres órdenes de gobierno y una imprecisa definición de lo que significa cada una de las acepciones del concepto seguridad. Me explico: por un lado, desde 1983, en el inciso h), de la fracción III, del artículo 115 de la CPEUM, se estipula a la seguridad pública como “función y servicio público a cargo de los municipios”. Pero por otro, con la reforma del 31 de diciembre de 1994 al artículo 21 constitucional se dispuso que “la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución seña-

la”. Posteriormente, el 12 de abril de 2019, este párrafo fue modificado para quedar como sigue: “La seguridad pública es una *función del Estado* a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios”. Como se ve, estas reformas al artículo 21, trataron de corregir el error de que al introducir por primera vez en la Carta Magna el concepto seguridad pública es una competencia que solo les asignan a los municipios, habiendo sido definido como servicio público.

Por otra parte, abonando en esta imprecisión competencial y conceptual, desde el 28 de noviembre de 2016, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en su artículo 34, fracción XIII, dispone que la seguridad pública es un asunto “de interés metropolitano”, en cuyo ámbito son competentes tanto la Federación, las entidades federativas y los municipios. En efecto, en nuestro marco constitucional se nos presentan tres acepciones del concepto: 1) como servicio público a cargo de los municipios; 2) como una función del Estado y, 3) como un asunto de interés metropolitano. La problemática que esto propicia no solo viene a generar una preocupante contradicción entre la concepción jurídica de la materia, sino que también viene a evidenciar la ausencia de una efectiva distribución competencial que determine qué le corresponde a la Federación, qué a las entidades federativas y qué a los municipios, con el agravante de que la complicación se acentúa ante el hecho de que no existe la ley que dispone el párrafo noveno, del artículo 21 constitucional:

Es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad, el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. **La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala** [...] (CPEUM, 2020: 25)¹.

1 El énfasis es del autor.

Tabla 1. Diferentes conceptos que aparecen en el párrafo noveno del artículo 21 constitucional y su relación deseable con el concepto de seguridad y autoridad competente

Concepto	Acepción de seguridad	Autoridad competente
Vida	Seguridad pública	Policía investigadora o cualquier policía o ciudadano en caso de flagrancia
Libertades	Seguridad interior	Policía federal
Integridad	Seguridad humana	A todas las autoridades en el ámbito de su competencia
Patrimonio	Seguridad pública	Policía investigadora o cualquier policía o ciudadano en caso de flagrancia
Orden público	Seguridad interior	Policía federal, policía estatal y municipal, dependiendo de la gravedad del asunto
Paz social	Seguridad interior	Policía federal y el Centro Nacional de Inteligencia
Prevención	Reglamento de Policía y Buen Gobierno	Policía municipal
Investigación	Seguridad pública	Policía investigadora
Persecución	Seguridad pública/ Seguridad interior/ Seguridad nacional, dependiendo de la gravedad	Policía municipal, policía estatal, policía federal y Fuerzas Armadas, dependiendo si es delito federal del fuero común y/o implica delincuencia organizada
Faltas administrativas	Reglamento de Policía y Buen Gobierno	Policía municipal

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar en la tabla anterior, la Constitución General de la República en un solo párrafo mezcla once distintas funciones que se relacionan con cinco diferentes acepciones del concepto seguridad y que

involucran al menos a seis distintos cuerpos de policía. Es por lo anterior que la seguridad pública en nuestro país es un caos, porque es un caos competencial y conceptual. En efecto, el Estado mexicano debería reconocer como función de Estado a la seguridad, pero ojo, solo la seguridad, concebida esta como la abstracción formal del monopolio legítimo de la fuerza y la coacción, y no exclusivamente a la seguridad pública, como determina la disposición constitucional del artículo 21. Esta afirmación se explica ante el hecho de que la seguridad adquiere múltiples acepciones y fines, como son la seguridad pública, interior, nacional, humana, ciudadana, laboral, en el ambiente, etc.

Más aún, definir a la seguridad pública como función del Estado (como se hizo en el artículo 21 constitucional a partir de 2019) resulta tautológico, puesto que, con la debida proporción guardada, significaría decir que “los ingenieros estudian ingeniería” y que “los policías tienen derecho a portar armas”. El legislador tuvo un error —que quizá “fue de dedo”— al poner “del” en vez de “de”, ya que es muy distinto decir que la seguridad pública es “función *del* Estado” (tautología), a decir que la seguridad pública es “función *de* Estado”, lo que implica el reconocimiento de la esencia del pacto fundatorio del Estado, del concepto de soberanía, de la renuncia a que cada persona pueda hacer justicia por su propia mano y del derecho exclusivo del Estado a poseer armas para brindar seguridad a los gobernados, en sus múltiples acepciones.

Es importante poner énfasis en que un servicio público no es lo mismo que una función del Estado, como tampoco lo es con relación a los anteriores conceptos, el de interés metropolitano. Vamos, si bien las funciones públicas tienen que ver con la “actividad mínima y esencial que realiza el Estado, fundado en la idea de soberanía” (Fernández Ruiz, 2002: 87) e instituidas en las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, no son lo mismo que los servicios públicos: prestaciones caracterizadas por procurar satisfacer las necesidades más básicas y próximas al ciudadano, tales como agua potable, alumbrado público, recolección y tratamiento de desechos, policía preventiva, tránsito, mercados, panteones, rastros, pavimentado de calles, jardines, etc. Es decir, los servicios públicos en México configuran la formalización y materialización de las funciones públicas del orden municipal: 1) la función legislativa de reglamentar la prestación de servicios públicos, a través

de reglamentos; 2) la función ejecutiva, que más bien administrativa, de prestar a la población los servicios; y 3) la función judicial, radicada esencialmente en la prevención y sanción de faltas, mediante policías preventivas y juzgados municipales².

Otro problema consiste en que el 115 constitucional lo mismo concede la competencia en materia de seguridad pública a un municipio de menos de 300 habitantes que a otro de millón y medio de habitantes, haciendo nula abstracción de las capacidades institucionales que cada municipio y sus cuerpos de seguridad pueden tener para cumplir eficaz y cabalmente con esa delicada atribución. Cuando el artículo 21 constitucional le da a la seguridad pública el carácter de *función del Estado*, conviene preguntarse ¿qué es una función del Estado? En términos básicos, es toda materia inherente y de competencia exclusiva del Estado. La seguridad en una concepción abstracta, tiene su fundamento en la tenencia del Estado del monopolio legítimo de la fuerza y la coacción, que adquieren naturaleza formal y material en las diversas acepciones y fines de la seguridad para la salvaguarda interior y protección exterior. Es una función del Estado, porque le es de dominio propio a través de sus órganos e instituciones: solo este puede desempeñarlas, “porque comportan el ejercicio de autoridad” (Riadura Martínez, 2014: 338) y el monopolio de la violencia física legítima. Como refiere Jaume Saura Estapá (2010: 15):

El uso de la coerción y de la fuerza armada son una atribución soberana del Estado tanto *ad intra* (en aras de proteger el orden público, a través principalmente de la policía) como *ad extra* (en aras a la seguridad exterior), mediante las fuerzas armadas.

Por lo que respecta a los asuntos *de interés metropolitano*, pueden considerarse todas aquellas materias o servicios públicos cuya competencia recae en los ayuntamientos, pero que precisan un tratamiento y manejo diferenciado al que se le daría en un municipio que no se encuentre den-

2 Hasta aquí queda claro que los municipios, en sentido conceptual y como lo dispone la CPEUM, deben estar facultados únicamente para la prevención y sanción de faltas administrativas.

tro de una zona metropolitana³ o una megalópolis⁴, para la resolución “problemas públicos complejos y transterritoriales” (Aguilar Villanueva, 2016: 28). Esto es, la complejidad de los problemas que suceden en las ciudades modernas –inseguridad, tránsito vial, recolección y manejo de desechos, suministro de agua potable, drenaje, planeación del territorio, transporte y movilidad, etc.– requiere la instrumentación e institucionalización de respuestas jurídico-político, que vayan más allá de los límites jurisdiccionales convencionales como son los municipios y las entidades federativas, tal como lo he propuesto en otro escrito⁵.

Las indefiniciones jurídicas adquieren forma al observar el artículo 21 constitucional en lo siguiente: la *función del Estado* de la seguridad pública está a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios, sin aclararse a través de la Ley –como ya se resaltó– qué competencias o áreas de jurisdicción competen a cada orden de gobierno en la materia. Si tomamos como referencia los principios de la distribución de competencias que observa Jorge Carpizo (1981: 91): ¿Cuáles son las facultades atribuidas a la Federación?, ¿cuáles a las entidades federativas?, ¿qué facultades en materia de seguridad pública tiene prohibidas la Federación?, ¿cuáles las entidades federativas?, ¿cuáles son facultades coincidentes?, ¿cuáles coexistentes?, ¿cuáles son de auxilio?, ¿cuáles ha establecido la jurisprudencia en la materia?

3 Entendida como el “conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 100 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan los límites del municipio, incorporando dentro de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica” (Sedatu *et al.*, 2018: 35).

4 “Una gran concentración urbana que tuvo sus inicios a partir de la sociedad industrial del siglo XX que puede enfrentar complejas situaciones en materia de agua, transporte y medio ambiente [...] El término fue introducido en 1961 por Jean Gottmann, geógrafo francés que lo utiliza en su libro *Megalopolis, The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States* para hacer referencia a aquel sistema urbano que contase con una población igual o superior a los 10 millones de habitantes” (Comisión Ambiental de la Megalópolis, 2020).

5 Véase: Hurtado, J. (2019). “La seguridad y las zonas metropolitanas en la Constitución General de la República, situación actual y propuesta de reformulación”. En Moloznik, M. P. y Hurtado, J. *Seguridad pública y justicia penal en Jalisco y zonas metropolitanas* (293-318). Zapopan: Universidad de Guadalajara-El Colegio de Jalisco-Institut D’Estudios Regionals i Metropolitans de Barcelona.

Es evidente que una primera respuesta a lo anterior, pero no suficiente, la encontramos en el artículo 124 constitucional, que dispone que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias”. No obstante, es conveniente hacer notar que este artículo constitucional se mantuvo inalterado hasta enero de 2016, mismo que fue no solo reformado –para cambiar la palabra “Distrito Federal” por “Ciudad de México”–, sino que, además, adicionado para agregarle la frase “en el ámbito de sus respectivas competencias”, lo que, en los hechos, significa nulificar todo el texto previo de ese mismo artículo y eliminar *de un plumazo* las facultades residuales, alterando drásticamente el sistema de distribución competencial establecido por el Constituyente de 1917. Si los órdenes locales de gobierno ya tienen fijadas definitivamente “sus respectivas competencias”, entonces eso significa que ya no existen las facultades residuales y que jamás las entidades federativas podrán tener más facultades que no sean las ya establecidas por la propia Constitución.

En ese sentido, el inconveniente continúa siendo el mismo, al no estar delimitadas legalmente las competencias de cada orden, lo que mantiene la crítica situación de que la seguridad pública es competencia de todos y de nadie. Vaya, tanto fuerzas federales, como estatales y policías municipales, ¿tienen a su cargo la prevención, investigación y persecución de delitos? En los hechos sí. Otra pregunta obligada es, ¿tienen las policías municipales capacidades y formación para prevenir y perseguir delitos del fuero común que se presenten en municipios con menos de 300 habitantes, como Santa Magdalena Jicotlán (Oaxaca, 102 habitantes), Santiago Tepetlapa (Oaxaca, 116 habitantes) o San Javier (Sonora, 242 habitantes)?

La deficiente y ausente distribución competencial en materia de seguridad pública, ha propiciado que municipios con nula capacidad institucional y con un reducido estado de fuerza, deban prevenir y perseguir delitos del fuero federal en los que participe el crimen organizado, sin que hasta el momento hayan sido expedidas las leyes federales que “establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales”⁶; a su vez, que la Federación –

6 Mandatadas por el párrafo tercero, inciso c), fracción XXI, artículo 73 de la CPEUM.

léase Fuerzas Armadas— prevenga y persiga delitos del fuero común cuando se compruebe la participación del crimen organizado⁷; y que, a su vez, las policías estatales desvíen sus capacidades institucionales en apoyo a la prevención y atención de delitos federales, en lugar de concentrarse exclusivamente en los delitos de su fuero⁸.

II.II. Insuficiencias competenciales

Por otro lado, es importante evidenciar la actual insuficiencia de disposiciones que distribuyan competencias a los órdenes de gobierno, con base en las diversas acepciones de seguridad y sus fines. Es decir, si la seguridad —en términos abstractos— tiene como propósito la protección y continuidad de los elementos constitutivos del Estado moderno, tales como el territorio (su integridad y soberanía), el gobierno (la estabilidad y continuidad del orden constitucional y sus instituciones) y la población (la inviolabilidad de sus derechos y libertades fundamentales (Montealegre, 1979), así como de su integridad y patrimonio), ¿acaso no resulta necesario delimitar constitucionalmente las competencias de los órdenes de gobierno con base en los fines que persigue la seguridad, particularmente la pública, la interior y la nacional?⁹

7 Bajo el principio de conexidad que dispone el párrafo segundo, inciso c), fracción XXI, del artículo 73 constitucional: “Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o de imprenta”.

8 No debe olvidarse aquí que, además, ante la falta de capacidades institucionales, formación y de respuesta de las autoridades estatales y municipales frente al crimen organizado, desde hace ya catorce años, la Federación de manera subsidiaria —como se verá enseguida— ha tomado en los hechos el mando de la seguridad pública en los ámbitos territoriales de estos dos órdenes de gobierno.

9 Desde nuestro punto de vista, la seguridad nacional, que implica tanto la defensa exterior como la seguridad interior, conlleva, en una definición básica, la salvaguarda y la defensa de la integridad territorial tanto de agentes internos como externos; por su parte, la seguridad interior, procurará la continuidad y estabilidad del orden constitucional y sus instituciones; mientras que la seguridad pública, la protección del individuo en su persona, dignidad y pertenencias.

Lo anterior, de ninguna manera significa que los fines que persigue la seguridad pública, la seguridad interior y la seguridad nacional sean estancos aislados, cuyos propósitos les separen y eviten se entrecrucen al momento de ejecutarse como actos de gobierno en casos de flagrancia, además de que al asegurar una de las acepciones del concepto seguridad, se implica a las demás: la defensa territorial de agentes externos (seguridad nacional), de manera subyacente asegura la continuidad y estabilidad del orden constitucional y sus instituciones, al tiempo que garantiza la protección de los individuos y sus bienes; la salvaguarda del orden constitucional y sus instituciones (seguridad interior), indirectamente persigue la protección del individuo y sus bienes; la seguridad pública, por su parte, a la hora de afianzar a través de la prevención de delito la integridad del individuo, sus libertades, posesiones y propiedades, contribuye al sostenimiento del orden público y constitucional. Estas afirmaciones no quieren decir que el Estado mexicano desconozca jurídicamente los fines que persiguen los precedentes tipos de seguridad. Antes bien, existe una dispersa conceptualización de cada una en nuestro marco jurídico vigente:

- a) El párrafo noveno del artículo 21 constitucional determina como fines de la seguridad pública la salvaguarda de la vida, la integridad, el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social;
- b) A su vez, la Ley de Seguridad Interior, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* [DOF] el 21 de diciembre de 2017, declarada como inválida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y notificada al Congreso de la Unión para sus efectos jurídicos el 15 de noviembre de 2018, conceptualizaba a la seguridad interior en su artículo 2º, como:

La condición que propicia el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional. Comprende el conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinados para dichos fines, respetando los derechos humanos en todo el territorio nacional, así como para prestar auxilio y protección a las

entidades federativas y los municipios frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecta la seguridad nacional en los términos de la presente ley.

Siendo esta definición de seguridad interior a todas luces adecuada, es de lamentarse que la Suprema Corte Justicia de la Nación haya declarado inconstitucional esta ley. Como quiera que sea, en un futuro el legislador debe aprovechar esa definición para que, llegado su momento, se incorpore en el texto o textos legales en los que se defina la seguridad interior.

- a) Por su parte, la vigente Ley de Seguridad Nacional (2020: 1-2), en su artículo tercero determina que, por seguridad nacional, se entienden:

Las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La legítima defensa respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

Sin embargo, esta ley también confunde los fines de la seguridad nacional con los de seguridad interior: las fracciones III y VI del artículo precitado, claramente corresponden o se encuadran dentro del concepto de seguridad interior y no de seguridad nacional¹⁰. Por otra parte, el

¹⁰ Por ejemplo, los acontecimientos suscitados el pasado 26 de junio de 2020 en la Ciudad de México, en los que grupos armados de la delincuencia organizada aten-

meollo de las insuficiencias competenciales tiene su lugar en el hecho de que el marco jurídico vigente, solo delimita con claridad las competencias de los tres órdenes de gobierno en materia de seguridad nacional:

- 1) La fracción VI del artículo 89 constitucional, faculta al Presidente de la República para “preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva”;
- 2) El artículo 2 de la Ley de Seguridad Nacional (2020: 1) señala que “corresponde al Titular del Ejecutivo Federal la determinación de la política en la materia y dictar los lineamientos que permitan articular las acciones de las dependencias que integran el Consejo de Seguridad Nacional”;
- 3) Por su parte, el párrafo segundo del artículo primero de la misma ley, estipula que esta tiene por objeto establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la seguridad nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia; así como la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la Federación en dicha tarea; regular los instrumentos legítimos para fortalecer los controles aplicables a la materia;
- 4) A su vez, el artículo 25 de esta ley, que forma parte del Capítulo V “De la coordinación para la Seguridad Nacional”, contempla que el secretario ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional, esto es, el titular de la Secretaría de Gobernación, estará facultado para celebrar convenios de colaboración generales y específicos con autoridades estatales y municipales para la coordinación de acciones en materia de seguridad nacional; y,
- 5) El artículo 65 de la ley, faculta a las entidades federativas a cooperar con la Federación en la función de garantizar la seguridad nacional, solo a través del ejercicio de las siguientes atribuciones:

taron contra el titular de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de esa entidad federativa, hacen evidente la necesidad de conceptualizar ese tipo de acciones que vaya más allá del concepto de seguridad pública, y que no necesariamente implique la seguridad nacional. El vacío es evidente, máxime cuando a raíz de esos hechos, el secretario de Seguridad y Protección Ciudadana federal reconoció la existencia de amenazas contra varios secretarios de seguridad del país. Situación esta que no puede ser considerada como un problema de seguridad pública.

a) aportar información del orden local a la Red Nacional de Investigación; b) colaborar para lograr una coordinación efectiva y oportuna de políticas, acciones y programas; c) celebrar convenios de colaboración generales; y, d) promover la participación de municipios en las políticas, acciones y programas en la materia.

De lo expuesto, se resuelve lo siguiente: ejecutar los fines de la seguridad nacional es una competencia reservada a la Federación, particularmente, al Presidente de la República con el apoyo de las Fuerzas Armadas. Mientras que los poderes de las entidades federativas, en un modelo de federalismo que podemos llamar *cooperativo limitado*¹¹, colaborarán con la Federación única y exclusivamente con base en convenios celebrados con la Secretaría de Gobernación, para aportar información, colaborar en programas y políticas de la Federación y promover la participación de los municipios en los mismos. Por supuesto que, en casos de invasión, todo lo demás sale sobrando, toda vez que, de darse esta, en todo ocurriera, es por demás evidente que las fuerzas de seguridad de ese estado o municipios deberán colaborar con las fuerzas federales para mantener la soberanía nacional y la continuidad del Estado mexicano.

Por otra parte, en lo que tiene que ver con la seguridad interior, si bien los fines que debe perseguir se encuentran jurídicamente contemplados en el artículo 3° de la Ley de Seguridad Nacional (el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno), la fracción sexta del artículo 89 de la CPEUM (2020: 88) faculta al Presidente de la República “para disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y la defensa exterior”. Puede argüirse que el régimen de distribución de competencias en México para la seguridad

11 Se entiende por federalismo cooperativo a la relación colaborativa que surge entre los distintos órdenes de gobierno en un sistema federal, para el logro de objetivos comunes. Este se antepone al federalismo dual por el principio de interdependencia que surge entre partes que integran la Federación, en contraposición del principio de independencia del primero. En este caso se considera que es federalismo *cooperativo limitado*, porque los estados parte tienen un ámbito de competencia claramente definido y delimitado, al ser la Federación el orden rector de la política en materia de seguridad nacional y las entidades federativas únicamente entidades auxiliares.

interior es el mismo que el de la seguridad nacional, puesto que de esta última se desprende y en una interpretación funcional de la ley se colige. Sin embargo, la siguiente interrogante resulta necesaria: ¿las entidades federativas deben ser omisas o deben contribuir con el mantenimiento del orden público-constitucional y de sus instituciones democráticas cuando este se vea amenazado?, ante los retos que para la seguridad en sus múltiples acepciones actualmente se enfrentan en el territorio nacional, ¿resulta necesaria una definición conceptual y competencial exclusiva de la seguridad interior?¹² Ante los acontecimientos ocurridos en últimas fechas en nuestro país, es evidente que el concepto constitucional de seguridad pública es muy limitado, como también es muy sobrado el de seguridad nacional para enfrentar esos problemas y desafíos.

Por lo que respecta a la seguridad pública, más allá de si es una *función del Estado*, un *servicio público* o un asunto de *interés metropolitano*, es claro que no se delimitan las competencias de cada orden de gobierno en la materia, en buena medida por la ausencia de la legislación reglamentaria enunciada por el artículo 21 constitucional. Puede decirse que la actual referencia de los tres órdenes de gobierno para dar cumplimiento a las funciones de seguridad pública mandatadas este artículo, es la jurisdicción en la cual son competentes para prevenir, investigar y perseguir delitos, según el orden que se trate. Es decir, jurídicamente:

- a) La Federación solo puede conocer de delitos del fuero común cuando estos tengan conexidad con delitos federales;
- b) Las entidades federativas pueden conocer de delitos del fuero federal cuando estos tengan conexidad con delitos federales;
- c) Compete la Federación conocer de delitos estipulados en leyes generales, como son delitos electorales, secuestro y trata de personas, y
- d) El resto de delitos son del fuero local o federal, según su tipificación o conocimiento por las autoridades competentes.

12 Al respecto, recordemos que uno de los objetivos de la seguridad interior “es superar, neutralizar y reducir antagonismos que se producen inter-fronteras [...] sus acciones tienden a contrarrestar todas las formas que puedan perturbar el orden interno” (González Fernández, 2002: 115).

Antes de cerrar este apartado y proceder a revisar la materialización de estas indefiniciones e insuficiencias en las estrategias de seguridad de los expresidentes Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto, pero particularmente, en la de Andrés Manuel López Obrador y su Guardia Nacional, se considera deseable que la Constitución General de la República defina las diferentes acepciones de seguridad que existen (humana, ciudadana, pública, interior, nacional) y las autoridades competentes para garantizarlas, así como los casos en los que algunas de sus acepciones serían coincidentes y sin necesidad de convenios previos de colaboración. En efecto, solo la seguridad, en términos abstractos y generales, debe ser conceptualizada como una función del Estado mexicano, y debe desglosarse constitucionalmente en sus diferentes acepciones de acuerdo a fines (pública, interior o nacional), dejando en claro los propósitos que persigue y las autoridades competentes para su ejecución. No es óbice señalar que la no reglamentación de lo anterior, solo mantendría las indefiniciones y ausencias jurídicas que hasta ahora han caracterizado al régimen constitucional y legal en la materia.

III. Estrategias de seguridad pública

III.I. La estrategia del presidente Felipe Calderón Hinojosa

A los once días de que tomó posesión del cargo, Felipe Calderón lanzó el Operativo Conjunto Michoacán –que implicó el despliegue de más de cinco mil efectivos (Notimex, 2006)–, inaugurando así un nuevo paradigma en la prevención y combate a los hechos delictivos con la participación de las Fuerzas Armadas a la cabeza. Una política que ha hecho persistir la ausencia de capacidades institucionales, operativas y de formación de las policías municipales y cuerpos de seguridad de las entidades federativas¹³. No olvidemos que la incapacidad de las policías

13 Por ejemplo, para 2010, el *Censo Nacional de Gobierno 2011 Poder Ejecutivo Estatal*, en la medición “Personal capacitado en los institutos de formación, capacitación o profesionalización policial, por entidad federativa”, informaba que en 2010, solo 54.54% de los oficiales estatales en el país lo estaban; en 2014, de acuerdo con el censo publicado en 2015, 69% de personal de seguridad pública no contaba con

municipales y estatales, principalmente para el combate de la delincuencia organizada, ha sido el principal argumento de los titulares del poder ejecutivo federal Felipe Calderón, Enrique Peña Nieto y ahora Andrés Manuel López Obrador¹⁴, para sostener a las Fuerzas Armadas en operativos de seguridad pública.

La estrategia de Calderón Hinojosa prácticamente consistió en el despliegue de efectivos de las Fuerzas Armadas en un modelo de “guerra abierta”¹⁵; en capturar o abatir a las *cabezas* de los principales grupos delictivos; el fortalecimiento presupuestal de las dependencias federales responsables de la seguridad¹⁶, cuyo gasto pasó de 55 mil 090 millones de pesos en 2006 a 133 mil 497 millones en el ejercicio presupuestal 2012 (Benítez Manaut, 2013); así como la institucionalización de diversas políticas en la materia, tales como la aprobación y publicación de las siguientes leyes: la reforma al Código Nacional de Procedimientos Penales; la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; la Ley Federal de Extinción de Dominio; la Ley de la Policía Federal; la reforma a la Ley General de Salud, al Código Penal Federal, al Código Federal de Procedimientos Penales; la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro; así como la Ley Federal para la Prevención de Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita¹⁷.

capacitación, es decir, un incremento de 14.46% de los elementos no capacitados. Erróneamente, los resultados publicados de censos subsecuentes (2016, 2017, 2018 y 2019) no abordan este parámetro tan importante de medición.

14 El documento original de *Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2018-2014* presentado al Senado de la República el 1° de febrero de 2019 afirmaba que tanto agentes ministeriales, como policías estatales y municipales, “en general, carecen de profesionalismo, protección o apoyo y son, en muchos casos dominados por la delincuencia y movidos por el interés y la corrupción y no por el deber del servicio público” (SSyPC, 2019: 39).

15 Para 2011, el número de efectivos del Ejército desplegados ascendieron a 52,690 (Redacción, 2019).

16 Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Seguridad Pública, Procuraduría General de la República y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

17 Con adición de las importantes reformas constitucionales que se hicieron durante el sexenio y que impactaron en la política de seguridad en materia de derechos humanos, sistema penal acusatorio y oral, reformas al artículo 73 constitucional para

Pese a la política anterior, el control de los carteles delictivos sobre el territorio no se mermó, tampoco se vio afectada su capacidad delictiva ni su número se redujo. Al contrario, la estrategia de militarizar la seguridad pública instrumentada en el sexenio de Felipe Calderón produjo un irrefrenable recrudecimiento de la violencia. De acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), durante dicho sexenio se contabilizaron, por ejemplo, 102,859 homicidios dolosos; 31,945 delitos de extorsión; 6,520 denuncias de secuestro y 352,463 amenazas. Adicionalmente, se tiene registro de 25,000 desaparecidos (Aroche Aguilar, 2017); aproximadamente 150,000 personas desplazadas (Díaz, 2013) y en los últimos tres años del sexenio (2009-2012), 277 policías estatales muertos en el cumplimiento del deber (Aguirre Quezada, 2020: 27). Además, según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (ENVIPE)¹⁸, en 2010 ocurrieron 23'139,583 delitos, hayan sido estos denunciados o no ante el Ministerio Público; en 2011, 22'602,305; y en 2012, 27'769,447.

Tabla 2. Delitos de alto impacto registrados en el sexenio de Felipe Calderón

Delito/ Período	Dic. 2006	2007	2008	2009	2010	2011	Ene-nov 2012	Total
Homicidios dolosos	1,021	10,253	13,155	16,118	20,143	22,409	19,760	102,859
Extorsión	211	3,123	4,869	6,332	6,116	4,589	6,705	31,945
Secuestro	64	438	907	1,162	1,223	1,433	1,293	6,520
Amenazas	3,611	56,147	52,967	54,548	57,982	64,395	62,813	352,463

Fuente: Elaboración propia con base en SESNSP.

otorgar facultades al Congreso de la Unión para legislar sobre secuestro, delitos del fuero común y del fuero federal, entre otras.

18 Año en que comenzó a publicarse la encuesta.

Así, la estrategia de Felipe Calderón permite señalar que las indefiniciones e insuficiencias competenciales en materia de seguridad no fueron motivo de preocupación del titular del Ejecutivo federal, al no existir un antecedente legislativo que buscara subsanar esta situación. No obstante, es importante señalar que fue su administración la que impulsó la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, partir de la publicación el 2 de enero de 2009 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual derogó la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada el 11 de diciembre de 1995. Esta acción, si bien sentó las bases de la cooperación de los tres órdenes de gobierno dentro del sistema nacional, de ninguna manera dio cumplimiento a la expedición de la ley que distribuya las competencias entre los distintos órdenes de gobierno en materia de seguridad pública. La nueva legislación se concentró en aspecto adjetivos y administrativos, y no en los sustantivos y competenciales de la seguridad en sus diferentes acepciones. Más aún, la estrategia del despliegue de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública, en los hechos, vino a provocar la inobservancia del originario artículo 129 constitucional (CPEUM, 2020: 145):

Artículo 129. En tiempos de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.

III.II. La estrategia del presidente Enrique Peña Nieto

Puede decirse que existieron diferencias sustanciales en la estrategia del presidente Peña Nieto con relación a la de Felipe Calderón. En primer lugar, comunicacionalmente se dejó de hablar desde el Gobierno de la República de una “guerra contra el narcotráfico”, pese a que, en los hechos, las Fuerzas Armadas continuaran en labores de seguridad pública; por ejemplo, tan solo en 2016, la Secretaría de la Defensa Nacional desplegó 51,994 efectivos, mientras que la Secretaría de Marina 17,482

(Lule, 2017) y la captura de objetivos prioritarios de cárteles delictivos continuó. No obstante, a diferencia de su antecesor, la estrategia propuesta por Enrique Peña Nieto en la materia implicaba importantes cambios jurídicos que procuraban subsanar las actuales indefiniciones e insuficiencias competenciales.

Previo a evidenciar lo anterior, deben señalarse las acciones contempladas en el acuerdo tercero para la “Seguridad y Justicia” del Pacto por México, que, entre otras, estipulaba la emisión de un Plan Nacional de Prevención y Participación Comunitaria; reformas a los cuerpos policíacos para instaurar un mando único policial en los estados; la creación de la Gendarmería Nacional; la instrumentación del nuevo Sistema de Justicia Penal, Acusatorio y Oral; la publicación de un Código Penal Único y un Código de Procedimientos Penales Único; reformas a la Ley de Amparo; así como una reforma integral al Sistema Penitenciario. Otra parte importante de su estrategia, fue desaparecer la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y concentrar sus funciones en la Secretaría de Gobernación (SEGOB), lo que implicó el traslado de sus atribuciones a esta última, principalmente: la política de seguridad interior, las acciones para la prevención del delito, el mando sobre la Policía Federal y la Auxiliar, el sistema penitenciario federal, la protección fronteriza, así como las instancias de inteligencia¹⁹.

Conviene recordar que la existencia de policías estatales coordinadas, responsables de la seguridad pública y policías municipales de proximidad está en el Compromiso número 75 del Pacto por México. Dado que eso implicaba una reforma constitucional y el Pacto por México murió en agosto de 2014 con la aprobación de la Reforma Energética, ese compromiso no se cumplió. No obstante, resulta pertinente señalar cuáles fueron los cambios jurídicos impulsados por Peña Nieto, para subsanar estas indefiniciones e insuficiencias competenciales con respecto a la fun-

19 Resulta por demás constatable por los resultados obtenidos, que la estrategia de concentrar en la SEGOB la responsabilidad de la seguridad pública –junto con la conducción de la política interior– fue a todas luces un fracaso; e incluso, puede suponerse que eso fue factor coadyuvante a que se pudiera dar un mayor nivel de corrupción y penetración de los grupos del crimen organizado no solo en los cuerpos de seguridad, sino también en los distintos poderes y órdenes de gobierno.

ción de la seguridad. El 2 de diciembre de 2014 presentó ante el Senado de la República una iniciativa (SIL, 2017) que contemplaba cuatro cambios fundamentales²⁰:

1. La reforma a los artículos 21, 115, fracción III, inciso h), y 116 de la CPEUM para establecer el Mando Único Policial Estatal;
2. Reformas a la fracción XXI del artículo 73 y al artículo 104 de la CPEUM en materia de competencias en materia penal;
3. La propuesta de reforma a la fracción XXIII del artículo 73 de la CPEUM en materia de concurrencia en la seguridad pública; y,
4. Reformas a los artículos 105 y 115 de la CPEUM en materia de intervención de municipios infiltrados pro el crimen organizado. En este sentido, la iniciativa proponía los siguientes cambios constitucionales:

Respecto al artículo 21, la seguridad pública sería una función solo a cargo de la Federación y las entidades federativas, dejando de ser competencia de los municipios. Mientras que este orden de gobierno, participaría únicamente en el diseño y ejecución de políticas públicas de prevención no policial de los delitos. En consecución con lo anterior, se propuso reformar el inciso h), fracción III, del artículo 115 constitucional, para dejar de conceptualizar a la seguridad pública como un servicio público a cargo de los municipios y reservar a estos solo “la aplicación de los Bandos de Buen Gobierno e infracciones administrativas por conducto de agentes administrativos que en ningún caso podrán tener el carácter de policía” (SIL, 2017: 21). Al tiempo que la seguridad de los municipios estaría a cargo de los gobernadores a través de sus corporaciones policiacas.

1. Con relación a las reformas propuestas al artículo 73 constitucional, se proponía facultar al Congreso de la Unión a (SIL, 2017: 19):

20 De acuerdo con el Sistema de Información Legislativa, a la fecha de realización del presente, esta Iniciativa del Ejecutivo Federal aún se encuentra en comisiones dictaminadoras en el Senado de la República como Cámara de origen. Conviene destacar que la iniciativa no prosperó debido a que los presidentes municipales de todos los partidos se opusieron a la misma, ya que, en los hechos, este servicio público es una importante fuente de ingresos para ellos.

- b) ‘Expedir las leyes generales que establezcan los tipos penales y sus sanciones respecto de determinadas conductas y que distribuyan competencias para su investigación, persecución y sanción. Las legislaturas locales podrán legislar en materia penal respecto de aquellas conductas que no estén tipificadas y sancionadas [...]’;
- d) ‘La ley general que distribuya competencias en materia penal para la investigación, persecución y sanción de los delitos con independencia de su fuero, incluyendo como mínimo los supuestos de conexidad, atracción, delegación y coordinación en esta materia’.

A este respecto, en la exposición de motivos se señala la insuficiencia de la actual configuración de competencias del orden federal y local, para investigar y sancionar delitos. Propone así, un nuevo modelo de federalismo cooperativo con una clara división de las competencias persiguiendo fines comunes. En este sentido, argumenta en favor de una ley general de competencias penales para la investigación, persecución y sanción de delitos que estableciera presupuestos de actuación. Nótese aquí la importancia que adquiere la necesidad de distribuir las competencias en materia penal entre los distintos órdenes para la investigación, persecución y sanción de delitos, lo que en buena medida hubiera subsanado las insuficiencias competenciales vistas arriba.

Por otra parte, la iniciativa del presidente de la República procuraba también modificar la fracción XXIII del artículo 73 constitucional, para facultar al Congreso de la Unión (SIL, 2017: 20): “III. Para expedir **leyes que definan la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de seguridad pública**, así como para establecer y organizar las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución”.

Conviene destacar que la exposición de motivos de esta propuesta de reforma, reconoce la necesidad de configurar el modelo competencial en materia de seguridad pública, “para definir de forma precisa las funciones que corresponden a la Federación y a las entidades federativas, a efecto de evitar duplicidad de funciones y omisiones” (SIL, 2017: 12), al tiempo que argumenta:

Actualmente no existe un esquema en el que se definan de forma clara las responsabilidades de cada orden de gobierno para hacer frente al fenómeno delincriminal, puesto que cada uno puede ejercer todas las funciones de seguridad pública dentro de su ámbito territorial con la consiguiente descoordinación y uso ineficiente de recursos que eso conlleva.

La anterior afirmación resulta elocuente con lo que se ha señalado hasta ahora, en el sentido de que las indefiniciones e insuficiencias competenciales en materia de seguridad lo único que propician es que esta función tan importante del Estado mexicano, continúe siendo “tierra de todos y de nadie”, duplicando así labores para la prevención y persecución de los delitos en sus respectivas jurisdicciones. Incluso, como bien refiere la iniciativa, auspiciando omisiones, particularmente en el caso de los municipios y los estados que, ante el apoyo que les otorga la Federación frente al combate al crimen organizado, han sostenido las incapacidades y disfuncionalidades institucionales de sus corporaciones policiacas, llámense de adiestramiento, formación, armamento, equipo, organización, etc.

Pese a la relevancia y trascendencia de esta Iniciativa del Ejecutivo federal, debe destacarse que esta no prosperó y en su lugar, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Federalismo, de Gobernación, de Seguridad Pública, de Estudios Legislativos, primera y segunda, de la LXIII Legislatura del Senado de la República, aprobaron un dictamen que nulificó la posibilidad de establecer un mando único estatal en las entidades federativas. En su lugar, proponía la modificación y regulación a través de una ley general, del régimen disciplinario de las instituciones de seguridad pública, al tiempo que facultaba al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública para realizar evaluaciones y emitir recomendaciones a las instituciones policiacas de las entidades federativas. Con adición de que este órgano se le dotaría de atribuciones para realizar intervenciones en las fuerzas de seguridad locales cuando estas incumplieran las recomendaciones. De acuerdo con el Dictamen (Senado de la República, 2016), la intervención consistiría en “la remoción de mandos, su reestructuración organizacional y de procedimientos y las establecidas por la Ley general” de la materia. Debe destacarse que un aspecto positivo del dictamen, pretendía modificar el

inciso h), fracción III, del artículo 115 constitucional, para definir qué eran función y servicio público a cargo de los municipios:

h) Policía de proximidad, con competencias para la aplicación de los bandos de policía y de gobierno, e infracciones administrativas, sin perjuicio de los previsto en el inciso c) de la fracción VIII del artículo 21 de esta Constitución y que solo podrá auxiliar en la investigación de delitos.

En segundo lugar, respecto a los cambios jurídicos impulsados por Peña, se encuentra la aprobación por el Congreso de la Unión, a iniciativa del Ejecutivo federal, de la Ley de Seguridad Interior, publicada el 21 de diciembre de 2017 en el DOF. Conviene destacar que esta ley se inscribía en la Estrategia 2.2.1 del *Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018*, al tenor de lo siguiente: “Impulsar las reformas legales necesarias para dar sustento a la actuación de las Fuerzas Armadas en las actividades de Seguridad Interior”. En lo particular, esta nueva ley –declarada inválida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 15 de noviembre de 2018– tenía como objeto “regular la función del Estado para preservar la Seguridad Interior, así como establecer las bases, procedimiento y modalidades de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios” (LSI, 2020: 15).

Por su parte, el artículo 2° de la ley, conceptualizaba con toda claridad la definición y fines de la seguridad interior, tal como se vio líneas atrás. A su vez, el artículo quinto de la misma, estipulaba que la aplicación de la ley era competencia exclusiva del titular del Ejecutivo federal con el apoyo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; en tanto que, el artículo sexto, facultaba al Consejo de Seguridad Nacional a emitir los lineamientos para la participación de las entidades federativas en las acciones conducentes a preservar la seguridad interior. Al respecto, es preciso señalar que el principal instrumento jurídico contemplado en la ley, era la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, cuya competencia era exclusiva del Presidente de la República por sí o a petición de las legislaturas de las entidades federativas, “cuando se actualice alguna de las amenazas a la seguridad interior, se comprometan o superen las capacidades efectivas de las autoridades competentes

para atenderlas, o se originen por la falta o insuficiente colaboración de las entidades federativas y municipios en la preservación de la seguridad interior” (LSI, 2017: 3)²¹.

Sobre la legislación anterior, es importante señalar que sus detractores argumentaron que esta militarizaba la vida pública del país. Precisamente por ello, tanto diputados y senadores de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, así como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Partido Movimiento Ciudadano, presentaron acciones de inconstitucionalidad contra la enunciada ley, las cuales se acumularon en el expediente ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2018 Y SUS ACUMULADAS 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, misma que, como ya se citó previamente, propició la declaratoria de invalidez de la Ley de Seguridad Interior. En su conjunto, las demandas de acción de inconstitucionalidad argumentaron la violación de las siguientes disposiciones (SCJN, 2019):

Artículos 1, 6, apartado A, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII, 7, 8, 9, 14, 16, 17, 21, 22, 29, 31, 35, 36, 40, 41, 49, 73, fracción XXIX-S, 76, 78, 80, 89, 90, 99, 115, 116, 119, 124, 129 y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 1, 2, 5.1, 8, 9, 11, 13, 14.1, 15, 16, 23, 25, 26, 27 segundo párrafo, 28, 29, 30, 31 y 32.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, incluidos los tratados y recomendaciones internacionales formuladas por los organismos internacionales sobre derechos humanos que han señalado los riesgos para los derechos humanos de la militarización.

Artículos 1, 2, 4, 5, 9, 19, 21, 22 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Artículos 1, 2, 3 y 4 de la Carta Democrática Interamericana

Entre los argumentos expuestos por la Corte para emitir la declaratoria de invalidez, se enumeran, entre otros, los siguientes (SCJN, 2019):

21 Hasta aquí, queda en claro que la seguridad interior se estipulaba como una competencia reservada a la Federación, en cuya circunstancia los estados solo podían colaborar con las dependencias y entidades federales mediante convenios suscritos para tal fin.

1) La ley impugnada excede materialmente la competencia constitucional otorgada al Congreso para legislar en materia de seguridad nacional; 2) El poder legislativo no puede ir más allá de lo que dice la Constitución General respecto de las competencias que le fueron explícitamente conferidas; 3) El Congreso no puede legislar sobre cuestiones que escapan del contenido material de la competencia que le ha sido otorgada constitucionalmente, puesto que esto significaría legislar fuera de sus competencias expresas; 4) tenemos que el objeto de la ley impugnada, la disposición de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz, se hizo al incorporar el concepto de seguridad interior dentro del concepto de seguridad nacional; 5) La ley impugnada distingue entre las funciones de seguridad interior y las de seguridad pública, aun cuando no exista diferencia material alguna entre las mismas. De esta forma, el tipo de seguridad depende exclusivamente de la autoridad que la lleva a cabo. Será seguridad interior, la actividad que realizan las Fuerzas Armadas, y seguridad pública, la que realizan las autoridades civiles; 6) Esta cuestión constituye un fraude a la Constitución ya que permite la participación regular de las fuerzas armadas en la función de garantizar la seguridad pública, la cual solamente puede ser realizada por autoridades civiles, tal como lo indica el párrafo décimo del artículo 21 de la Constitución; 7) Esta cuestión constituye un fraude a la Constitución ya que permite la participación regular de las Fuerzas Armadas en la función de garantizar la seguridad pública, la cual solamente puede ser realizada por autoridades civiles, tal como lo indica el párrafo décimo del artículo 21 de la Constitución; 8) La ley impugnada sistematiza la participación permanente de las Fuerzas Armadas en tareas propias de las entidades federativas y municipios, y que no puede ser otra que la seguridad pública. Se dice que se regula una materia cuando realmente se está codificando otra; 9) Al legislar sobre la seguridad pública sosteniendo que se legisla sobre seguridad nacional se genera una severa distorsión constitucional, puesto que se permite que se introduzcan cuestiones que son ajenas o contrarias a las condiciones orgánicas y parámetros que rigen la seguridad pública; 10) La violación constitucional es doble, puesto que por un lado la Ley de Seguridad Interior permite la participación permanente de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública a pesar de que el artículo 21 constitucional lo prohíbe y por otra parte su contenido material excede en lo que puede ser legislado mediante el uso de su competencia constitucional para cuestiones de seguridad nacional; 11)

La seguridad nacional en su vertiente de seguridad interior es una facultad exclusiva del orden federal, no es una facultad concurrente. Por tanto, el Congreso no puede distribuir facultades que corresponden de forma exclusiva la orden federal entre entidades federativas y municipios; 12) la ley es inconstitucional ya que se excede y convierte en concurrente a una competencia que solamente pertenece a la Federación; y 13) En conclusión, el Congreso se excedió en el uso de su competencia para legislar en materia de seguridad nacional ya que la utilizó para encubrir la regulación legislativa de la disposición de las Fuerzas Armadas en tareas que no le son propias, con la consecuencia de descontextualizar los supuestos que la restringen.

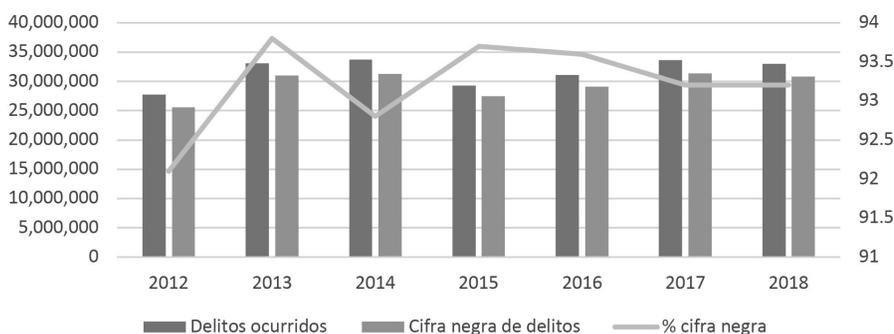
De los argumentos que dieron lugar a la declaratoria de invalidez de la ley por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se colige que el fondo del asunto no fue si esta era violatoria de los derechos humanos o si militarizaba al país. El eje argumentativo central de la Corte fue que el Congreso de la Unión no contaba con competencias para legislar sobre la seguridad interior, aún y cuando se haya argumentado que esta se desprende de la seguridad nacional, materia en la que sí está facultado el Congreso de acuerdo con la fracción XXIX-M del artículo 73 constitucional. De acuerdo con la Corte, la interpretación explícita de esta disposición de ninguna manera faculta al Congreso a legislar en materia de seguridad interior. Peor aún, como se observa líneas atrás, el Congreso lo que hizo fue regular la participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública cuando esta es competencia solo de las autoridades civiles.

Ante esta resolución, es importante observar lo siguiente: 1) Si el concepto “seguridad interior” está en la Constitución como facultad del Presidente (art. 89, fr. VI), evidentemente, es constitucional; 2) Si no es una de las facultades explícitas del Congreso, entonces se trata de una facultad implícita que la propia Carta Magna le confiere a este “para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión” (art. 73, fr. XXXI); 3) Entonces, si la facultad no es explícita ni implícita, estamos en un caso peor: se trataría entonces de una facultad reglamentaria del Ejecutivo federal. Si tampoco es eso, entonces es mantener el estado de cosas como existía entonces.

El otro argumento fue que en realidad se estaba legislando la participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública. Aceptando sin conceder, la SCJN pasó por alto sus propias tesis jurisprudenciales del artículo 129 que, en el año 2000, establecieron que “el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materia de seguridad pública en auxilio de las autoridades civiles [...] es constitucionalmente posible que este pueda actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías [...] [siendo] imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles”.

Más allá de lo que se ha observado, con todo y los esfuerzos legislativos que se procuraron en el sexenio de Peña Nieto, manteniéndose así las indefiniciones e insuficiencias expuestas líneas atrás, es de destacarse que los delitos ocurridos, de acuerdo con la ENVIPE, sostuvieron una importante tendencia al alza, tan es así que en 2018, último año de su gobierno, ocurrieron 33'035,090 delitos, al tiempo que la cifra negra de delitos ascendió a 93.2% del total, tal como se muestra en la gráfica 1. Por otro lado, con base en el SESNSP, en todo el sexenio se contabilizaron 124,971 homicidios dolosos; 37,274 denuncias de extorsión; 7,749 secuestros, y 452,433 denuncias por el delito de amenaza.

Gráfica 1. Delitos ocurridos en el sexenio de Enrique Peña Nieto



Fuente: Elaboración propia con base en ENVIPE, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018.

IV. Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2018-2024

IV.I. Contexto

Antes de proceder a analizar la *Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2018-2024*, es preciso recordar que esta tiene como fundamento tres disposiciones de nuestra Carta Magna, publicadas en el DOF el 10 de febrero de 2014: la primera, dimana del párrafo doceavo del artículo 21 constitucional, que faculta a la Secretaría de Seguridad Pública federal a formularla; la segunda, tiene su fuente en el párrafo tercero del artículo 69, que dispone que, durante el primer año del mandato del titular del poder ejecutivo federal, durante la apertura del segundo período ordinario de sesiones del Senado de la República, el Presidente de la República “presentará ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarde” (CPEUM, 2020: 66); mientras que la tercera, se encuentra establecida en la fracción XI del artículo 76, que faculta al Senado de la República a analizarla y aprobarla previa comparecencia del titular de la Secretaría de Seguridad, aclarándose que, en caso de que el Senado no se pronunciase, se entenderá como aprobada.

La propuesta del actual gobierno federal fue presentada al Senado por el presidente de la República el 1° de febrero de 2019. No obstante, el 15 de abril de 2019 se presentó ante esta cámara un *Adendum a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública*, en el marco de la reformulación —que no creación— en nuestra Carta Magna de la Guardia Nacional²², las reformas realizadas para constitucionalizar la extinción de dominio²³ y las modificaciones al artículo 19 para ampliar el catálogo de delitos que merecen prisión preventiva oficiosa²⁴. Cambios estos últimos que fueron adoptados por el *adendum* de la estrategia en la materia. Empero, esta última fue aprobada en sus términos el 25 de abril de 2019 y publicada en el DOF el 16 de mayo siguiente. Conviene destacar que otro aspecto relevante de la estrategia del actual gobierno, ha sido la restauración de la Secretaría de

22 DOF, 26 de marzo de 2019.

23 DOF, 14 de marzo de 2019.

24 DOF, 12 de abril de 2019.

Seguridad Pública y Protección Ciudadana (SSyPC) en el organigrama de la Administración Pública Federal, devolviéndole las funciones que hasta antes de 2012 le eran de su competencia y en efecto, retirándolas de la SEGOB. Particularmente las labores de seguridad pública de competencia federal, la profesionalización policial, prevención del delito, inteligencia, información, sistema penitenciario y protección civil, entre otras.

Por otra parte, si hay algo que caracteriza a las estrategias de seguridad pública de cada período presidencial en nuestro país, es la clara diferenciación con la que cada presidente aborda el problema, siendo evidente la realización de una política de gobierno y no la consecución de una política de Estado, por ejemplo:

- En 1983 el presidente Miguel de la Madrid Hurtado dispuso en el 115 constitucional que la seguridad pública era “un servicio público a cargo de los municipios”;
- El 31 de diciembre de 1994, en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, se publicó en el DOF la reforma al 21 constitucional que concibió a la seguridad pública como “una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios”;
- La creación de la Policía Federal Preventiva en 1999 dio lugar a la desaparición Policía Federal de Caminos creada en 1931 por el presidente Abelardo L. Rodríguez;
- La Policía Federal Preventiva fungió como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación hasta 2009;
- En 2008 se creó el Servicio de Protección Federal como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública;
- La reestructuración en 2009 de la Policía Federal Preventiva dio lugar a la Policía Federal, la cual se desconcentró de la SEGOB y se incorporó a la Secretaría de Seguridad Pública mediante las reformas realizadas ese mismo año a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la publicación el 1° de junio de 2009 de la Ley de la Policía Federal;
- En 2012 –como ya se vio– el presidente Enrique Peña Nieto desapareció la Secretaría de Seguridad Pública y trasladó sus funciones a la Secretaría de Gobernación;

- En 2014 el presidente Peña Nieto creó la Gendarmería Nacional como una división de la Policía Federal;
- Con el inicio del gobierno del presidente López Obrador se re-instituye la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en el organigrama de la Administración Pública Federal, al tiempo que le son retiradas dichas funciones a la Secretaría de Gobernación;
- Con el nuevo gobierno la Guardia Nacional asume a la Policía Federal, y se integran a esta elementos de la Policía Naval y de la Policía Militar, manteniendo a su vez el Servicio de Protección Federal como parte de la SSyPC.

IV.II. Contenido general

La *Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2018-2024* está compuesta por ocho objetivos²⁵ y nueve estrategias específicas, aunque no necesariamente alineadas con los objetivos²⁶. Con relación al “Diagnóstico”, conviene destacar que en este se reconoce la necesidad de clarificar los conceptos seguridad pública, seguridad interior y seguridad nacional (SEGOB, 2019). No obstante, en ningún apartado posterior se materializa dicha preocupación a través de una propuesta jurídica que dote de claridad a la confusión expuesta enseguida:

25 1. Erradicar la corrupción y reactivar la procuración y justicia; 2. Garantizar empleo, educación, salud y bienestar; 3. Pleno respeto y promoción de los Derechos Humanos; 4. Regeneración ética de la sociedad; 5. Reformular el combate a las drogas; 6. Empezar la construcción de paz; 7. Recuperación y dignificación de los Centros Penitenciarios; y, 8. Seguridad pública, seguridad nacional y paz.

26 A) Nuevo Modelo Policial; B) Prevención del Delito; C) Estrategia focalizada en las regiones y participación ciudadana; D) Nuevos criterios de distribución de los recursos federales en materia de seguridad; E) Estrategia de combate al mercado ilícito de hidrocarburos; F) Estrategia de combate a uso de operaciones con recursos de procedencia ilícita, defraudación fiscal, finanzas de la delincuencia organizada, así como el papel de la Unidad de Inteligencia Financiera en el abatimiento de estos delitos; G) Estrategia para agilizar los procedimientos de extinción de dominio y utilización social de los bienes confiscados a la delincuencia; H) Estrategia para combatir el robo a autotransporte y pasajeros en carreteras; y, I) Estrategia para abatir el tráfico de armas.

En esta circunstancia de violencia e inseguridad confluyen factores muy diversos, empezando por los de índole económica y social como la falta de empleos de calidad y la insuficiencia del sistema educativo, la descomposición institucional, el deterioro del tejido social, la crisis de valores cívicos, el fenómeno de las adicciones, disfuncionalidades y anacronismos del marco legal e incluso la persistencia de añejos conflictos intercomunitarios, agrarios y vecinales. Esta complicación dificulta la comprensión misma del problema y lleva a una discusión en la que se entremezclan y confunden los conceptos de seguridad nacional, interior y pública, la prevención, la criminalidad, el estado de derecho y la ‘paz interior’ mencionada en la Constitución y en otros textos legales [...]

De las reflexiones anteriores y del fracaso manifiesto de políticas que han incrementado los problemas que pretendían combatir, se desprende la necesidad de formular nuevos paradigmas de seguridad nacional, interior y pública, que permitan sustentar estrategias de recuperación de la paz, restablecimiento de la seguridad pública, prevención del delito, procuración e impartición de justicia, restablecimiento del estado de derecho y reinserción de infractores.

Por otra parte, de una minuciosa revisión de los ocho objetivos y las nueve estrategias específicas del documento aprobado por el Senado de la República, se colige que el gobierno del presidente López Obrador no contempla ni dispone acciones específicas para enfrentar esta problemática de las indefiniciones e insuficiencias competenciales en materia de seguridad pública así como sobre las diferentes acepciones de la seguridad como formalización de la coacción estatal²⁷. A contrariedad, puede afirmarse sin temor a equívocos, que la principal apuesta de la *Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2018-2024* para hacer frente a la delincuencia durante el sexenio es la reformulación –que no creación– de la Guardia Nacional, como “cuerpo policial de carácter civil cuyo eje fundamental es la coordi-

27 Tocante a lo anterior, solo en el objetivo octavo “Seguridad Pública, Seguridad Nacional y Paz”, se esbozan como objetivos estratégicos: “Fortalecer y mantener la Seguridad Interior del país y garantizar la defensa exterior de México, con la participación de las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional” y “Repensar la Seguridad Nacional y reorientar las Fuerzas Armadas” (Segob, 2019).

nación con los Estados y Municipios” (SEGOB, 2019), particularmente bajo la expedición de su ley orgánica, de la Ley Nacional del Uso de la Fuerza, de la Ley Nacional del Registro de Detenciones y de las reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública para el establecimiento de un Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública²⁸. Por lo anterior, es que resulta imperativa una revisión específica de este nuevo cuerpo de seguridad, a efecto de analizar su régimen jurídico y los posibles impactos que tendrá en la materia²⁹.

IV.III. Guardia Nacional

Antecedentes

En nuestro país, la génesis de esta fuerza armada se localiza en 1846, poco después de las declaratorias de guerra entre Estados Unidos y México³⁰ y la restauración de la Constitución de 1824, el 22 de agosto de 1846. De acuerdo con Jesús Solano González (2010: 216), fue precisamente el General José Mariano Salas –en el ejercicio de la Presidencia de la República– quien creó la Guardia Nacional como una fuerza armada temporal no permanente, integrada por ciudadanos y no por soldados, bajo el mando de los gobernadores, cuyo principal objetivo era “sostener la independencia, la libertad, la Constitución y las leyes de la República” frente el invasor extranjero (Solano, 2010: 214)³¹. Posteriormente el presidente José Joaquín Herrera promulgaría el 15 de julio de 1848 la Ley Orgánica de la Guardia Nacional. No sería sino hasta la Carta Magna del 11 de marzo de 1857, cuando esta figura quedaría estipulada en el máximo ordenamiento constitucional de entonces.

28 Todas publicadas el 27 de mayo de 2019 en el DOF.

29 Por supuesto que esta nueva institución adquiere especial importancia dado que, en los hechos, como enseguida se verá, se le otorgaron competencias para prevenir, investigar y perseguir delitos indistintamente del fuero jurisdiccional, en mucha medida aprovechando el vacío competencial vigente y que fue expuesto líneas atrás.

30 El Congreso norteamericano declaró a guerra a nuestro país el 13 de mayo de 1846, mientras que el Congreso mexicano la declaró a Estados Unidos el 23 de mayo del mismo año.

31 Artículo 2, Reglamento para la Organización de la Guardia Nacional, 11 de septiembre de 1846.

En esta tesitura, el Constituyente de 1917 reprodujo literalmente, aunque en artículos distintos, lo que la Constitución de 1857 estableció para esta institución armada. Sus características eran: 1) ser temporal, no permanente; 2) estar constituida por ciudadanos, no por soldados; 3) ser comandada por el gobernador del estado, no por el Presidente de la República, aunque este podía disponer de ella fuera de sus respectivos territorios con aprobación del Congreso de la Unión (Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857) y a partir de 1874, esa facultad se le concede al Senado o, en su caso, a la Comisión Permanente. Es importante señalar que este diseño constitucional prácticamente emulaba a las vigentes milicias estatales dispuestas en la Constitución Norteamericana del 17 de septiembre de 1787³², instituidas con un sentido patriótico y nacional, conformadas por ciudadanos para ejecutar las leyes de la Unión, suprimir insurrecciones y repeler invasiones (art. 1, sec. 8).

Reformulación vigente

El antecedente inmediato de esta reformulación lo encontramos en la iniciativa suscrita y presentada por el Grupo Parlamentario de Morena, el 20 de noviembre de 2018 ante el Pleno de la Cámara de Diputados. Este proyecto de decreto pretendía reformar diversos artículos de la CPEUM, particularmente el artículo 21, se proponía facultarla para actuar como auxiliar del Ministerio Público Federal, bajo su mando y conducción, para la investigación de los delitos. Igualmente, definía a la Guardia Nacional como una institución del Estado:

que participará en la salvaguarda de la libertad, la vida, la integridad, y el pleno ejercicio de los derechos de todas las personas, protegiendo su seguridad, sus bienes, así como preservar el orden, la paz pública, los bienes y recursos de la nación (Cámara de Diputados, 2018: 18).

Prácticamente, las funciones que se le procuraban asignar son los fines que persigue la seguridad pública, de acuerdo con el párrafo noveno del 21 constitucional. El gran déficit de esta iniciativa, era la ausencia de una disposición que señalara que esta fuerza armada era de carácter civil, así

32 Hoy vigentes como la National Guard.

como la naturaleza de su mando y la formación de los elementos. En los hechos, esta situación suponía que la Guardia Nacional se constituiría como una fuerza militar responsable de la seguridad pública³³, al estar integrada, de acuerdo con el Transitorio Primero de la iniciativa, por elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval. Seguramente por lo anterior, es que el dictamen aprobado el 21 de febrero de 2019 –por unanimidad– en el Senado de la República y el 28 del mismo mes –por 463 votos a favor y uno en contra– en la Cámara de Diputados, replanteó la reformulación constitucional de la Guardia Nacional. Al respecto, las principales características de esta nueva corporación “nacional”, son:

- Se constituye como una institución policial de carácter civil, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno del 21 constitucional, así como la salvaguarda de los bienes y los recursos de la nación;
- Estará adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, al tiempo que su formación y desempeño se regirá bajo la doctrina policial;
- De acuerdo con el Transitorio Segundo, se integrará por elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval, siendo el titular del Ejecutivo federal el responsable de designar al titular del órgano de mando superior³⁴; y

33 El Transitorio Quinto de la iniciativa confirma esta afirmación: “Quinto. En tanto persista la crisis de violencia e inseguridad en el país, se mantendrá la Guardia Nacional de conformidad con los términos planteados en el presente decreto, por ser obligación del Estado Mexicano tomar las medidas pertinentes para salvaguardar la seguridad de los ciudadanos. No obstante, lo anterior, la actuación de la Guardia Nacional deberá ser sujeto a revisión, por lo que el Ejecutivo Federal en coordinación con el Poder Legislativo deberán llevar a cabo una evaluación de la política instrumentada en la materia transcurrido el plazo de 3 años a partir de su implementación. Los miembros de la policía militar y naval adscritos a la Guardia Nacional quedan exceptuados de la prohibición a que se refiere el artículo 129 de esta Constitución”.

34 El 11 de abril de 2019 el Presidente de la República designó a un militar, el General de Brigada Diplomado del Estado Mayor Luis Rodríguez Bucio como comandante de la Guardia Nacional.

- Se dispone la creación de una Coordinación Operativa Institucional, formada por los representantes de las secretarías de Seguridad, de la Defensa y de Marina.

Un aspecto crítico de la reforma se localiza en el Transitorio Quinto, que a la letra señala:

Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que hace referencia en la fracción IV del artículo 76.

En los hechos, este transitorio declara un “estado de excepcionalidad constitucional” en el país por cinco años, apartándose del procedimiento establecido en el artículo 29 de la Carta Magna. Con adición de que exceptúa de manera permanente la prohibición contenida en el 129 constitucional, sin reformar o derogar ese artículo (esto es, lo que se llama “fraude a la Ley”). Precisamente y fundamentado este, es que el pasado 11 de mayo de 2020, el Presidente de la República emitió el *Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*. Disposición que viene a materializar y dar legalidad a las labores permanentes en materia de seguridad pública de las Fuerzas Armadas, durante el período comprendido entre la fecha de entrada en vigor del decreto y el 27 de marzo de 2024, de acuerdo con el Transitorio Primero³⁵.

Un aspecto crítico que se puede observar del decreto, es que se ordena a la Fuerza Armada permanente “a participar de manera extraordina-

35 Conviene destacar que al 23 de junio de 2020 se han presentado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación tres controversias constitucionales contra dicho acuerdo: la primera de ellas por el municipio de Colima, Colima; la segunda, por el titular del poder ejecutivo del estado de Michoacán; y la tercera, por la presidenta de la Cámara de Diputados, Laura Rojas.

ria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública a cargo de esta última”. Sin embargo, no es una participación “extraordinaria” (en el sentido de que sea fuera de lo normal, para casos excepcionales y con una duración limitada), sino que es una medida permanente por poco más de cuatro años; no es regulada, porque no está establecido ni en la Constitución ni en ninguna ley quién o qué instancia o poder la regula; su fiscalización puede resultar precaria e incluso incestuosa, dado que el Acuerdo asigna al órgano interno de control de cada dependencia involucrada la supervisión y control del cumplimiento de la instrucción presidencial; no es subordinada porque, en la práctica, resulta inconcebible que un mando de la Marina o del Ejército y Fuerza Aérea se subordine a los mandos operativos de la Guardia Nacional o de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Finalmente, sí viene a ser complementaria, al complementar las labores de seguridad cuya responsabilidad recaen en la Guardia Nacional; sin embargo, es muy limitada esa complementariedad, porque su campo de actuación depende de que la Guardia Nacional haya establecido convenios de colaboración o coadyuvancia con autoridades estatales o municipales para prevenir y perseguir delitos del fuero común, así como la comisión de faltas administrativas. De lo anterior se colige, que tanto el Quinto Transitorio como el Acuerdo publicado por el presidente son un fraude a la Constitución, además de ser violatorios de los principios básicos de todo Estado de derecho³⁶.

Por lo que respecta a la Ley de la Guardia Nacional, resulta preocupante que si bien el artículo 5° dispone que “el objeto de la Guardia Nacional es realizar la función de seguridad pública de la Federación” (LGN, 2020: 2), otros artículos de la misma le otorgan facultades que van más

36 De acuerdo con Josep Raz (2002: 21-24), principios del Estado de derecho son: 1) todas las disposiciones deben ser prospectivas, abiertas y claras; 2) las disposiciones jurídicas deben ser relativamente estables; 3) el establecimiento de disposiciones jurídicas particulares debe ser guiado por disposiciones jurídicas abiertas, estables, claras y generales; 4) la independencia del poder judicial tiene que ser garantizada; 5) los principios de la justicia natural tienen que ser observados; 6) los tribunales deben tener poderes de revisión para la implementación de otros principios; 7) los tribunales deben ser fácilmente accesibles; 8) a los órganos de prevención criminal dotados de discrecionalidad no se les debe permitir pervertir el derecho.

allá de la seguridad pública y que son propias de los fines que persiguen la seguridad interior y la seguridad nacional, tal como se muestra en la tabla 3. Como se puede observar en la misma, la Guardia Nacional no solo viene a asumir todas las funciones en materia de seguridad pública indistintamente del fuero constitucional, sino que también viene a ser responsable de labores o funciones que persigue la seguridad interior y en cierta medida la seguridad nacional.

Así, este modelo de corporación en nada viene abonar a la solución de la problemática expuesta y más bien acentúa un régimen de distribución competencial propio de un sistema unitario, en el que el gobierno nacional tiene absoluta predominancia sobre los gobiernos locales en las labores de seguridad, y no solo es eje rector de la política sino también ente ejecutor de la misma. En un sistema federal, una corporación con las características de la Guardia Nacional resulta inconcebible, puesto que su ámbito jurisdiccional es indeterminado y tiene competencia en todo el territorio nacional para la prevención, persecución e investigación de hechos delictivos. Dice la sabiduría popular que “el que mucho abarca poco aprieta”. La Guardia Nacional es todo y nada. La ambivalencia y multiplicidad de funciones y de acepciones de la seguridad que cumple la Guardia Nacional, derivan del caos conceptual y competencial del artículo 21 constitucional, como quedó establecido anteriormente.

Tabla 3. Fines, atribuciones y obligaciones de la Guardia Nacional de acuerdo con la Ley de la Guardia Nacional y su materia

En la seguridad pública	En la seguridad interior	En la seguridad nacional
<ul style="list-style-type: none"> ● Salvaguardar la vida, integridad, seguridad, bienes y derechos de las personas, así como preservar las libertades (fr. I, art. 6); ● Contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social (fr. II, art. 6); ● Realizar investigaciones para la prevención de los delitos (fr. III, art. 9); ● Efectuar tareas de verificación, en el ámbito de su competencia, para la prevención de infracciones administrativas (fr. IV, art. 9); 	<ul style="list-style-type: none"> ● Prevenir la comisión de delitos en los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos; (c), fr. II, art. 9); ● Prevenir la comisión de delitos en los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios de las dependencias y entidades de la Federación (d), fr. II; art. 9); ● Vigilar e inspeccionar, para fines de seguridad pública, la zona terrestre de las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas (fr. XXX, art. 9); 	<ul style="list-style-type: none"> ● Salvaguardar los bienes y recursos de la Nación (fr. III, art. 6); ● Prevenir la comisión de delitos en todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, así como las instalaciones estratégicas (e), fr. II, art. 9);
En materia de faltas administrativas	Funciones de policía fiscal y aduanera	
<ul style="list-style-type: none"> ● Prevenir la comisión de faltas administrativas que determine la legislación aplicable (fr. I, art. 9); 	<ul style="list-style-type: none"> ● Actuar en aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio y coordinación con las autoridades responsables en materia fiscal, naval o de migración (b), fr. II, art. 9); ● Ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros; así como para los mismos fines sobre el manejo, transporte o tenencia de mercancías en cualquier parte del territorio nacional (fr. XXXII, art. 9); 	

	<p>Funciones de policía migratoria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prevenir la comisión de delitos en Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, aduanas, recintos fiscales, con excepción de los marítimos, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares (a), fr. II, art. 9); • Realizar, en coordinación con el Instituto Nacional de Migración, la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras, a fin de verificar su estancia regular, con excepción de las instalaciones destinadas al tránsito internacional de personas y, en su caso, proceder a presentar a quienes se encuentren en situación irregular para los efectos previstos en la ley de la materia (fr. XXXV, art. 9); • Apoyar el aseguramiento que realice el Instituto Nacional de Migración y a petición del mismo, resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellas se encuentren fr. XXXVI, art. 9);
	<p>Funciones de policía investigadora</p> <p>Llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados, en la investigación para la prevención de delitos, en términos de las disposiciones aplicables (fr. VI, art. 9);</p>

	<p>Funciones de protección civil y bomberos</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Colaborar, a solicitud de las autoridades competentes, con los servicios de protección civil en casos de calamidades, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales (fr. XXXIV, art. 9); <p>Funciones de policía cibernética y de inteligencia financiera</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Realizar acciones de vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo en la red pública de Internet sobre sitios web, con el fin de prevenir conductas delictivas (fr. XXXVIII, art. 9); 	
--	---	--

Fuente: elaboración propia con base en la Ley de la Guardia Nacional.

V. Conclusiones

Las indefiniciones e insuficiencias competenciales en materia de seguridad –particularmente en seguridad pública– son un escollo para que el Estado enfrente de manera clara, precisa y delimitada, la grave situación de violencia y delincuencia por la que atraviesa desde hace catorce años. El centralismo con el que se han manejado las últimas tres estrategias presidenciales en materia de seguridad pública, solo ha contribuido a acentuar el grave problema jurídico competencial y a sostener las incapacidades de formación, de adiestramiento, de operación y de estado de fuerza de los cuerpos de seguridad locales y municipales. Pareciera que la competencia de la Federación para conocer de delitos del fuero común (y ahora hasta de faltas administrativas con la Guardia Nacional) y de las entidades para conocer de delitos federales y de delincuencia organizada es una muestra más de la incompetencia de las autoridades de todos los gobiernos para cumplir con la función básica de brindar seguridad –empezando por la de su vida y bienes– a los gobernados. ¿Cuál ha sido el beneficio práctico para todos los habitantes de este país de la conexidad entre delitos y que la Guardia Nacional sea supuestamente “omnipotente”, “omnisciente” y “omnipresente”?

La reformulación del régimen jurídico de la Guardia Nacional y su institucionalización como una fuerza permanente y no eventual –como originariamente se creó–, de ninguna manera puede concebirse como la solución por antonomasia al grave problema de la seguridad y la delincuencia organizada. Puesto que, en los hechos, la estrategia supone el sostenimiento de las Fuerzas Armadas en las labores de seguridad pública, pese a que se argumente que su permanencia será transitoria en tanto la Guardia Nacional cuenta con las capacidades institucionales y operativas para asumir dichas funciones: en primer lugar, porque el Decreto del Presidente de la República del 11 de mayo de 2020 hace permanente su actuación hasta el 27 de marzo de 2024, suprimiendo así el carácter extraordinario y eventual de dicha participación; y dos, porque la formación, adiestramiento y operatividad de la nueva corporación es militar, con adición de que sus mandos operativos son militares y buena parte de sus elementos provienen del Ejército Mexicano, la Marina, la Policía Militar y la Policía Naval.

En síntesis, en lugar de policías con adiestramiento militar, tenemos militares con adiestramiento policial al frente de tareas de seguridad pública. El decreto de referencia y estas disposiciones contravienen abiertamente lo dispuesto en el artículo 129 constitucional, en el sentido de que “en tiempos de paz³⁷ ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las tengan exacta conexión con la disciplina militar”. Conviene destacar que este artículo es uno de los pocos que no han sido reformados desde 1917, y que el concepto de “paz” que puede contener ahí es derivado de lo que concebía como tal hace más de 100 años. No obstante, si esa disposición constitucional es anacrónica, lo procedente es cambiarla y actualizarla, pero no violarla.

La transformación jurídica de la Guardia Nacional en una institución militar (aún con mando superior civil), permanente y perteneciente a la Administración Pública Federal, implica modificar drásticamente el esquema competencial establecido en el artículo 124 constitucional. Peor aún, la creación de un cuerpo armado de este tipo, en el fondo, implicó desarmar a las entidades federativas, al menos por las siguientes razones: 1) el dictamen original, prácticamente condenaba a morir por inanición a las policías municipales y locales; 2) se les retiró la facultad de regular y autorizar las policías auxiliares, y, 3) se les retira a las entidades federativas “la facultad de instruirla” y a sus ciudadanos la de “nombrar a los jefes y oficiales” de la misma. Es decir, es una reforma que va contra el federalismo y los derechos de los ciudadanos de “tomar las armas de Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones”³⁸.

Finalmente, a fin solventar los vacíos competenciales en la materia y dotar de claridad al régimen vigente, se propone:

1. Reformar el artículo 21 constitucional para que la seguridad pública deje de ser una función del Estado. De tal modo que solo la seguridad –entendida como el monopolio de la fuerza y la coacción– sea una función del Estado a cargo la Federación, las

37 Habría en todo caso que legislar para definir cuáles son y cuáles no son “tiempos de paz”

38 Fragmento original de la fracción VI, del artículo 35 del texto original de la Constitución de 1917.

- entidades federativas y los municipios, donde cada orden de gobierno y autoridad tenga claramente establecido cuál es su ámbito competencial y su esfera de actuación.
2. Conceptualizar y establecer los fines en el artículo 21 constitucional, de la seguridad pública, de la seguridad interior y de la seguridad nacional. Disponiendo así que la seguridad pública estará a cargo las policías estatales y de la Federación solo en casos en que los delitos del fuero común tengan conexidad con los delitos federales y se trate de delincuencia organizada; reservando a los municipios la prevención y sanción de faltas administrativas. Tratándose de municipios en zonas metropolitanas, estos podrían tener a su cargo la seguridad pública, siempre y cuando pudieran demostrar capacidades institucionales para asegurarla³⁹.
 3. Realizado lo anterior, la seguridad interior debería ser una competencia de la Federación con la cooperación de las entidades federativas para el sostenimiento del orden interno, la paz pública y orden constitucional. Mientras que la seguridad nacional debe continuar siendo una facultad reservada solo a la Federación. Naturalmente que para la seguridad interior será necesaria la expedición de una Ley en la materia, mientras que la actual Ley de Seguridad Nacional deberá continuar vigente, aunque reformulada para quitar de la misma los fines que son propios de la seguridad interior.
 4. El Congreso de la Unión deberá reexpedir una ley que establezca las bases de coordinación entre la Federación y las entidades federativas en materia de seguridad pública, que indebidamente fue abrogada en 2009, para crear el Sistema Nacional de Seguridad Pública que no ha logrado resolver el problema de la distribución competencial en materia seguridad pública en nuestro país.

39 Esta situación traerá consigo suprimir la disposición vigente en el artículo 115 constitucional, que conceptualiza a la seguridad pública como una función y servicio público, disponiéndose la obligación de los municipios de prevenir, perseguir y sancionar faltas administrativas, tal como lo proponía la iniciativa del expresidente Peña Nieto.

VI. Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (2016). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- Aguirre Quezada, J. P. (2020). *El servicio público en materia de seguridad: ¿qué nos dicen los datos referentes a las bajas por muerte?* (Cuaderno de Investigación N. 64). Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez.
- Aroche Aguilar, E. (14 de septiembre de 2017). Los casos de desaparecidos, una tendencia constante entre los sexenios de EPN y Calderón. *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2017/11/epn-desaparecidos-calderon/>.
- Benítez Manaut, R. (2013). “La seguridad ante los cambios de gobierno en México y Estados Unidos”. En González G. G. y Pellicer, C., *La política exterior de México. Metas y obstáculos* (125-142). México: Siglo XXI editores.
- Cámara de Diputados. (2018). Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Morena y presentada en sesión del Pleno de la Cámara de Diputados el 20 de noviembre de 2018. Recuperado de www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/132236/661954.
- Carpizo, J. (1981). Sistema Federal Mexicano. Primera parte. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, 3 (julio-septiembre de 1981), 81-127.
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. (2020). Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). (2020). Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Díaz, G. L. (22 de mayo de 2013). Con Calderón, violaciones de todo tipo de derechos humanos: AI. *Proceso*. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/342781/con-calderon-violaciones-de-todo-tipo-a-derechos-humanos-ai>.
- Fernández Ruiz, J. (2002). *Servicios Públicos Municipales*. Cuajimalpa: Instituto Nacional de Administración Pública A. C.

- Foro Consultivo, Científico y Tecnológico. (2012). *Pacto por México*. Recuperado de https://www.foroconsultivo.org.mx/FCCyT/sites/default/files/pacto_por_mexico.pdf.
- Comisión Ambiental de la Megalópolis. (2020). ¿Qué es una megalópolis? Recuperado de <https://www.gob.mx/comisionambiental/es/articulos/que-es-una-megalopolis?idiom=es>.
- González Fernández, J. (2002). “La seguridad en México”. En Peñaloza, P. J. y Galarza Salinas, M. A. *Los desafíos de la seguridad pública en México*. México, D. F.: PGR/UNAM, 2002.
- INEGI. (2011). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe>.
- _____. (2013). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2013/>
- _____. (2014). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2014/>
- _____. (2015). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2015/>
- _____. (2016). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2016/>
- _____. (2017). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2017/>
- _____. (2018). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2018/>
- _____. (2020). *Banco de Indicadores*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?p=1027&ag=00>.
- Instituto Nacional de Administración Pública. (1985). *Guía técnica 09. La administración de los servicios públicos municipales*. Cuajimalpa: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ley de la Guardia Nacional (LGN). (2020). Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

- Ley de Seguridad Interior (LSI). (2020). Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.
- Ley de Seguridad Nacional (LSN). (2020). Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Lule, J. (11 de septiembre de 2017). Injustificable, el Ejército en la seguridad pública. *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/verdad-justicia-y-reparacion/injustificable-e-inhumano-ejercito-la-seguridad-publica/>.
- Montealegre Klener, H. (1979). *La seguridad del Estado y los derechos humanos*. Santiago de Chile: Edición Academia de Humanismo Cristiano.
- Notimex. (12 de diciembre de 2019). Anuncia gabinete de seguridad Operativo Conjunto Michoacán. *Crónica*. Recuperado de <https://www.cronica.com.mx/notas/2006/275855.html>.
- Presidencia de la República. (2014). Iniciativa que reforma los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Sistema de Información Legislativa. Recuperado de http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContentoAsuntos.php?SID=&Clave=3180893
- Raz, J. (2002). El Estado de derecho y su virtud. En Carbonell, M., Orozco, W y Vázquez, R., *Estado de derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, 15-36. México, D. F.: UNAM-ITAM-Siglo XXI editores.
- Redacción. (14 de septiembre de 2019). AMLO despliega más militares que EPN y Calderón. *La Silla Rota*. Recuperado de <https://lasillarota.com/nacion/amlo-despliega-mas-militares-que-epn-y-calderon-andres-manuel-lopez-obrador-presidente/317636>.
- Riadura Martínez, M. J. (2014). La seguridad ciudadana como función de Estado. *Estudios de Deusto*, 62(2) (julio-diciembre 2014), 319-346.
- Saura Estapá, J. (2010). Las empresas militares y de seguridad privada ante el derecho internacional de los derechos humanos: su actuación en el conflicto iraquí, *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, 19 (2010), 8-35.
- SCJN. (2019). “SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, así como los Votos Concurrentes formulados por los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y José Fernando Franco González Salas y

- Particular y Concurrente formulados por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández”. Recuperado de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561515&fecha=30/05/2019.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2020). Capacitación FASP y FORTASEG. Recuperado de <https://www.gob.mx/sesnsp/documentos/capacitacion-fasp-y-fortaseg-2020>.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Sedatu). (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. Ciudad de México: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano-Consejo Nacional de Población-Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Secretaría de Gobernación (SEGOB). (2019). “Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República”. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019.
- Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSyPC). (2019). *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*. Recuperado de https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-02-01-1/assets/documentos/Estrategia_Seguridad.pdf
- Senado de la República LVIII Legislatura. (2016). Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; de Federalismo; de Gobernación; de Seguridad Pública; de Estudios Legislativos, Primera, y de Estudios Legislativos, Segunda, con relación a las iniciativas con proyectos de decreto que proponen modificaciones a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia seguridad pública.
- Sistema de Información Legislativa. [SIL] (2017). “Iniciativas presentadas en el período 01/12/2012 a 30/11/2018”. Recuperado de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/GeneracionReportes/reporteAutomatico1.php?TipoReporte=1&Periodo=3>.
- Solano González, J. (2010). La Guardia Nacional. *Aída. Opera prima de derecho administrativo*, 12 (julio-diciembre de 2010), 201-240.

EFICIENCIA EN LA TRANSFERENCIA DE RECURSOS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA A LOS MUNICIPIOS. SUBSEMUN-FORTASEG E INCIDENCIA DELICTIVA

Carlos Obed Figueroa Ortiz
Conacyt/Universidad de Guadalajara

Sumario: I. Introducción; II. La seguridad en el contexto de la realidad nacional, II.I. La percepción de seguridad; III. ¿Es eficiente la transferencia de recursos a los municipios para reducir la incidencia delictiva?; IV. Referencias.

Resumen

SUBSEMUN-FORTASEG es parte del esfuerzo compartido entre municipios y gobierno federal para combatir la incidencia delictiva a nivel local. En el presente trabajo se analizan, en primer lugar, las características respecto a la percepción de seguridad de los municipios receptores de este programa para determinar puntos en común. En segundo lugar, se determinará qué relación existe entre este programa y la incidencia delictiva, con base en el SENSF, tanto para el total como para los homicidios dolosos. Si bien el programa ha estado presente desde el 2008 con distintos niveles de participación municipal, que va de 20% a 33%, los datos de incidencia delictiva solo permiten analizar su relación a partir del 2011. Así, nos centraremos tanto en dicha incidencia como en los homicidios dolosos; uno por representar las denuncias presentadas y otro, por ser considerado un delito de alto impacto y baja cifra negra, además de que los datos están disponibles para el periodo de estudio.

Palabras clave: SUBSEMUN, FORTASEG, percepción, seguridad pública, incidencia delictiva.

Abstract

SUBSEMUN-FORTASEG is common effort between municipalities and the federal government in order to fight crime at the local level. In the present work, firstly, the characteristics regarding the perception of security of the municipalities receiving this program are analyzed to determine points in common. Second, it will be determined what relationship exists between this program and the crime incidence based on the SENSIP, both for the total and for intentional homicides. Although the program has been present since 2008 with different levels of municipal co-participation ranging from 20% to 33%, the crime incidence data only allows us to analyze their relationship as of 2011. Thus, we will focus both on criminal incidence and in intentional homicide, one for representing the complaints filed and the other for being considered a high-impact and a low no-denounce rate crime in addition to being available for the period of study.

Keywords: SUBSEMUN, FORTASEG, Perception, Public Safety, Crime Incidence.

I. Introducción

La seguridad pública es uno de los aspectos principales que dan sentido al funcionamiento del Estado. La prevención, mitigación y contención de las actividades delictivas es una prioridad dentro de los temas nacionales desde al menos dos sexenios hasta la actualidad. Lo anterior obedece, por un lado, a la llamada “guerra contra el narcotráfico” iniciada en el 2008 a nivel federal y, por otro, a la situación de la policía estatal y municipal, y sus disparidades respecto a sus capacidades a nivel nacional.

De esta forma la seguridad pública está encomendada a diferentes niveles de gobierno dada la naturaleza de la incidencia delictiva. Por una parte, tenemos los hechos delictivos de alto impacto que pertenecen al fuero federal, mientras que por otro lado tenemos a las policías municipales (y en menor medida las estatales) que se encargan de los delitos del fuero común, como lo son robos en sus distintas modalidades, distintos tipos de violencia, fraudes, conductas antisociales, etc.

Por lo anterior, la actuación de las corporaciones policiacas en el ámbito local como un agente de prevención y contención de las actividades delictivas, dada su cercanía a la población y sus necesidades, se vuelve

básica dentro del entramado del tejido social. Así, las policías municipales se enfrentan a problemas comunitarios complejos que si bien no son de su competencia, sí afectan sus actividades, como pueden serlo el desempleo, narcotráfico, entre otros.

Teniendo esto en cuenta, en 2008 a nivel federal se diseñó el Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (SUBSEMUN), buscando fortalecer y eficientizar la seguridad pública municipal, teniendo en cuenta aspectos como la prevención social y participación ciudadana, buscando tanto una mayor cohesión como el fortalecimiento de los nexos entre las autoridades policíacas dentro de la sociedad. Sin embargo, para el 2015 el SUBSEMUN se reformuló en el Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG), cuyo enfoque ahora es la profesionalización de las corporaciones, buscando una mayor intervención en delitos de alto impacto, dejando de lado el enfoque preventivo siendo ahora reactivo.

El SUBSEMUN se basa en transferencias federales a los municipios, los cuales a su vez tienen una coparticipación, buscando apoyar las funciones de seguridad pública de sus entidades. Dichas transferencias pueden ser utilizadas en infraestructura física e informativa (C3, C4, etc.), profesionalización, equipamiento y operación de corporaciones policiales, así como la prevención del delito por medio de la participación social. En 2016 al pasar a ser FORTASEG se eliminó la parte de la participación social, con lo que la parte preventiva de policía municipal está siendo dejada de lado por esta política pública.

De acuerdo a lo expresado en el DOF en lo referente a la convocatoria para acceder a estos fondos, “es obligación del Estado Mexicano establecer las políticas, acciones y estrategias en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional”; con esto en mente se establece que el objetivo del programa es “fortalecer el desempeño de sus funciones en materia de seguridad pública [...]”. De esta forma, claramente se establece que el programa busca el contener y reducir la incidencia delictiva en los municipios y demarcaciones donde se apliquen dichos recursos.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar el Programa de Subsidios para la Seguridad Pública de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (SUBSEMUN) y su posterior transformación

en el Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG), cuyo objetivo final es disminuir la incidencia delictiva y la violencia generada por hechos delictivos.

Para tal fin, este trabajo se divide en cinco apartados. El primero lo constituye la presente introducción. La segunda sección analiza la seguridad desde el punto de vista de la sociedad que sufre las consecuencias violentas, físicas y psicológicas de los hechos delictivos. El tercer apartado analiza las características del programa tanto en sus montos, determinaciones del apoyo y duración del apoyo para los municipios. La cuarta parte se dedica a desmenuzar la incidencia delictiva municipal en las principales modalidades que se tienen. Finalmente se encuentran las conclusiones que se derivan del modelo.

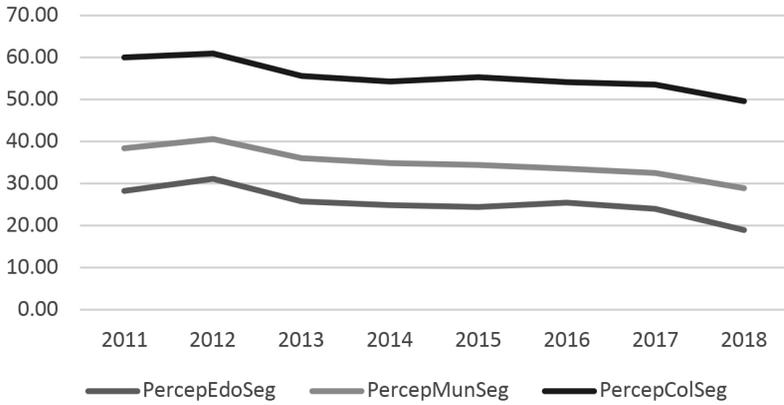
II. La seguridad en el contexto de la realidad nacional

II.I. La percepción de seguridad

Un primer aspecto que se debe analizar respecto a la seguridad pública es la percepción que tienen los ciudadanos al respecto. El INEGI desde 2011 realiza la Encuesta de Victimización y Percepción (ENVIPE), en base a cuyos resultados podemos conocer la sensación de seguridad/inseguridad que tienen las personas, ya sea en su entorno más próximo (colonia) como a nivel estatal y nacional. Este nivel de seguridad en su colonia es en el cual la autoridad municipal tiene su principal intervención dado que, al menos en teoría, uno de los principales objetivos de las corporaciones policiacas municipales es la proximidad social.

Con base en los datos de la ENVIPE, la percepción de seguridad cambia a medida que el individuo responde al nivel de agregación del entorno, sintiendo mayor seguridad mientras más cercanía al hogar tiene. Además, si bien la percepción de seguridad y la no victimización tienen una tendencia similar a lo largo del tiempo, estas variables muestran valores muy distintos. Así, la percepción de seguridad en el estado *versus* la tasa de no victimización tiene un diferencial de entre 40 y 50% respecto a la percepción a nivel municipal y aproximadamente 20% respecto a la percepción a nivel colonia.

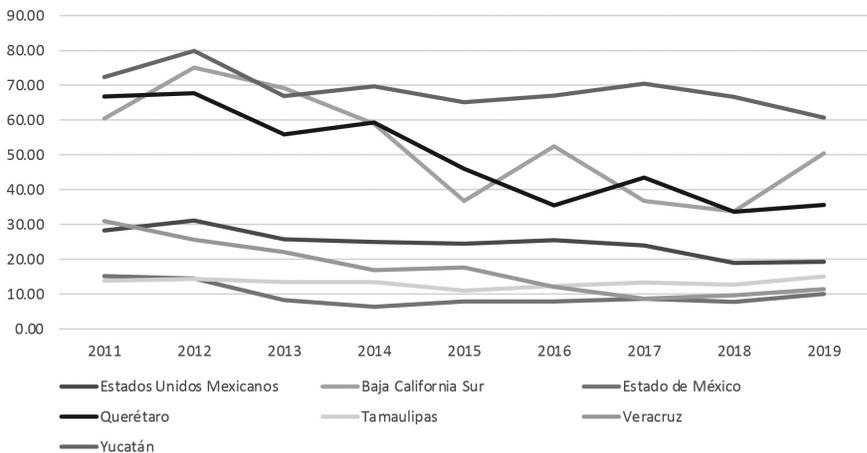
Gráfica 1. Percepción de seguridad 2011-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ENVIPE, 2011-2019.

Si analizamos los datos a nivel estatal, podemos notar las disparidades entre entidades. El caso más emblemático en cuanto a seguridad a nivel estatal lo constituye Yucatán, que muestra 40 a 50% por encima de percepción respecto al promedio nacional. Mientras que en el lado contrario se encuentran el Estado de México, Tamaulipas y Morelos, que están entre 10 y 15% por debajo del promedio nacional a lo largo del periodo.

Gráfica 2. Percepción de seguridad por estado 2011-2018



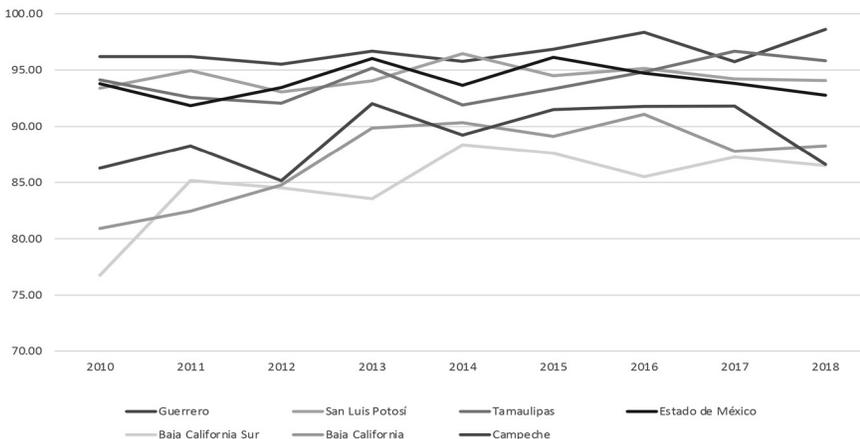
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ENVIPE, 2011-2019.

II.II. La cifra negra

Otro aspecto que debe ser tomado en cuenta es el de la cifra negra, que se entiende como los hechos delictivos no denunciados o sin averiguación previa. La información al respecto se puede encontrar en la ENVIPE, donde se puede observar que para el periodo entre 2011 y 2019, 92% de los hechos delictivos totales no fueron denunciados. Sin embargo, esta tasa no es homogénea: en el caso de robo de vehículos, solo no se denuncia una tercera parte, lo cual puede deberse a la posibilidad de estar asegurado, o bien, a la necesidad de evitar alguna responsabilidad en caso de que dicho vehículo se vea envuelto en algún otro hecho delictivo; para el caso de la extorsión, esta no se denuncia en 98% de los casos.

Si se analiza la cifra negra a nivel estatal, tenemos que Guerrero en promedio tiene 96% siendo el mayor a nivel nacional, mientras que Baja California Sur presenta el menor subregistro con un porcentaje de 85%. Se observa que si bien existe una heterogeneidad, esta no es de la misma proporción que se observó en la percepción de seguridad. El disminuir esta tasa de no denuncia implicaría por parte de las corporaciones municipales una mayor cercanía a la población y una mayor facilidad en cuanto al proceso de denuncia por parte de las procuradurías estatales. Asimismo, el bajar la cifra negra implica una mayor capacidad del gobierno en todos sus niveles para perseguir y sancionar el delito.

Gráfica 3. Porcentaje de cifra negra

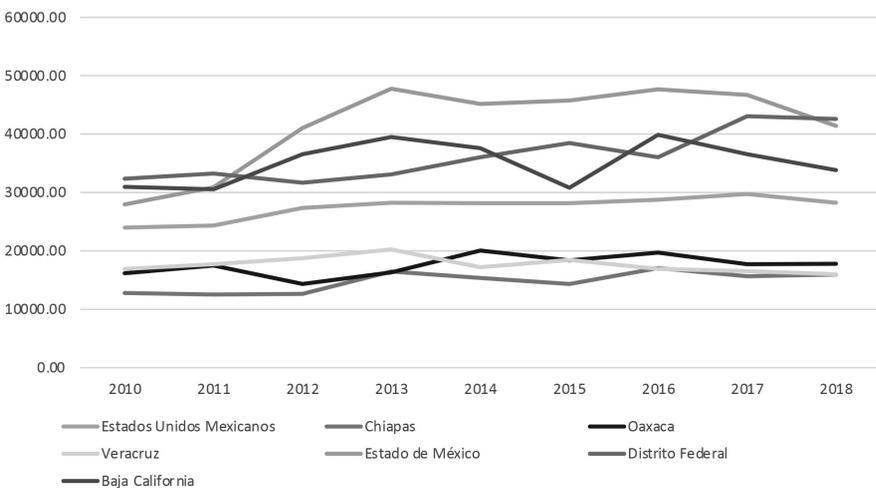


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ENVIPE, 2011-2019.

II.III. La prevalencia y la incidencia

La prevalencia delictiva es la tasa de víctimas de algún hecho delictivo por cada cien mil habitantes, mientras que la incidencia delictiva es la tasa de delitos por cada cien mil habitantes. Estos indicadores nos dan una perspectiva sobre los hechos delictivos que puede sufrir cada víctima. Así, la tasa de prevalencia promedio para el periodo donde se encuentran disponibles los datos a nivel nacional es de 27,452 víctimas por cada cien mil habitantes, con Chiapas situándose por debajo del promedio nacional teniendo 14,749; Oaxaca con 17,551 y Veracruz con 17,627. Mientras que en el otro lado del espectro tenemos al Estado de México con 41,598; la Ciudad de México con 36,279 y Baja California con 35,138 como las entidades con mayor prevalencia delictiva.

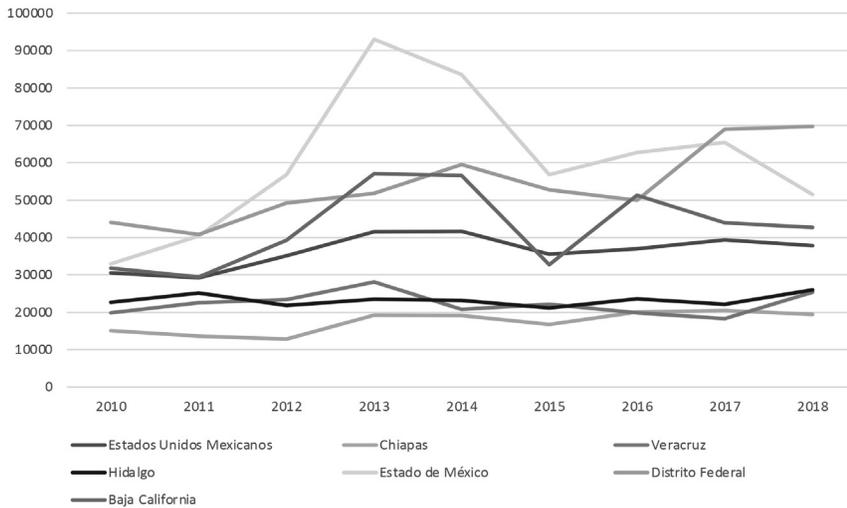
Gráfica 4. Tasa de prevalencia delictiva



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ENVIPE, 2011-2019.

En el caso de la incidencia delictiva el promedio nacional fue de 36,420 delitos por cada cien mil habitantes, teniendo como los estados con menores tasas a Chiapas con 17,390; Veracruz con 22,777 e Hidalgo con 23,241. Siendo los estados con mayor incidencia el Estado de México, la Ciudad de México y Baja California con 60,354; 54,075 y 42,769 respectivamente.

Gráfica 5. Tasa de incidencia delictiva



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ENVIPE, 2011-2019.

II.IV. Características de SUBSEMUN-FORTASEG

El Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN) se reestructuró y a partir del ejercicio 2016 se convierte en el Subsidio para el Fortalecimiento del desempeño en materia de Seguridad Pública (FORTASEG).

El FORTASEG es un subsidio que se otorga a los municipios y, en su caso, a los estados, cuando estos ejercen la función de seguridad pública en lugar de los primeros o coordinados con ellos, para el fortalecimiento de los temas de seguridad.

Con este subsidio se cubren aspectos de evaluación de control de confianza de los elementos operativos de las instituciones policiales municipales, su capacitación, recursos destinados a la homologación policial y a la mejora de condiciones laborales de los policías, su equipamiento, la construcción de infraestructura, prevención del delito y la conformación de bases de datos de seguridad pública y centros telefónicos de atención de llamadas de emergencia y, en general, apoyar la profesionalización, certificación y equipamiento de los elementos de las instituciones de seguridad pública. En esencia, la diferencia principal con el SUBSEMUN es

que el FORTASEG se basa en el desarrollo de las personas. Fortalecimiento tecnológico, de equipo e infraestructura de las instituciones de seguridad pública, a la prevención social de la violencia y la delincuencia, así como a la capacitación, entre otras, en materia de derechos humanos e igualdad de género.

Cuadro 1. Características del SUBSEMUN-FORTASEG

Año	Millones de pesos nominales	Número de municipios o delegaciones beneficiados	Coparticipación municipal
2008	\$ 3,589.4	150	25.00
2009	\$ 4,137.9	206	33.33
2010	\$ 4,137.9	206	30.00
2011	\$ 4,303.3	220	30.00
2012	\$ 4,453.9	239	30.00
2013	\$ 4,559.8	251	25.00
2014	\$ 4,733.0	268	25.00
2015	\$ 4,893.9	280	25.00
2016	\$ 5,952.7	300	25.00
2017	\$ 5,000.0	300	20.00
2018	\$ 5,000.0	300	20.00
2019	\$ 4,009.1	252	20.00

Fuente: Reglas de Operación de SUBSEMUN-FORTASEG para cada año. Acuerdo que define los municipios o demarcaciones territoriales del D.F. elegibles para recibir transferencias. *Diario Oficial de la Federación*, varias fechas en diferentes años entre 2008 y 2019.

Dentro de las principales características del SUBSEMUN-FORTASEG es que cada municipio debe aportar una coparticipación, con el objetivo de incrementar el compromiso de las autoridades locales; dicha coparticipación ha variado a lo largo del tiempo dependiendo de los lineamientos anuales del programa.

En México, hasta 2020, existen un total de 2,464 municipios y 16 demarcaciones territoriales en las 32 entidades en las que se encuentra dividido el país. Como se esperaría, entre estas divisiones políticas exis-

ten múltiples diferencias tanto en las características sociodemográficas de la población, como en las características geográficas y económicas de dichas divisiones. Sin embargo solo 392 de estas divisiones políticas se han hecho acreedoras a este fondo, debiéndose además tener en cuenta que únicamente alrededor de una tercera parte de estos beneficiarios tuvieron los recursos a lo largo del periodo de análisis, con las consecuencias previsibles.

Cuadro 2. Participación de los beneficiarios en el SUBSEMUN-FORTASEG

Número de años con fondos	Número de municipios	Porcentaje
12	126	32.14%
11	24	6.12%
10	14	3.57%
9	25	6.38%
8	18	4.59%
7	25	6.38%
6	18	4.59%
5	12	3.06%
4	15	3.83%
3	37	9.44%
2	36	9.18%
1	42	10.71%

Fuente: Reglas de Operación de SUBSEMUN-FORTASEG para cada año. Acuerdo que define los municipios o demarcaciones territoriales del D.F. elegibles para recibir transferencias. *Diario Oficial de la Federación*, varias fechas en diferentes años entre 2008 y 2019.

Mapa 1. Distribución geográfica de los beneficiarios 2008 y 2019



Fuente: Reglas de Operación de SUBSEMUN-FORTASEG para cada año. Acuerdo que define los municipios o demarcaciones territoriales del D.F. elegibles para recibir transferencias. *Diario Oficial de la Federación*, varias fechas en diferentes años entre 2008 y 2019.

De igual forma, los municipios beneficiarios se distribuyen a lo largo del territorio nacional, ampliándose su cobertura para el final del periodo.

Una forma de homogeneizar las características de los beneficiarios y los montos es mediante la aportación per cápita que recibe cada entidad, teniendo en perspectiva los promedios nacionales, como puede verse en el cuadro 3. En primer lugar se observa que la población beneficiaria de las transferencias en seguridad aumenta de manera consistente, mientras que en segundo lugar, las aportaciones per cápita se comportan de manera inestable, aunque hacia el final del periodo se tiene una disminución de 25% respecto al dato inicial. Más población beneficiaria con una menor aportación.

Cuadro 3. Beneficiarios por aportación per cápita

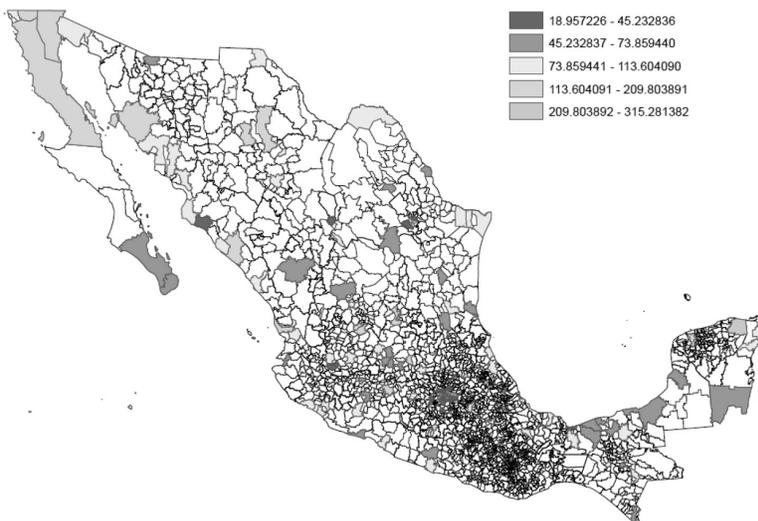
Año	Población cubierta (millones)	Aportación per cápita (pesos)
2008	61,946	77.26
2009	68,819	80.10
2010	69,918	78.84
2011	70,097	74.25

2012	73,905	70.25
2013	76,492	68.81
2014	78,966	69.71
2015	81,138	70.17
2016	85,185	62.57
2017	85,687	68.93
2018	86,759	68.07
2019	84,658	55.69

Fuente: Reglas de Operación de SUBSEMUN-FORTASEG para cada año. Acuerdo que define los municipios o demarcaciones territoriales del D.F. elegibles para recibir transferencias. *Diario Oficial de la Federación*, varias fechas en diferentes años entre 2008 y 2019.

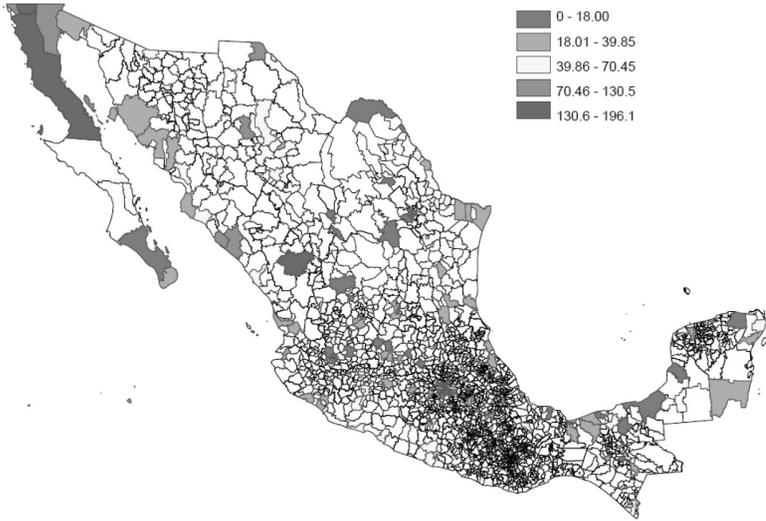
Los siguientes mapas muestran la distribución geográfica de las aportaciones per cápita en pesos para cada municipio, para el 2008 y para 2019 respectivamente.

Mapa 2. Aportación per cápita municipal 2008



Fuente: Reglas de Operación de SUBSEMUN-FORTASEG para cada año. Acuerdo que define los municipios o demarcaciones territoriales del D.F. elegibles para recibir transferencias. *Diario Oficial de la Federación*, varias fechas en diferentes años entre 2008 y 2019.

Mapa 3. Aportación per cápita municipal 2019



Fuente: Reglas de Operación de SUBSEMUN-FORTASEG para cada año. Acuerdo que define los municipios o demarcaciones territoriales del D.F. elegibles para recibir transferencias. *Diario Oficial de la Federación*, varias fechas en diferentes años entre 2008 y 2019.

Claramente puede verse que existen beneficiarios muy por encima o debajo del promedio de aportaciones per cápita nacional, por lo anterior si solo se tomara en cuenta a los diez municipios con mayor o menor aportación per cápita, se tendrían los siguientes resultados. Para iniciar se observa que en el 2008, al comenzar el programa, los mayores beneficios se encontraron en municipios muy grandes, incluso superiores a los menos beneficiados, pero tras este inicio y el ajuste de las reglas, cambios y salidas de municipios, los mayores beneficiarios en términos per cápita suelen estar asociados a municipios pequeños, caso muy distinto a los menos beneficiados, que consistentemente aumentan su tamaño poblacional mientras mantienen relativamente estable su aportación per cápita, esto se observa en las estadísticas contenidas en el cuadro 4.

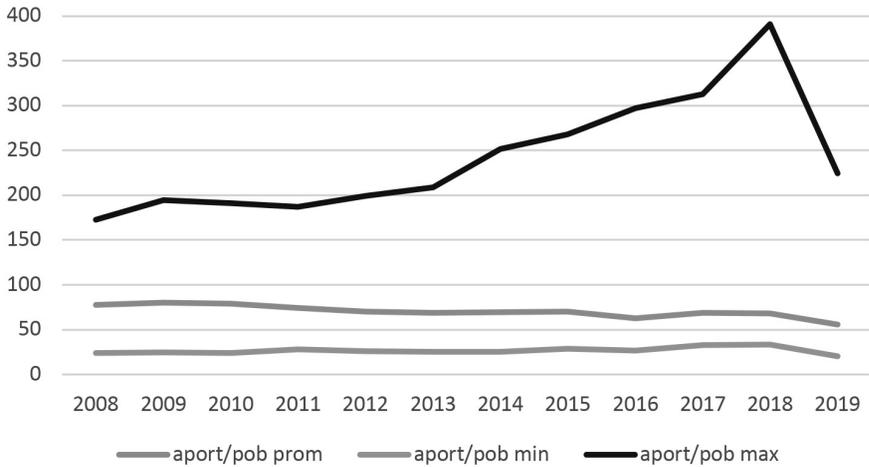
Cuadro 4. Comparación menores y mayores beneficiarios por aportación per cápita

Año	Beneficiarios con menor aportación per cápita			Beneficiarios con mayor aportación per cápita		
	Aportación (millones)	Población (millones)	Aportación per cápita	Aportación (millones)	Población (millones)	Aportación per cápita
2008	128.3	5.402	23.7	1065.7	6.173	172.6
2009	137.4	5.587	24.6	206.4	1.061	194.5
2010	137.4	5.676	24.2	206.4	1.081	191.0
2011	155.3	5.499	28.2	215.3	1.153	186.8
2012	141.3	5.397	26.2	215.3	1.082	199.1
2013	151.3	5.998	25.2	207.1	0.992	208.7
2014	151.7	5.946	25.5	125.0	0.496	251.8
2015	178.1	6.221	28.6	125.0	0.467	267.9
2016	146.7	5.534	26.5	105.8	0.356	296.9
2017	235.7	7.263	32.5	120.0	0.384	312.5
2018	242.3	7.269	33.3	130.4	0.334	390.9
2019	152.0	7.491	20.3	187.8	0.838	224.2

Fuente: Reglas de Operación de SUBSEMUN-FORTASEG para cada año. Acuerdo que define los municipios o demarcaciones territoriales del D.F. elegibles para recibir transferencias. *Diario Oficial de la Federación*, varias fechas en diferentes años entre 2008 y 2019.

Las diferencias anteriores pueden observarse en la siguiente gráfica, donde se incluye el promedio nacional de aportación per cápita, dejando mucho más clara la tendencia ascendente de los municipios con mayores transferencias hasta el fin del sexenio pasado, como se muestra en la gráfica 6.

Gráfica 6. Tendencia de las aportaciones per cápita



Fuente: Reglas de Operación de SUBSEMUN-FORTASEG para cada año. Acuerdo que define los municipios o demarcaciones territoriales del D.F. elegibles para recibir transferencias. *Diario Oficial de la Federación*, varias fechas en diferentes años entre 2008 y 2019.

Si lo anterior los relativizamos a los totales de los beneficiarios, tenemos que tanto los más como los menos beneficiados reciben en promedio 3% del total de los recursos; sin embargo, estos últimos contienen 8% de la población cubierta, mientras que los más beneficiados solo tienen 1%, como se muestra en el cuadro 5.

Cuadro 5. Participación porcentual de los diez municipios con mayores y menores aportaciones per cápita

Año	Aportación 10 min	Población 10 min	Aportación 10 max	Población 10 max
2008	2.68%	8.72%	22.27%	9.97%
2009	2.49%	8.12%	3.74%	1.54%
2010	2.49%	8.12%	3.74%	1.55%
2011	2.98%	7.85%	4.14%	1.64%
2012	2.72%	7.30%	4.15%	1.46%
2013	2.87%	7.84%	3.93%	1.30%
2014	2.76%	7.53%	2.27%	0.63%

2015	3.13%	7.67%	2.20%	0.58%
2016	2.75%	6.50%	1.98%	0.42%
2017	3.99%	8.48%	2.03%	0.45%
2018	4.10%	8.38%	2.21%	0.38%
2019	3.22%	8.85%	3.98%	0.99%

Fuente: Reglas de Operación de SUBSEMUN-FORTASEG para cada año. Acuerdo que define los municipios o demarcaciones territoriales del D.F. elegibles para recibir transferencias. *Diario Oficial de la Federación*, varias fechas en diferentes años entre 2008 y 2019.

Lo anteriormente descrito nos lleva a buscar los motivos por los cuales dichas aportaciones se comportan de manera tan diferenciada, mismos que se encuentran en las características de cada uno de los dos programas analizados cuantitativamente aquí.

II. V. El SUBSEMUN

El SUBSEMUN, programa de transferencia de recursos del Ejecutivo Federal a las corporaciones policiacas municipales para apoyar la seguridad pública. Dicha transferencia se dio a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) y estuvo vigente entre 2008 y 2015. Una característica de este subsidio es que estaba condicionado a partidas predeterminadas, además de tener cofinanciamiento de los gobiernos municipales.

Dentro de los distintos rubros en los que se dividía el SUBSEMUN tenemos que la aportación federal estaba enfocada a la profesionalización, equipamiento, infraestructura y operación policial, mientras que la aportación municipal se centraba en la cuestión salarial de los elementos que conformaban dichas corporaciones policiacas. Estas aportaciones municipales iban de una cuarta parte hasta una tercera parte del monto total. Los objetivos generales del SUBSEMUN tuvieron adecuaciones a lo largo del periodo en el cual operó, en su arranque eran (SESNSP, 2008):

- a. Establecer la mecánica operativa del programa para llevar a cabo la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, avanzando hacia un nuevo modelo de operación policial.

- b. Estandarizar el equipamiento básico para personal operativo utilizado por las corporaciones policiales de los municipios y del Gobierno del Distrito Federal en la prevención y combate al delito, así como mejorar la infraestructura de las corporaciones.

Para el 2009, los nuevos objetivos que se agregaron fueron (SESNSP, 2009):

- a. Alinear los esfuerzos del Estado mexicano en la atención del fenómeno delictivo a través de la coordinación de acciones, la homologación de procesos técnicos-operativos, de integración de la información, y de la administración de la infraestructura de telecomunicaciones y estructuras institucionales, así como la implantación de un sistema de operación que incluya no solo su persecución, sino también la prevención del delito, mediante la utilización de la inteligencia como herramienta principal.
- b. Lograr la transformación de las corporaciones policiales en el país, bajo un Nuevo Modelo Policial que incorpore a la actuación de los elementos policiales de los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, estándares de operación unificados y a la utilización compartida de las tecnologías de la información y telecomunicaciones, así como esquemas homologados de capacitación y evaluación, que aseguren su desempeño eficaz y eficiente en la prevención y persecución de los delitos, a fin de recuperar la confianza de la ciudadanía. Continuando con el objetivo b. del 2008.

Para su tercer año de funcionamiento, se le agregaron los siguientes objetivos a los contenidos en el periodo anterior:

- I. Fortalecer los factores de protección y seguridad mediante intervenciones integrales y coordinadas de carácter preventivo de instituciones públicas, privadas y sociales, que permitan anticipar y evitar los diversos tipos de inseguridad y modalidades de violencia; así como promover una cultura de la paz, impulsar la participación ciudadana y fortalecer la cohesión social.
- II. Apoyar la construcción y mejorar las instalaciones estratégicas, a fin de contar con la infraestructura necesaria para la operación del Modelo Policial en los Municipios y Demarcaciones Terri-

toriales del Distrito Federal, incluyendo Unidades de Análisis, Centros de Radio y Aulas Virtuales.

Para el 2012 y los años siguientes solo se mantiene un objetivo general, que será “fortalecer el desempeño de las funciones de seguridad pública de los municipios y, en su caso, de los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como del Gobierno del Distrito Federal en sus demarcaciones territoriales, a fin de salvaguardar los derechos e integridad de sus habitantes y preservar las libertades, el orden y la paz públicos, conforme a los Programas con Prioridad Nacional” (SESNSP, 2012); dejando como objetivos específicos los que anteriormente eran generales, que mencionamos previamente. Dichos programas con prioridad nacional son:

1. Desarrollo, profesionalización y certificación policial.
2. Sistema nacional de información para la seguridad pública.
3. Implementación y desarrollo del sistema de justicia penal.
4. Tecnologías, infraestructura y equipamiento de apoyo a la operación policial.
5. Sistema Nacional de Atención de llamadas de emergencia y denuncias ciudadanas.
6. Diseño de políticas públicas destinadas a la prevención social de la violencia.

II. VI. El FORTASEG

El Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG), a diferencia del SUBSEMUN, solo menciona un objetivo general:

apoyar a los beneficiarios en la profesionalización, la certificación y el equipamiento personal de los elementos policiales de las instituciones de seguridad pública. De manera complementaria, se podrá destinar al fortalecimiento tecnológico, de equipo e infraestructura de las instituciones de seguridad pública, a la prevención social de la violencia y la delincuencia, así como a la capacitación, entre otras, en materia de derechos humanos y de igualdad de género. (SESNSP, DOF, 2016, enero 20).

Para 2018 el objetivo sufre una modificación eliminando “la capacitación, entre otras, en materia de derechos humanos y de igualdad de género” (SESNSP, DOF, 2018, enero 25).

FORTASEG solo pone rubros en los cuales pueden ejercerse los recursos recibidos, dejando a los beneficiarios la elaboración de su proyecto, ajustándose a los siguientes objetivos:

Los beneficiarios destinarán los recursos del FORTASEG prioritariamente para la profesionalización, certificación y equipamiento de los elementos policiales, los cuales están relacionados con los siguientes Programas con Prioridad Nacional:

- I. Desarrollo, Profesionalización y Certificación Policial;
- II. Implementación y Desarrollo del Sistema de Justicia Penal y Sistemas Complementarios, y
- III. Tecnologías, Infraestructura y Equipamiento de Apoyo a la Operación Policial (en lo que compete exclusivamente al equipamiento personal del elemento policial).

De manera complementaria, los beneficiarios destinarán los recursos referidos en el párrafo anterior para el fortalecimiento tecnológico, de equipo e infraestructura de las instituciones de seguridad pública, a la prevención social de la violencia y la delincuencia, los cuales están relacionados con los siguientes Programas con Prioridad Nacional:

- I. Tecnologías, Infraestructura y Equipamiento de Apoyo a la Operación Policial;
- II. Sistema Nacional de Información para la Seguridad Pública;
- III. Sistema Nacional de Atención de Llamadas de Emergencia y Denuncias Ciudadanas, y
- IV. Desarrollo de Capacidades en Instituciones Locales para el Diseño de Políticas Públicas destinadas a la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana en Temáticas de Seguridad Pública.” (SESNSP, DOF, 2016, enero 20).

Estos rubros se mantienen sin cambios y vigentes hasta el 2019.

II.VII. Incidencia delictiva municipal 2008-2019

La forma más lógica de medir cuantitativamente la eficiencia en la transferencia de los recursos es en sus resultados tangibles. La incidencia delictiva a nivel municipal dentro del SENSP se encuentra a partir del 2011, sin embargo para el periodo previo a esto se pueden obtener las cifras de los homicidios dolosos desde que inicio el SUBSEMUN, en el 2008.

Al igual que en los cuadros de los apartados anteriores, se ordenaron los datos de acuerdo a tres criterios: aportaciones per cápita y homicidios dolosos e incidencia delictiva por cada 100 mil habitantes. Asimismo, se continúa analizando los diez municipios que se encuentran en los extremos de este ordenamiento para ver las características de los más y menos beneficiados, así como aquellos que cuentan con las mayores y menores tasas de homicidios dolosos e incidencia delictiva.

Al ordenar a los beneficiarios por aportaciones per cápita, tenemos una primera aproximación a las características que tienen respecto a los recursos, lo cual se describe en los cuadros 6 y 7. En el primero de los cuadros se puede ver el total de homicidios dolosos y la incidencia delictiva para todos los municipios beneficiados, así como para los dos subgrupos que se encuentran en los extremos de esta clasificación.

Los homicidios totales tienen un comportamiento de inicio ascendente, con un máximo en 2010, disminuyendo hacia 2014 y con un repunte en los años siguientes, con una variación a lo largo del periodo de cerca de 150% para el 2018. La incidencia se mantiene relativamente estable entre 2011 y 2019. En el caso de los municipios más beneficiados, tanto los homicidios como la incidencia tienen una caída sostenida con un gran repunte en el 2019, mientras que en el caso de los menos beneficiados, los datos muestran un incremento sostenido en homicidios e incidencia de hasta 275% y 100% respectivamente.

Cuadro 6. Incidencia delictiva y homicidios totales de los municipios con mayores y menores aportaciones per cápita

Año	Homicidios dol nal	Incidencia total nal	Homicidios Dol max	Incidencia total max	Homicidios Dol min	Incidencia total min
2008	8,833		1218		374	
2009	13,290		194		433	
2010	17,954		206		516	
2011	13,172	953,291	229	16,897	418	57,872
2012	12,842	1'003,216	122	19,115	511	48,846
2013	11,370	916,971	134	18,083	517	66,062
2014	10,644	988,343	93	6,500	548	60,856
2015	11,478	905,510	82	3,975	850	66,616
2016	14,484	982,363	66	3,629	931	55,292
2017	18,385	1'126,842	84	3,741	1,189	97,038
2018	21,847	1'118,910	97	3,424	1,295	89,728
2019	18,540	974,610	416	8,418	1,154	112,926

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SENSP, 2020) y Reglas de Operación de SUBSE-MUN-FORTASEG para cada año.

El cuadro 7 mide los datos presentados en el cuadro precedente en términos de tasas por cien mil habitantes. Como vimos anteriormente, las divergencias entre los dos subgrupos no están en términos de los montos recibidos sino en las diferencias poblacionales. Así, los municipios más beneficiados tienen mayores tasas de homicidios, superiores al triple del valor que muestra el subgrupo menos favorecido, situación muy distinta al caso de la incidencia, donde si bien al inicio del periodo llega a ser del doble la diferencia entre los dos subgrupos, para 2015 cambia la tendencia, teniendo una mayor incidencia hacia el final del periodo los municipios menos favorecidos. Menores recursos llevan a una mayor tasa de homicidios e incidencia, mientras que los municipios con mayores recursos mejoraron en la incidencia mas no en los homicidios.

Cuadro 7. Incidencia delictiva y homicidios per cápita de los municipios con mayores y menores aportaciones per cápita

Año	Homicidios dol nal percap	Incidencia total nal percap	Homicidios dol max percap	Incidencia total max percap	Homicidios dol min percap	Incidencia total min percap
2008	14.26		19.73		6.92	
2009	19.31		18.28		7.75	
2010	25.68		19.06		9.09	
2011	18.79	1,359.96	19.86	1,465.70	7.60	1,052.36
2012	17.38	1,357.43	11.28	1,766.99	9.47	904.99
2013	14.86	1,198.78	13.51	1,823.00	8.62	1,101.31
2014	13.48	1,251.60	18.73	1,309.40	9.22	1,023.53
2015	14.15	1,116.01	17.57	851.95	11.52	902.53
2016	17.00	1,153.21	18.53	1,018.72	16.82	999.19
2017	21.46	1,315.08	21.88	974.26	16.37	1,336.10
2018	25.18	1,289.68	29.07	1,026.30	17.81	1,234.34
2019	21.90	1,151.23	49.67	1,005.12	15.41	1,507.51

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SENSP, 2020) y Reglas de Operación de SUBSEMUN-FORTASEG para cada año.

Si ahora ordenamos a los beneficiarios del SUBSEMUN-FORTASEG por la tasa de homicidios, tendremos los resultados contenidos en el cuadro 8. Aquí se observan tanto los valores totales como las tasas por cada 100 mil habitantes de los dos subgrupos.

Aquí claramente se muestra la realidad de la dispersión de los beneficiarios respecto a las tasas de homicidios, teniéndose diferencias de hasta 50 veces entre los grupos con mayores y menores tasas, mientras que llegan a un mínimo en 2014 para el grupo de mayores tasas, y entre 2010 y 2012 para el grupo con menor. La incidencia, como ya se observó anteriormente, no se mueve en el mismo sentido que los homicidios: para el caso de los beneficiarios con menores tasas de homicidios, la incidencia aumentó doce veces entre 2011 y 2019; mientras que la tasa de

homicidios se mantiene estable en dos a lo largo del periodo. En el caso de los municipios con mayor tasa de homicidios, la incidencia baja en aproximadamente una tercera parte para el periodo de análisis, mientras que los homicidios aumentan en dos terceras partes.

Cuadro 8. Incidencia delictiva de los municipios con mayores y menores homicidios per cápita

Año	Homicidios del max	Incidencia total max	Homicidios del max percap	Incidencia total max percap	Homicidios del min	Incidencia total min	Homicidios del min percap	Incidencia total min percap
2008	3,512		66.78		23		1.43	
2009	5,440		100.77		52		2.05	
2010	7,243		155.86		26		1.78	
2011	3,490	66,079	111.52	2,111.54	24	4,209	0.41	72.77
2012	2,699	53,361	93.56	1,849.66	26	2,599	0.64	64.37
2013	1,560	26,098	79.07	1,322.76	20	4,287	0.48	103.01
2014	1,446	37,232	53.72	1,383.11	11	8,881	0.98	791.96
2015	1,880	33,463	70.31	1,251.46	46	22,186	2.00	963.69
2016	2,105	25,806	95.37	1,169.14	41	20,296	1.97	974.93
2017	3,924	68,069	102.23	1,773.37	36	16,315	1.79	810.97
2018	4,495	57,679	114.22	1,465.67	42	11,302	2.10	566.13
2019	4,674	72,555	102.01	1,583.58	87	25,784	3.28	972.56

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SENSP, 2020) y Reglas de Operación de SUBSE-MUN-FORTASEG para cada año.

Finalmente, se realiza el ordenamiento de los beneficiarios por la tasa de incidencia por cada 100 mil habitantes. Aquí se puede ver que el subgrupo con mayor incidencia excede por mucho al grupo con menor, en términos de su tasa, de manera consistente a lo largo del tiempo, aunque muestra una disminución de alrededor de 20% a lo largo del periodo, mientras mantiene su tasa de homicidios con un prome-

dio de 20, teniendo su punto más bajo en 2014 con solo 13.2. En el caso del subgrupo con menor incidencia, esta aumenta fuertemente hacia 2014, disminuyendo de manera notable hacia el final del periodo, mientras que su tasa de homicidios se dispara en ese mismo año, teniendo su máximo en 2017 con 12.16 y un promedio a lo largo del periodo de 5 homicidios.

Cuadro 9. Incidencia delictiva de los municipios con mayores y menores niveles de incidencia delictiva per cápita

Año	Homicidios dol max	Incidencia total max	Homicidios dol max percap	Incidencia total max percap	Homicidios dol min	Incidencia total min	Homicidios dol min percap	Incidencia total min percap
2011	993	150,434	24.37	3,691.97	19	326	0.33	5.68
2012	777	180,002	13.92	3,225.80	62	755	1.53	18.65
2013	616	100,033	21.84	3,546.51	3	115	0.07	2.83
2014	536	125,247	13.20	3,085.57	52	2,400	3.79	174.80
2015	555	101,943	16.25	2,984.73	130	3,030	6.99	163.00
2016	749	134,178	15.77	2,824.41	108	2,275	6.80	143.21
2017	1,101	170,474	19.64	3,040.98	218	2,600	12.16	145.06
2018	1,089	161,949	21.01	3,124.76	69	1,471	5.64	120.21
2019	1,184	159,515	21.74	2,929.31	143	1,632	10.56	120.49

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SENSP, 2020) y Reglas de Operación de SUBSE-MUN-FORTASEG para cada año.

III. ¿Es eficiente la transferencia de recursos a los municipios para reducir la incidencia delictiva?

La pregunta que se formula nos revela cuál es el enfoque de este análisis. No se buscan las características cualitativas de las transferencias sino el enfoque cualitativo sobre si a mayores recursos transferidos por el SUBSEMUN-FORTASEG, se tienen mejores resultados en materia de seguridad pública. Desde el punto de vista de la percepción de la seguridad, las transferencias por este programa no han tenido un efecto positivo en la población respecto a la sensación de seguridad que experimentan en su entorno, como se puede ver en el apartado donde se analiza el ENVIPE. De igual forma, tanto la prevalencia como la incidencia no muestran una mejoría en conjunto, excepto para algunos estados y no a lo largo de todo el periodo. Si el objetivo inicial del SUBSEMUN-FORTASEG es la seguridad pública a un nivel local como lo es en los municipios, al menos para la percepción de la ciudadanía este ha fracasado.

Ahora bien, si se analizan los datos de los municipios a los cuales se realizan las transferencias, lo primero que se observa es que no necesariamente ha sido un esfuerzo constante a lo largo del tiempo, dado que solo la mitad del total de los municipios beneficiados ha recibido estos recursos durante al menos ocho años, mientras que 30% lo ha recibido tres años o menos. De igual forma, si bien ha aumentado la población que habita en alguno de estos beneficiarios, el apoyo promedio para el periodo es de 70 pesos per cápita al año para buscar mejorar un aspecto como la seguridad pública.

Finalmente, el aspecto más duro es aquel relacionado con los homicidios y la incidencia delictiva que enfrentan los municipios beneficiados por el SUBSEMUN-FORTASEG. A nivel global, la tasa de homicidios ha aumentado 50% de inicio a fin del periodo de análisis, mientras que la incidencia delictiva ha disminuido 15% entre 2011 y 2019. Así, los resultados son contrastantes dado que estas dos variables se mueven en sentido contrario, lo cual tiene sentido en lo que se refleja según la percepción ciudadana, dado que los homicidios son considerados de alto impacto, con lo cual sienten una mayor inseguridad en el entorno.

Teniendo en cuenta los aspectos mencionados en los párrafos anteriores y el análisis de datos, se puede concluir lo siguiente: en términos

generales la incidencia delictiva ha disminuido a lo largo del periodo de aplicación de estos recursos, sin embargo en los municipios que recibieron menores aportaciones per cápita esta incidencia aumentó durante el periodo. Esto puede ser visto como consecuencia tanto de diferencias estructurales en las autoridades de seguridad de los municipios, como en los montos recibidos que parecen ser insuficientes para impactar sobre esta incidencia. Así, para buscar la eficiencia en este tipo de programas deberían de considerarse las diferencias estructurales y no solo tomar en cuenta aspectos generales de cada municipio o demarcación, con lo cual se vuelve homogéneo lo que de origen presenta una gran heterogeneidad. Además, dichos recursos deberían ser otorgados por periodos mayores para realmente generar un cambio dentro de las autoridades municipales en materia de seguridad, permitiendo la implementación de planes y programas de largo plazo.

IV. Referencias

- Diario Oficial de la Federación [DOF] (2008). ACUERDO 01/2008 por el que se establecen las bases para la elegibilidad de municipios para la asignación de recursos del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN). Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5028260.*
- _____. (2008). *ACUERDO por el que se dan a conocer las Reglas del Fondo Municipal de Subsidios a los Municipios y a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para la Seguridad Pública y el Modelo de Convenio de Adhesión que se deberá suscribir.* Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028978&fecha=25/01/200.
- _____. (2009). *ACUERDO por el que se dan a conocer las Reglas del Fondo de Subsidios a los Municipios y a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para la Seguridad Pública y el Modelo de Convenio de Adhesión que se deberá suscribir.* Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5079084&fecha=30/01/2009&print=true.
- _____. (2009a). *ACUERDO por el que se dan a conocer las Reglas del Fondo de Subsidios a los Municipios y a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para la Seguridad Pública y el Modelo de Convenio de Adhesión que se deberá suscribir.* Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5079084&fecha=30/01/2009.
- _____. (2010). *Acuerdo por el que se establecen las bases para la elegibilidad de municipios y demarcaciones territoriales del distrito federal para la asignación de recursos Del subsidio para la seguridad pública de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (SUBSEMUN).* Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5584605&fecha=23/01/2020.
- _____. (2010a). *ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (SUBSEMUN) y Modelo de Convenio de Adhesión.* Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5129737&fecha=29/01/2010.

- _____. (2011). *REGLAS para el otorgamiento del subsidio a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal en sus demarcaciones territoriales*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5175985&fecha=28/01/2011.
- _____. (2011a). *ACUERDO por el que se da a conocer la lista de los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal elegibles para el otorgamiento del subsidio en materia de seguridad pública a entidades federativas, municipios y el Distrito Federal, así como la fórmula utilizada para su selección*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5584605&fecha.
- _____. (2012). *REGLAS para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función de seguridad pública o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para sus demarcaciones territoriales*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5233990&fecha=15/02/2012.
- _____. (2012). *ACUERDO por el que se da a conocer la lista de municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, elegibles para el otorgamiento del subsidio a que se refiere el artículo 11 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012, y la fórmula utilizada para su selección*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5229436&fecha=15/01/2012&print=true.
- _____. (2013). *REGLAS para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5286284&fecha=31/01/2013.
- _____. (2013a). *ACUERDO por el que se da a conocer la lista de municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, elegibles para el otorgamiento del subsidio a que se refiere el artículo 9 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013, y la fórmula utilizada para su selección*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5286283&fecha=31/01/2013&print=true.

- _____. (2014). *REGLAS para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5331183&fecha=30/01/2014
- _____. (2014a). *Acuerdo por el que se da a conocer la lista de municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal elegibles para el otorgamiento del subsidio a que se refiere el artículo 9 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014, y la fórmula utilizada para su selección*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5286283.
- _____. (2015). *REGLAS para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados, cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales*. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5379981&fecha=30/01/2015.
- _____. (2016). *LINEAMIENTOS para el otorgamiento del subsidio a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública (FORTASEG) para el ejercicio fiscal 2016*. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5423083&fecha=20/01/2016&print=true.
- _____. (2017). *LINEAMIENTOS para el otorgamiento del subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función para el ejercicio fiscal 2017*. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5469803&fecha=25/01/2017&print=true.
- _____. (2018). *LINEAMIENTOS para el otorgamiento del subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función para el ejercicio fiscal 2018*. Recuperado de [255](http://secretaria-</p></div><div data-bbox=)

doejecutivo.gob.mx/fondos-subsidios/Concertaciones-2018/LINEAMIENTOS_FORTASEG_2018.pdf.

- _____. (2019). *LINEAMIENTOS para el otorgamiento del subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función para el ejercicio fiscal 2019*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5550497&fecha=15/02/2019
- ETHOS. Laboratorio de Políticas Públicas. (2017). *Descifrando el Gasto Público en seguridad*. México: ETHOS Laboratorio de Políticas Públicas. Recuperado de www.ethos.org.mx
- INEGI. (2019). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre seguridad Pública ENVIPE*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/>.
- Martínez Tiburcio, M. G. (2017). Desafíos en la implementación de la prevención en el SUBSEMUN: el caso del municipio de Lerma de Villada, Estado de México. *Espacios Públicos*, 48: 67-86.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2020). *Datos Abiertos de Incidencia delictiva*. Recuperado de <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva>.
- Soria Romo, R. y Flores Payán, L. (2017). SUBSEMUN e incidencia delictiva: Una evaluación preliminar de su impacto en los municipios mexicanos. El municipio ante la crisis del federalismo mexicano. En Carrera Hernández, A. P., *El municipio ante la crisis del federalismo mexicano*, 143-162. México: Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos A. C.

EL IMPACTO DIFERENCIADO DE LA MUJER FRENTE A LA SEGURIDAD PÚBLICA

Lucía Almaraz
CPS de Jalisco/UNIVA

Sumario: I. Introducción; II. Datos estadísticos de la incidencia delictiva en México; III. La situación de la violencia a las mujeres reflejada en estadísticas; IV. La situación de inseguridad de las mujeres en Latinoamérica; V. La máxima manifestación de violencia a la mujer: el feminicidio; VI. Visión criminológica de la mujer y la inseguridad en las calles; VII. Políticas públicas en México: programas de mujeres; VIII. ¿Existe bienestar en las mujeres?; IX. Desigualdad de género y violaciones de derechos humanos a las mujeres; X. A manera de conclusión; XI. Referencias.

Resumen

La inseguridad es el primer problema que los mexicanos detectan como el más importante y menos atendido por las autoridades, antes que la corrupción, la pobreza, impunidad y la desigualdad, factores que de alguna manera se encuentran concatenados con el incremento de la incidencia delictiva de los delitos de alto impacto durante la última década.

En el análisis que realizaremos en este capítulo abordaremos particularmente los reportes e informes sobre los delitos que más afectan a la mujer, identificando cuáles son los tipos penales más recurrentes que se comenten contra mujeres en México, así mismo evidenciaremos que aún cuando ya se comienzan a contar con estadísticas y datos desagregados respecto al sexo, particularmente en lo que corresponde a datos sobre las mujeres, se quedan en el ámbito cuantitativo y poco se ha explorado sobre estudios particulares de análisis del fenómeno de inseguridad frente

a las mujeres, de ahí que a pesar de que existen legislaciones de atención y prevención de la violencia contra las mujeres, lo es que no existe aún el interés de elaborar estudios profundos sobre los motivos por los cuales se han incrementado las agresiones a las mujeres. Aún cuando existen políticas públicas dirigidas de manera particular a las mujeres, incluso tipos penales especiales como el feminicidio el cual cuenta con penas de hasta 70 años de prisión, con el ánimo de inhibir la comisión de este, no han sido decisivas para inhibirlo y menos para erradicarlo.

La intención de este trabajo es evidenciar la importancia de generar estudios de análisis que visibilicen la violencia ejercida hacia las mujeres, así como el diseño de estrategias que permitan la atención integral del fenómeno delincriminal en contra de las mujeres.

Palabras clave: Seguridad pública, violencia, mujeres, delitos, feminicidio, políticas públicas, incidencia delictiva.

Abstract

Insecurity is the first problem that Mexicans detect as the most important and least served by the authorities, rather than corruption, poverty, impunity and inequality, factors that are somehow concatenated with the increased crime incidence of high-impact crimes over the past decade.

In the analysis we will carry out in this chapter we will particularly address the reports and reports on the crimes that most affect women, identifying which are the most recurrent criminal types that are discussed against women in Mexico, we will also show that even if statistics are already beginning to be available with disaggregated data regarding sex, it is also that , particularly as far as data on women are concerned are left in the quantitative field and little has been explored on particular studies of analysis of the phenomenon of insecurity against women, hence even though there are laws on the care and prevention of violence against women, so too is the interest in developing in-depth studies on the reasons why women have been assaulted. Although there are public policies aimed in particular at women, even special criminal types such as femicide which has sentences of up to 70 years in prison with the encouragement of inhibiting the commission of it, this has not been instrumental in inhibiting it less to eradicate it.

The intention of this work is to demonstrate the importance of generating analysis studies that make women's violence visible, as well as the design of strategies that allow comprehensive attention to the crime phenomenon against women.

Keywords: Public security, violence, women, crimes, femicide, public policies, crime incidence.

I. Introducción

En México la situación de violencia hacia la mujer es alarmante, la violencia afecta de manera diferenciada y específica a las mujeres, que va más allá de la violencia familiar. El temor de estas al salir a la calle debido a la agresión constante en lugares públicos, afecta sus derechos humanos y con ello el incremento en las estadísticas de delitos dirigidos a las mujeres, como el feminicidio.

Existe una ausencia en estudios sobre cómo nos afecta la inseguridad de manera diferente que a los hombres; los informes que existen se centran en delitos como violencia familiar que, si bien es un gran problema, también lo es que este tipo de estudios no nos permite una visión integral sobre el problema que existe entre la seguridad y la mujer.

Durante décadas los expertos además de conceptualizar la seguridad pública han delimitado cuáles son las variables para atender el fenómeno de violencia e inseguridad, considerando la pobreza, migración, infraestructura física y precaria, violencia familiar, pandillas, crimen organizado, armas, drogas y alcohol, impunidad, precaria procuración de justicia y la corrupción.

II. Datos estadísticos de la incidencia delictiva en México

Conocer los informes existentes sobre la incidencia delictiva en México y Latinoamérica relativos a los delitos de alto impacto y su repercusión frente a los roles de la mujer, es lo que nos permitirá visualizar las afectaciones de la inseguridad y la violencia hacia a la mujer.

En estudios como el Índice de Paz México (2019), los datos más importantes:

- La paz en México se deterioró 4.9% entre 2017 y 2018.
- La tasa de homicidios nacional aumentó 80.5% entre 2015 y 2018.
- Yucatán fue identificado como el estado más pacífico de México, seguido de Campeche, Tlaxcala, Chiapas e Hidalgo.
- Por el contrario, Baja California fue señalado como el estado menos pacífico de México, seguido de Guerrero, Colima, Quintana Roo y Chihuahua.
- La tasa de homicidios aumentó 14% en 2018 y llegó a 27.2 casos por cada 100 mil habitantes. El 69.4% de los homicidios se cometieron con un arma de fuego.
- La tasa de impunidad en México es de 97%.
- Baja California Sur tuvo la mayor mejora en su calificación, su tasa de homicidios se redujo 76% al pasar de 104.5 a 26 homicidios por cada 100 mil habitantes.
- Guanajuato registró la calificación general con el mayor deterioro, su tasa de homicidios se incrementó 127% en 2018.
- La tasa de crímenes de la delincuencia organizada se elevó 11.6% en 2018. Ese año, tanto la extorsión como los delitos de narcomenudeo aumentaron.
- Se redujeron las tasas de secuestro y trata de personas.
- La tasa de delitos con violencia incrementó 25% de 2015 a 2018.
- También se ha elevado la violencia con armas de fuego. La tasa pasó de 13.5 delitos por cada 100 mil habitantes en 2015 a 28.6 en 2018.
- A partir de 2015 ha ido mejorando la calificación nacional del indicador Cárcel sin sentencia y ha llegado a su nivel más bajo desde 2006.
- A pesar de que en los dos últimos años la calificación de Crímenes de la delincuencia organizada se ha deteriorado, sigue siendo mejor en 2018 que en 2015.
- El indicador de Crímenes de la delincuencia organizada mejoró en los estados fronterizos de Sonora, Tamaulipas y Coahuila, que se contaron entre las cinco entidades federativas con mayor mejora de 2015 a 2018.

La segunda parte del índice analiza el valor económico de la paz en el país. Estos son los hallazgos principales:

- El impacto económico de la violencia en México ascendió a 5.16 billones de pesos (US \$268 mil millones) en 2018. Esta cifra equivale a 24% del PIB del país y representa un aumento de 10% en relación con 2017.
- México gasta solo 0.81% de su PIB en seguridad interna y en su sistema judicial. Esta cifra equivale a la mitad del promedio de la OCDE y coloca a México en el nivel más bajo de los 33 países miembros de los que se tienen datos.
- El gasto gubernamental federal en contención de la violencia aumentó 3% en 2018, un aumento mucho menor que el incremento de 12% del gasto presupuestario general.
- El impacto económico de la violencia fue diez veces mayor que la inversión pública en salud y ocho veces mayor que la inversión en educación en 2018.
- En términos per cápita, el impacto económico de la violencia fue de 41,181 pesos, más de cinco veces el salario mensual promedio de un trabajador mexicano.

Estos datos nos permiten realizar un análisis sobre cómo la inseguridad se concatena con otros aspectos de la vida global como la economía, la impunidad, la violencia de género, la injusticia y cómo estos factores afectan de manera clara tanto a hombres como mujeres, pero de manera mucho más diferenciada a estas últimas, derivado de los roles que se nos han asignado durante décadas (Robles, 2014: 19-20).

III. La situación de la violencia a las mujeres reflejada en estadísticas

Existen datos importantes que documentan el grave problema del ejercicio de violencia dirigida a las mujeres y de inseguridad, algunos de ellos son los siguientes:

1. Entre diez y nueve mujeres son privadas de la vida cada día en México, de acuerdo con la ONU.
2. De 2015 a la fecha, suman 3,578 feminicidios a nivel nacional. Solo de enero a octubre de 2019 se registraron 833 casos, según

- cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).
3. La Ciudad de México acumula 231 feminicidios en los últimos cinco años; 50 de ellos fueron cometidos en los primeros nueve meses de 2019.
 4. Veracruz es el estado más peligroso para las mujeres en la actualidad, al registrar 153 víctimas de feminicidio de enero a octubre de este año. Le sigue del Estado de México con 95 casos en el mismo periodo, de acuerdo con el SESNSP.
 5. De enero a agosto de este año, 292 mujeres han sido víctimas de abuso sexual en la Ciudad de México; cuatro denuncias son por violación tumultuaria, según el portal de Datos Abiertos del gobierno capitalino.
 6. De 2013 a 2018, la sensación de inseguridad de las mujeres pasó de 74.7% a 82.1%, señala la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE, 2018).
 7. Los mismos datos reflejan que las mujeres se sienten más inseguras que los hombres tanto en lugares públicos como en privados: cajero automático en vía pública (87.4%), transporte público (74.2%), calle (72.9%), carretera (69.5%), mercado (65.5%), parques (62.1%), automóvil (48.9%), escuela (39.2%), trabajo (36.2%) y casa (26.7%).
 8. Las mujeres son las principales víctimas de delitos sexuales: en 2017, la tasa de este delito fue de 2,733 por cada 100,000 mujeres, cifra mayor a la tasa de 1,764 registrada en 2016 por el INEGI.
 9. La violencia que ejercen parejas, esposos, exnovios o exesposos contra las mujeres en México es “severa y muy severa” en 64.0% de los casos, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) (INEGI, 2018).
 10. El 19.4% de las mujeres de 15 años y más ha enfrentado, por parte de sus parejas, agresiones de mayor daño físico, que van desde los jalones o empujones hasta golpes, patadas, intentos de asfixia o estrangulamiento e incluso agresiones con armas de fuego y abusos sexuales.

Recientemente el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública emitió el informe sobre violencia contra las mujeres e incidencia delictiva y llamadas de emergencia al 911, las cifras provienen de la información registrada en las carpetas de investigación iniciadas ante el Ministerio Público y son proporcionadas de manera mensual por las procuradurías o fiscalías de los 32 Estados. Es decir, se trata de presuntos hechos delictivos registrados en carpetas de investigación iniciadas. Este informe se encuentra alineado con la Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común para fines Estadísticos y al catálogo de delitos.

Un dato interesante que arroja este informe es que, a nivel nacional, el delito de feminicidio representa 0.05% de la incidencia delictiva total de enero-febrero 2020. La contabilidad del delito de feminicidio se realiza conforme a su tipificación en las entidades federativas, la cual se ha dado de forma gradual durante los últimos siete años, completándose las 32 entidades federativas en diciembre de 2017.

Este informe se basa en el reporte de llamadas de emergencias al número único 911 que proviene de los 194 centros de atención de llamadas de emergencia que operan a nivel nacional. Las llamadas no son denuncias, se trata únicamente de probables incidentes de emergencia con base en la percepción de la persona que realiza la llamada.

Sin embargo, resulta ser un dato importante ya que permite ampliar el análisis de casos posiblemente no denunciados de violencia contra la mujer captados por dichas llamadas que si bien, no desagrega el sexo en la estadística, se supone una alta proporción de víctimas de mujeres en los incidentes considerados en el reporte de llamadas al 911.

Durante enero-febrero 2020, cada uno de los incidentes, muestra el siguiente peso relativo respecto al total de llamadas emergencia realizadas al 911:

- Violencia contra la mujer: 1.61%
- Abuso sexual: 0.03%
- Acoso u hostigamiento sexual: 0.05%
- Violación: 0.02%
- Violencia de pareja: 1.39%
- Violencia familiar: 4.15%

Un dato que es de llamar la atención es lo referente a los primeros 100 municipios con presuntos feminicidios de enero a febrero de 2020; en el caso de Jalisco, los municipios que se encuentran son El Salto siendo el número 14, en tanto que Tonalá es el 15 y Juanacatlán es el 53.

En lo que respecta a presuntas víctimas mujeres de homicidio doloso estatal, en este mismo periodo a nivel nacional son 466, siendo Guanajuato el estado con mayor número de víctimas mujeres, le sigue Ciudad de México, Michoacán, Jalisco y Chihuahua. Respecto a víctimas mujeres de lesiones dolosas a nivel nacional son 9,941, siendo el Estado de México el primer lugar con 2,343, Guanajuato con 929, Jalisco con 596, Michoacán 596 y Querétaro con 467. Llama la atención que en el caso del secuestro Jalisco no cuenta con ninguna mujer víctima por este delito, teniendo el Estado de México 18 víctimas por secuestro, Morelos nueve, Veracruz siete, Tabasco cinco, siendo a nivel nacional 63 mujeres víctimas de este tipo penal.

Un delito que normalmente no se visibiliza como violencia a la mujer es la extorsión, sin embargo existen 523 víctimas de este delito, en el que a nivel nacional los estados con mayor número son: Estado de México con 154, Veracruz con 64, Jalisco con 44, Ciudad de México 40, Nuevo León 28.

La trata de personas es uno de los delitos en los que se ven afectada las mujeres, de tal forma que como presuntas víctimas de este delito son a nivel nacional 46, en donde aparece como primer lugar con diez víctimas el Estado de México, con ocho Ciudad de México, con tres víctimas los Estados de Baja California, Guerrero, Nuevo León y Quintana Roo; en este delito afortunadamente Jalisco se encuentra en cero víctimas.

Este reporte muestra particularmente las llamadas de emergencia relacionadas con incidentes de violación a nivel nacional: se recibieron 592 llamadas en donde Ciudad de México recibió 104 llamadas, Nuevo León 84, Estado de México 67, Jalisco 43, Baja California 32. En lo que corresponde a llamadas de emergencia relacionadas con incidentes de violencia de pareja, fueron un total de 35,362, en donde Baja California recibió 7,213 llamadas por este tipo de eventos, Nuevo León 3,793, Jalisco 3,610, Sonora 3,061, Quintana Roo 2,385, Aguascalientes 1,915. Respecto a llamadas por violencia familiar, se reportaron 105,356 llamadas de las cuales Ciudad de México cuenta con 14,268, Nuevo León 11,354, Guanajuato 10,391, Sonora 8,681, Veracruz con 5,942.

Estos datos visibilizan la forma en que se enfrenta la mujer al contexto de violencia, delincuencia e inseguridad, en la que en este país la mujer se ve vulnerada en todos los rubros de la vida y de los roles que ejerce (Galván, 2019).

IV. La situación de inseguridad de las mujeres en Latinoamérica

De acuerdo con datos obtenidos por el Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS), la tasa de homicidios dolosos contra mujeres incrementó de 1.9 por cada 100 mil habitantes que se registraba en 2007 a 4.4 delitos registrados en el 2016.

Las cifras indican que en los últimos años México se convirtió en un país cada vez más peligroso para todas y todos, sin embargo, esta crisis de derechos humanos tiene un impacto diferenciado dependiente del género, la situación socioeconómica, el lugar de residencia, la pertenencia cultural, entre otros.

En el caso específico de las mujeres, la situación histórica de discriminación y violencia se agrava. Conforme a la investigación *Mujeres con la Frente en Alto: Informe de Tortura Sexual en México y la Respuesta del Estado* publicado por el Centro PRODH en 2018, la tortura llevada cabo por integrantes del ejército y la marina es generalizada en México y en el caso de la tortura sexual, la recurrencia en mujeres es hasta cuatro veces mayor que en hombres, sobre todo ocurre en mujeres detenidas de manera arbitraria.

En suma, México para las mujeres, es un país con altos niveles de violencia, impunidad y los crímenes de tortura y abuso cometidos por elementos de las fuerzas armadas están a la orden del día. Datos revelan que de “100 casos de mujeres presas, 72 afirmaron haber sufrido actos de violencia sexual al ser detenidas o en las horas siguientes y 33 denunciaron haber sido violadas”.

Según el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG), de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, durante 2017, en 23 países de América Latina y el Caribe se registraron por lo menos 2,795 feminicidios, alertó la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en un comunicado.

Por ello la intención es priorizar las políticas públicas destinadas a prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de violencia contra las mujeres. En términos absolutos, la lista de feminicidios la lidera Brasil con 1,133 víctimas confirmadas en 2017. No obstante, si se compara la tasa por cada 100,000 mujeres, el fenómeno alcanza una extensión en El Salvador que no encuentra paralelo en otro país de la región: 10.2 feminicidios por cada 100,000 mujeres.

Asimismo, aclara que en 2016, Honduras registró 5.8 feminicidios por cada 100,000 mujeres y que en países como Guatemala, República Dominicana y Bolivia también se observaron tasas en 2017, iguales o superiores a 2 casos por cada 100,000 mujeres. Por su parte Panamá, Perú y Venezuela registran tasas inferiores al 1.0 en la región.

“Todas las formas de violencias que afectan a las mujeres están determinadas, más allá de su condición sexual y de género, por diferencias económicas, etarias, raciales, culturales, de religión, y de otros tipos”, advierte la CEPAL y añade que frente a esto las políticas públicas deberían tomar en cuenta la diversidad de las mujeres y de la violencia contra ellas.

Frente a esta grave situación, la CEPAL observa que 18 países de la región modificaron su legislación para sancionar este crimen, tipificándolo como feminicidio, femicidio u homicidio agravado por razones de género, entre los que se encuentran Costa Rica, Guatemala, Chile, El Salvador, Argentina, México, Nicaragua, Bolivia, Honduras, Panamá, Perú, Ecuador, República Dominicana, Venezuela, Brasil, Colombia, Paraguay y Uruguay.

La Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) ubica a la Ciudad de México en el primer lugar en proporción de violencia contra las mujeres con 79%, cuando la media nacional es de 66.1% y el segundo lugar de prevalencia, con el 52.6%, también por encima de la media nacional, del 43.9% (Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, 2020).

V. La máxima manifestación de violencia a la mujer: el feminicidio

Desde 1990, gracias al trabajo feminista, se ha popularizado el concepto de “feminicidio” para hacer referencia no solo a los asesinatos de las mujeres, sino a distintas formas de violencia que las afecta por “ser mujeres”. Este concepto, que nació en la academia, no solo ha permeado a los medios de comunicación y espacios de activismo, sino también al ordenamiento jurídico mexicano. La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, por ejemplo, en su artículo 21, refiere a la “violencia feminicida” y cada uno de los 33 códigos penales que existen en el país, a su vez, ha tipificado de alguna forma u otra al feminicidio como delito.

Una vez que se analizan las definiciones de feminicidio que se utilizan en cada uno de estos ámbitos, podrá verse, sin embargo, que hay diferencias significativas entre ellas. Estas variaciones son palpables no solo entre los conceptos que se esgrimieron en la academia y los que finalmente se incorporaron a las leyes, sino incluso entre los que las mismas normas recogen.

Quizá la que más se acerca a esta conceptualización del feminicidio en el orden jurídico mexicano es la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, que refiere a la “violencia feminicida” y la define como “la forma extrema de violencia de género contra las mujeres [que] puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres”. Admite, en otras palabras, que la violencia feminicida puede —o no— culminar en un homicidio o en otras formas de muerte violenta. En contraste, sin embargo, los códigos penales en el país por lo general solo califican de feminicidio a la muerte de una mujer producida intencionalmente por una persona en específico, sin que se reconozca que una muerte producida por una política como la de la penalización del aborto sea también un feminicidio.

Además de la variabilidad legal entre las definiciones de feminicidio, la realidad es que los datos disponibles sobre los homicidios ni siquiera permitirían hacer una clasificación certera sobre cuáles son o no feminicidios. Por ejemplo: por lo general, las legislaciones penales consideran que el homicidio de una mujer es un feminicidio si la víctima presenta signos de violencia sexual; sin embargo, los Registros de Mortalidad del INEGI no documentan esta variable. Incluso si optáramos por una defini-

ción, en otras palabras, con los datos disponibles es muy difícil saber qué homicidios son o no feminicidios.

Ya no existen diferencias entre la manera y los lugares en los que se asesinan a mujeres y a hombres. Estas persisten al menos en dos sentidos: sigue siendo más común para mujeres que para hombres ser asesinadas en casa y es más común para mujeres que para hombres ser asesinadas por un arma blanca, una asfixia, un envenenamiento o con fuerza corporal. Más aún: este tipo de violencia afecta desproporcionadamente a niñas, adolescentes y adultas mayores.

Hay, a grandes rasgos, dos tipos de faltantes en los Registros de Mortalidad del INEGI: las variables que ya existen, pero que no se “usan” —es decir, variables incompletas— y las variables que no existen, pero que hacen falta. Empecemos por las primeras.

Aunque desde el 2003 los Registros de Mortalidad incluyen una variable que identifica a los presuntos homicidios en los que “existió o no violencia familiar”, esta variable no está especificada en la gran mayoría de los casos. Es decir, simplemente no se incluye esta información para 95.1% de los homicidios de los hombres y 91.1% de los homicidios de las mujeres en todo el periodo analizado.

Desde el 2012, además, se incluyó una variable que codifica si hay un parentesco entre la víctima y el presunto agresor, “ya sea consanguíneo, conyugal, de afinidad, legal o de costumbre.” Esta variable no se especificó en 97.9% de los homicidios de los hombres, ni en 95.1% de los homicidios de las mujeres.

El resultado de que la gran mayoría de los registros no incluyan ni información de la violencia familiar, ni del parentesco del presunto agresor con la víctima es que no podemos falsear ni probar por completo con estos datos una de las hipótesis más analizadas desde la teoría feminista: que los cónyuges y familiares de las mujeres perpetran un porcentaje desproporcionado de sus homicidios.

Además de las variables incompletas relacionadas con la persona que perpetró el presunto homicidio, están aquellas relacionadas con la víctima y el modo de comisión del asesinato.

El Protocolo de Bogotá sobre calidad de los datos de homicidio en América Latina y el Caribe insiste en la importancia de registrar características de las víctimas asociadas a grupos que históricamente han vivido y viven

discriminación. En este sentido, el Protocolo incluye a la raza y el grupo étnico de la persona como parte de esas características que hay que incluir.

Se necesita una variable que permita identificar a víctimas que fueron asesinadas en un mismo evento. Además, se necesita información no solo de dónde ocurrió el homicidio, sino también del lugar en el que fue encontrado el cuerpo. Entre más detallada es la información, mejor.

Es necesario también registrar el número de perpetradores que presuntamente cometieron el homicidio, así como su sexo, edad y el parentesco con la víctima de cada uno. Además, es importante que se registre si hubo señales de agresiones previas a la comisión del homicidio, en especial si hay rastro de violencia sexual o agresiones físicas no letales.

Se necesita que se registre en la medida de lo posible el tipo de arma del que provino el disparo cuando un arma de fuego fue la causa del homicidio. Actualmente, la clasificación permitiría potencialmente distinguir entre disparos con arma larga o arma corta, pero esta característica solo se especificó para 1.9% de los registros entre el 2000 y el 2017.

Por último, está la cuestión de la periodicidad en los datos y de la facilidad de su uso. Sobre el primer punto: si bien es obvio que los datos basados en Registros Administrativos necesitan de un buen periodo de tiempo para recolectarse, verificarse y procesarse, los 18 meses o más que en promedio tarda esta información en hacerse pública hacen que la gran mayoría de los análisis sobre la violencia en México se hagan con base en los datos de investigaciones criminales abiertas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Estos últimos no solo son más imprecisos que los primeros, sino que no son perfectamente comparables en el tiempo, ni entre geografías.

Se tiene que hacer un esfuerzo para que los datos más precisos sean publicados de manera más oportuna y así mejorar las posibilidades de que sean los insumos principales en el análisis y en la toma de decisiones. Por último, la información debe ser no solo pública, sino fácil de encontrar, descargar y utilizar. Para esto es vital que se publique en formato de datos abiertos y no como se hace a menudo en formatos de bases de datos que requieren de una alta *expertise* para poder usarse.

Si los datos no son oportunos y confiables o si no son exhaustivos en la información que incluyen, difícilmente podríamos tener una política pública evaluable, basada en evidencia y efectiva (Ayala, 2019).

VI. Visión criminológica de la mujer y la inseguridad en las calles

El sistema legal, desde la perspectiva de género, implica una estructura de dominación patriarcal debido a que su organización jerárquica, su formato y su lenguaje están montados sobre el modelo masculino hegemónico. En consecuencia, sus procedimientos están saturados de reglas y creencias patriarcales que excluyen a las mujeres en sus sistemas de operación. Por tanto, la discriminación de género es uno de los factores influyentes en la denuncia de delitos y en la generalización de emociones de frustración y desesperanza al ser víctimas de alguna conducta antisocial delictiva.

En este sentido, las mujeres aparecen más como víctimas que como autoras, vinculadas típicamente a la vida de familia, a los afectos, a las obsesiones de la honra y a las relaciones sexuales delictivas. Por tanto, la mujer no aparece como sujeto sino como objeto, bien de agresiones o bien de disputa entre varones; siendo los delitos sexuales y de índole familiar los de mayor frecuencia, aunque no sean esencialmente los que más se denuncien, por ser considerados un tema privado y ajeno al sistema de justicia penal.

Las tasas de denuncia de los delitos sexuales son muy bajas a causa de la vergüenza y el temor de las mujeres a enfrentar los procedimientos policiales. Así, por ejemplo, el Proyecto de los Derechos de la Mujer (WPR, por sus siglas en inglés), elaborado en Brasil, encontró que los agentes policiales y judiciales tienden a aceptar como “normal” el asesinato, las golpizas y la violación sexual hacia las mujeres. Según se evidencia en este estudio, la cultura policial está basada en valores machistas que privilegian la agresividad, el sexismo y el racismo, y por tanto la discriminación de género.

El sentimiento de seguridad o inseguridad en las personas es algo más que la ausencia o presencia de la estadística de delitos o de los grupos delincuenciales existentes; tiene que ver más con el resultado de la percepción y construcción social que hombres y mujeres hacemos de nuestro entorno, así como de los determinantes sociales que nos construyen como seres desiguales; siendo este un factor importante para convertir los lugares y espacios en condiciones propicias para actividades ilícitas.

El miedo al crimen no es una reacción espontánea ni aleatoria. Es una sensación atribuible a factores tanto del entorno comunitario como a las experiencias personales con el delito.

Se puede argumentar que las condiciones sociales son las productoras de los miedos de las personas como parte de los hechos violentos a los cuales nos enfrentamos día con día; creando imaginarios sociales de inseguridad y desconfianza del otro, y por tanto reforzando las desigualdades entre los seres humanos.

Así, vemos diferencias de género mediante el aprendizaje social del miedo entre los hombres y las mujeres, donde los hombres construyen su miedo relacionado con sus posesiones o bienes y, en caso extremo, hacia su propia vida; mientras que las mujeres lo elaboran desde una parte de su cuerpo que socialmente “ha sido valorado” y la ponen en la valoración de sí misma: lo sexual.

La idea de que a las mujeres que se comportan con restricciones para usar el espacio público y adoptan como medidas de protección el limitar su forma de vestir, los horarios para salir y el tipo de compañías, son factores que limitan su movimiento y tránsito social, y permiten el desarrollo de condiciones de miedo ante sus entornos. Por tanto, es importante utilizar mecanismos y herramientas de empoderamiento femenino que permitan disminuir las percepciones de miedo y producir mayores seguridades personales para confrontar cualquier tipo de situación delictiva.

Tratándose de un estudio exploratorio, que busca abrir una línea de trabajo analítico desde la perspectiva de género y el estudio de las emociones, no cabe hacer afirmaciones tajantes, pero los resultados sugieren la pertinencia de seguir investigando la influencia de las variables de género en la percepción de la inseguridad en general, y en la valoración de la probabilidad de ser víctima de un delito en particular.

No hay que olvidar la necesidad de planificar y diseñar espacios públicos que permitan tanto a hombres como a mujeres el uso igualitario de los espacios. Ejemplo de esto sería una buena iluminación en las calles; buena accesibilidad, evitando al máximo las barreras arquitectónicas; mejores elementos de conexión y vigilancia (transporte público, patrullajes constantes); mayores componentes verdes y áreas de juego; mayores actividades comunitarias, entre otras.

Por último, la reproducción social de los roles de género en donde las mujeres le dan mayor importancia al cuidado y protección de su sexualidad que al de su propia vida se ve reflejado en los miedos en la calle, lo que hace que los delincuentes sexuales puedan imponer agresivamente

una conducta sexual y “trascender” en la víctima como forma de su ejercicio de poder y dominancia; donde las determinantes socioculturales del género y el estudio diferenciado de la criminalidad masculina y femenina sean puntos de partida y de reflexión para el estudio de las emociones ante conductas delictivas (Robles, 2014: 99).

VII. Políticas públicas en México: programas de mujeres

Existen el Plan de Acciones Emergentes para Garantizar la Integridad, la Seguridad y la Vida de las Mujeres y Niñas en México, mismo que fue presentado el 6 de marzo de 2019, En el plan participan los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, en coordinación con el Instituto Nacional de las Mujeres y la Comisión Nacional para prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Un consejo consultivo integrado por especialistas y funcionarias, dará acompañamiento, asesoría y continuidad a este plan. Entre las acciones integrales y de coordinación destacan las siguientes:

- Prevención en espacios públicos mediante el seguimiento diario de la incidencia delictiva y hechos de violencia con atención focalizada a desapariciones, violencia sexual, violencia familiar y feminicidios.
- Coordinación con gobiernos municipales y estatales para la búsqueda al primer aviso de desaparición.
- Recuperación periódica de la información de casos de violencia y maltrato infantil.
- Ordenamiento territorial y política de desarrollo urbano para la consolidación de ciudades seguras y espacios libres de violencia e identificación de zonas de riesgo.
- Registro nacional del transporte público concesionado. Seguimiento y vigilancia de los espacios donde suceden los delitos contra las mujeres.
- Desarrollo de aplicaciones de teléfonos móviles y páginas *web*, así como otros dispositivos para que las mujeres de todas las edades identifiquen zonas de alto riesgo y las instituciones actúen de forma inmediata.

- Campañas permanentes sobre el derecho a una vida libre de violencia, los derechos de las víctimas, los servicios de atención y la responsabilidad de las autoridades.
- Reformas a la legislación para fortalecer la estrategia para prevenir, investigar, sancionar y reparar la violencia contra las mujeres.
- Establecimiento de sanciones a servidores y servidoras públicas que sean omisos o negligentes.
- Adopción de un código penal único para homologar los delitos que se cometen contra las mujeres y niñas en el país.
- Iniciativas para fortalecer la supervisión de las escuelas y el sector salud en los casos de niñas y niños víctimas de violencia.
- Auditoría de los casos de feminicidio, violencia sexual, violencia familiar y desapariciones para identificar líneas de investigación, víctimas indirectas, vacíos y deficiencias en las investigaciones, así como medidas para subsanarlas.
- Homologación de la investigación de feminicidio, órdenes de protección y mecanismos de investigación de la violencia sexual, familiar y desapariciones.
- Garantía de servicios de protección, seguridad, salud, procuración de justicia y empoderamiento económico para solventar sus condiciones de riesgo y vulnerabilidad.
- Padrón de registro con las víctimas indirectas, especialmente las hijas y los hijos menores de edad, así como dependientes económicos de las mujeres asesinadas y desaparecidos.
- Revisión de la alerta de violencia de género en coordinación con personas expertas, defensoras de derechos humanos y mujeres de la sociedad civil para mejorar este mecanismo (Gobierno de México, 2020).

VIII. ¿Existe bienestar en las mujeres?

El Índice de Mujeres, Paz y Seguridad 2019-2020 califica el bienestar de las mujeres, clasificando a 167 países de mejor a peor en tres áreas clave: inclusión en la sociedad, sentido de seguridad y acceso a la justicia.

La Comisión Económica para América Latina y del Caribe (CEPAL), a través del Observatorio de la Igualdad de Género (OIG), señala que en

los últimos años ha aumentado el feminicidio. En 2017 fueron 760 y en 2018, 898. ONU-Mujeres señala que en México en el caso de las mujeres “hay una brecha de implementación entre lo que se establece en las leyes, planes, programas y presupuestos sobre los derechos de la población femenil y la implementación práctica y el cumplimiento en la vida diaria”.

La OCDE asegura que en México “las mujeres siguen recibiendo un trato menos justo que los hombres [...] Se enfrentan a más obstáculos, para realizar trabajos, sufren un alto grado de acoso y ganan una media de 14% inferior a los hombres”. La OIG plantea que en México de 2000 a 2018 se ha reducido el número de mujeres en áreas urbanas sin ingreso propio al pasar del 49.8% en 2000 al 25.8% en 2018 y en el caso de las mujeres en áreas rurales sin ingreso propio, de 15 años o más, bajó del 47.5% en 2000 al 24.4% en 2018, pero en ambos casos la diferencia sigue siendo todavía muy alta con relación a los hombres.

De acuerdo con el Observatorio de Mortalidad Materna (México) existen grandes diferencias con relación a la mortalidad materna entre los estados del norte y sur del país. Y esto mismo sucede entre las zonas urbanas y rurales (Aguilar, 2020).

Y que “la inaccesibilidad geográfica, cultural, económica y social constituyen las principales razones de la desigualdad. No es suficiente que los servicios de salud estén disponibles, sino que la atención que brinden sea de buena calidad y apropiada, de acuerdo con los patrones culturales y sociales de la población”.

IX. Desigualdad de género y violaciones de derechos humanos a las mujeres

En el informe El Progreso de las Mujeres en el Mundo 2019-2020: Familias en un Mundo Cambiante se analiza de qué modo afectan a las mujeres las transformaciones que se están produciendo en las familias y revela que la mayoría de los países puede permitirse adoptar políticas favorables a las familias.

A lo largo de las últimas décadas se han producido avances en los derechos de las mujeres, y las familias en todo el mundo se han convertido en un espacio de amor y solidaridad. Sin embargo, en muchas de ellas se observan también violaciones fundamentales de los derechos humanos y desigualdades de género persistentes, según el nuevo informe insignia de

ONU Mujeres, a que hemos aludido en el párrafo precedente.

Este informe se opone a ese retroceso al demostrar que las familias, en toda su diversidad, pueden ser defensoras cruciales de la igualdad de género, siempre y cuando las personas responsables de adoptar decisiones promuevan políticas basadas en las formas de vida reales del mundo de hoy, y otorguen un lugar central a los derechos de las mujeres.

Sobre la base de datos mundiales, análisis innovadores y estudios de caso, el informe muestra la diversidad de familias que existe en todo el mundo y ofrece sólidas recomendaciones para garantizar que las leyes y políticas ayuden a las familias actuales y respondan a las necesidades de todos sus miembros, especialmente las mujeres y las niñas. El estudio incluye además un análisis de los costos que conllevaría la implementación de tales políticas. Entre las tendencias observadas cabe destacar las siguientes:

- La edad al contraer matrimonio ha aumentado en todas las regiones, al tiempo que las tasas de fecundidad han disminuido y las mujeres han ganado autonomía económica.
- A escala mundial, poco más de un tercio del total de los hogares (38%) están formados por parejas con hijas e hijos; también son muy comunes las familias extensas, que incluyen a otros parientes y representan 27% del total.
- La inmensa mayoría de las familias monoparentales (que suponen 8% del total de los hogares) están encabezadas por mujeres, quienes se enfrentan a la necesidad de conciliar el trabajo remunerado, la crianza de sus hijas e hijos, y el trabajo doméstico no remunerado. En todas las regiones son cada vez más visibles las familias formadas por parejas del mismo sexo.

En el informe se aprecia que las familias pueden ser espacios de cuidado, pero también de conflicto, desigualdad y, con demasiada frecuencia, de violencia. En la actualidad 3,000 millones de mujeres y niñas viven en países en los que la violación en el matrimonio no está explícitamente tipificada como delito. Pero la injusticia y las violaciones también adoptan otras formas. En uno de cada cinco países las niñas no tienen los mismos derechos sucesorios que los niños, mientras que en otros (concretamente en 19 países) las mujeres están obligadas por ley a obedecer a sus espo-

En torno a un tercio de las mujeres casadas que viven en países en desarrollo manifiestan que tienen poco o nulo poder de decisión sobre la atención de su propia salud.

La incorporación de las mujeres al mercado laboral continúa aumentando de manera significativa, pero el matrimonio y la maternidad reducen sus tasas de actividad y, por tanto, los ingresos y beneficios asociados a dicha participación. En todo el mundo, poco más de la mitad de las mujeres de 25 a 54 años se encuentra económicamente activa, una proporción que se eleva a dos de cada tres en el caso de las mujeres solteras. Por su parte, 96% de los hombres casados se encuentran activos, según muestran los nuevos datos del informe. Una de las principales causas de estas desigualdades es que las mujeres continúan realizando el triple de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que los hombres, en ausencia de servicios de cuidados asequibles.

El informe pone de manifiesto ciertos avances positivos en el terreno de la licencia parental, ya que su disfrute por parte de los padres ha aumentado, sobre todo en países en los que existen incentivos específicos –como cuotas para padres–, que reservan para ellos una parte intransferible de la licencia; es decir, que, si esta no se utiliza, se pierde.

El informe destaca asimismo los desafíos a los que se enfrentan las mujeres y sus familias cuando migran. Debido a la presencia de leyes injustas, no todas las familias tienen derecho a la reunificación familiar, y muchas de ellas quedan excluidas del acceso a los servicios públicos. Cuando la condición migratoria de las mujeres está vinculada a sus parejas, les puede resultar muy difícil o imposible huir de relaciones violentas.

El informe incluye un llamado dirigido a los responsables de la formulación de políticas, activistas y cualquier persona a transformar las familias en espacios de igualdad y justicia, en los que las mujeres tengan voz y poder de acción, y donde su seguridad física y económica esté garantizada.

Algunas de las recomendaciones que se plantean en el informe para lograr este objetivo incluyen:

- Modificar y reformar las leyes de familia para asegurar que las mujeres puedan elegir si desean casarse, cuándo y con quién; que contemplen la posibilidad del divorcio si es necesario; y que permitan a las mujeres acceder a los recursos familiares.

- Reconocer los diversos tipos de uniones con el fin de proteger los derechos de las mujeres que cohabitan con sus parejas, ya sean heterosexuales o del mismo sexo.
- Invertir en servicios públicos, en especial en educación y atención de la salud reproductiva, de manera que aumenten las oportunidades vitales de las mujeres y las niñas y estas puedan tomar decisiones con conocimiento de causa sobre su vida sexual y la crianza de sus hijas e hijos.
- Considerar la inclusión de la licencia parental remunerada y el apoyo estatal para el cuidado de niñas, niños y personas mayores en el diseño de sistemas de protección social integrales que puedan ayudar a sostener a las familias.
- Garantizar la seguridad física de las mujeres mediante la implementación de leyes y políticas dirigidas a eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, y proporcionar acceso a la justicia y a servicios de apoyo a las sobrevivientes de violencia.

En un análisis realizado para este informe se constató que la mayoría de los países podría implementar un paquete de políticas que incluya apoyo económico a lo largo del curso de vida, atención sanitaria y servicios de cuidados para niñas, niños y personas de edad por un costo inferior a 5% del PIB.

Garantizar que las familias sean espacios de igualdad y justicia no es solo un imperativo moral, sino que además es esencial para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la agenda más amplia del mundo destinada a garantizar el progreso humano (ONU Mujeres, 2019).

X. A manera de conclusión

- Evaluar a detalle las normas, políticas, instituciones y recursos que hasta ahora se han destinado para combatir la violencia hacia la mujer, ya que se identifica que de poco o de nada han servido las acciones que se han emprendido y que algunas de estas hasta propician la revictimización de la mujer.
- Es importante impulsar los estudios analíticos sobre la situación de las mujeres, ya que se debe evidenciar científicamente lo que

deriva en percepción, por ejemplo la incapacidad institucional para atender la problemática, la ausencia de recursos técnicos, financieros, humanos y hasta tecnológicos para la atención integral de la mujer y la disminución de delitos en contra de ellas.

- Reingeniería en los procesos de atención a víctimas mujeres de delitos, ya que los entramados burocráticos limitan y desmotivan a la presentación de denuncias o de acercamiento a programas de apoyo gubernamental destinados a este grupo.
- Los programas deberán contar con la triada de transparencia, publicidad y rendición de cuentas, a fin de otorgar certidumbre a la población en general sobre los recursos que se destinan, y si estos llegan a las beneficiarias de manera expedita y tal y como se programaron.
- Ante la ausencia de mecanismos de coordinación, deberán diseñarse y aplicarse modelos de comunicación sistemática e institucionalidad en los tres ámbitos de gobierno para la implementación de políticas públicas que satisfagan las necesidades de las mujeres bajo el diagnóstico de sus contextos y de las problemáticas a las que se enfrentan en los diferentes ámbitos en las que se desenvuelven.
- En el caso de las políticas públicas en las que se considere a la mujer se deberán incluir mecanismos para el seguimiento y evaluación, que permitan determinar la efectividad de las acciones y estrategias de esa política pública.
- En todo proceso gubernamental debe considerarse la perspectiva de género particularmente en las relativas a seguridad pública, procuración e impartición de justicia, en las que históricamente se ha desconocido el impacto diferenciado de la mujer en estos rubros, pero que además existe evidencia clara de la revictimización de la mujer en los procesos tanto administrativos como judiciales.
- En lo que respecta particularmente al vínculo entre la mujer y la seguridad pública es evidente que el fenómeno de la criminalidad impacta de manera diferente a las mujeres, los delitos que se cometen en su contra son bajo la comisión de violencia extrema, según la propicia incidencia delictiva que prevalece por lo menos

desde hace una década, es por ello por lo que la estrategia en materia de seguridad pública debe redireccionar sus estrategias en la protección de la mujer.

- En cuanto a los modelos de prevención al delito, deben diseñarse bajo la perspectiva de género, y considerando el contexto y roles que juega particularmente la mujer frente al fenómeno de la inseguridad, enfocados a estrategias en las que las mujeres participen activamente en su autocuidado y generando certidumbre de seguridad en ellas.
- Se observa que los planes y programas técnicos y tácticos se diseñan considerando la incidencia delictiva general de los delitos, sin embargo, es necesario que se entre al estudio de los delitos que particularmente afectan a las mujeres, considerando, como ya se estableció, acciones concretas en inhibir la violencia familiar, el homicidio doloso a las mujeres, feminicidio, extorsión, las lesiones entre otros que se tiene identificados como delitos de género.
- Corresponde también que las instituciones recopiladoras de datos y generadoras de estadísticas la desagregación de datos a fin de que las políticas públicas a través esa evidencia desarrollen planes de mitigación activos y reactivos en la disminución de la violencia de la mujer, a corto mediano y largo plazo.
- En el desarrollo de este capítulo pudimos advertir que existen pocos estudios en los que exista evidencia sobre los datos cualitativos sobre la situación que viven en materia de seguridad en nuestro país, nos corresponde entonces a los generadores de conocimiento realizar análisis profundos sobre la relación estrecha que existe entre la violencia, la mujer y el incremento de delitos relacionados con el rol femenino.
- Visibilizar la problemática del aumento de agresiones a mujeres en todos sus contextos es hoy más importante que nunca, ya que la lucha de la igualdad de los derechos mujer ahora ha cambiado radicalmente, existe un antes del 9 de marzo de 2020 y un después, ya que las manifestaciones de las mujeres nunca fueron tan llenas deseo por México igualitario y libre de violencia hacia la mujer.

XI. Referencias

- Aguilar, R. (10 de marzo de 2020). Estudios y estadísticas sobre las mujeres en México. 15 de marzo de 2020. *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/lo-que-quiso-decir/estudios-y-estadisticas-sobre-las-mujeres-en-mexico/>.
- Ayala, N. (7 de junio de 2019). Así es el innovador mecanismo mexicano que busca proteger a las mujeres. *Mundo.sputniknews*. Recuperado de <https://mundo.sputniknews.com/seguridad/201906071087554395-sistema-seguridad-mujeres-mexico/>.
- Beltrán D. y Aguirre I. (2019). La seguridad nacional, asunto de mujeres. 17 de agosto 2020. *Luchadoras*. Recuperado de <https://luchadoras.mx/la-seguridad-nacional-asunto-de-mujeres-2/>.
- Bugarín I. (2020). México entre los países que peor tratan a las mujeres. 28 de julio de 2020. *El Universal*. Recuperado de <https://oaxaca.eluniversal.com.mx/especiales/23-02-2020/mexico-entre-paises-que-peor-tratan-las-mujeres>.
- Centro por la Justicia y el Derecho Internacional. (2004). Los derechos humanos de las mujeres: Fortaleciendo su promoción y protección internacional. De la formación a la acción. 28 de julio de 2020. *Unidad de Información y Servicio Editorial del IIDH*. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9344.pdf>.
- Galván, M. (25 de noviembre de 2019). 14 datos de la violencia de género que explican el enojo de las mujeres. 28 de agosto de 2020. *Expansión política*. Recuperado de <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/11/25/datos-sobre-violencia-contramujeres-mexico>.
- Gobierno de México. (2020). *Plan Emergente para Garantizar la Integridad, la Seguridad y la Vida de las Mujeres y las Niñas en México*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/443707/Plan_emergente_de_proteccion_a_mujeres_y_niñas_mexicanas.pdf.
- INEGI. (2017). *Violencia en Mujeres y hombres en México 2017*,(191).
- _____. (2018). *Estadísticas a propósito del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer (25 de noviembre)” / datos nacionales*. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/violencia2018_Nal.pdf.

- Instituto Nacional de las Mujeres. (2017). *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia*. 28 de agosto de 2020. Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/lgamvv.pdf
- Robles A. L. (2014). Miedo en las calles: principal emoción de la inseguridad pública delictiva. Un estudio criminológico y de género. *Revista IUS*, No. 34 (julio-diciembre de 2014), 81-100.
- Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. (2020). *Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1*. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/1eJvQGWG-3Fe9Xls53DpfCArCt5ARd-FbN/view>
- ONU Mujeres. (2019). *Un nuevo informe de ONU Mujeres presenta una agenda de políticas para poner fin a la desigualdad de género en las familias*. Recuperado de <https://www.unwomen.org/es/news/stories/2019/6/press-release-progress-of-the-worlds-women-2019#www.progress.unwomen.org>

SEGURIDAD CIUDADANA BASADA EN EVIDENCIA BAJO CONTEXTOS DEMOCRÁTICOS

José Andrés Sumano Rodríguez
CONACYT/Colegio de la Frontera Norte

Sumario: I. Introducción; II. El rol de la evidencia; III. La evidencia en México; IV. Medición del desempeño de los programas de seguridad ciudadana; V. Conclusiones; VI. Referencias.

Resumen

En la última década, organizaciones como USAID y Police Foundation han impulsado el desarrollo de conocimiento sobre lo que funciona y lo que no funciona en cuanto a políticas de seguridad ciudadana. En ese contexto, instituciones de seguridad pública alrededor del mundo han buscado implementar políticas de seguridad ciudadana basadas en evidencia. En otras palabras, se han desarrollado e implementado distintos métodos que buscan asegurar que las políticas de seguridad ciudadana cuenten con teorías del cambio sólidas. Sin embargo, en contextos democráticos, la evidencia simplemente nutre un debate constante entre diversos fines y medios. La deliberación democrática implica una competencia constante entre diferentes valores. En este sentido, la tarea de seguridad ciudadana en contextos democráticos es más compleja que la búsqueda del método racionalmente óptimo para garantizar la seguridad.

En democracia importa que las policías sean capaces de reducir los niveles delictivos a un costo aceptable, pero también que al hacerlo sean justas y respetuosas de las libertades. El capítulo aborda la discusión respecto al rol de la evidencia en la toma de decisiones en materia de seguridad, al tiempo que hace un recuento de lo que hemos aprendido funciona para mejorar las condiciones de seguridad de los ciudadanos.

El capítulo recopila algunos de los principales aprendizajes en materia de seguridad y cómo se han implementado alrededor del mundo, entre ellos la idea de que el crimen tiende a concentrarse en un número reducido de personas, lugares y comportamientos, y que la celeridad y certeza del castigo son más importantes que la severidad para reducir el delito y la violencia. Sin embargo, nunca se abandona la idea de racionalidad limitada y sus implicaciones para la incorporación de evidencia en la toma de decisiones en materia de seguridad.

Palabras clave: Seguridad ciudadana, evidencia, democracia deliberativa, prevención del delito, violencia.

Abstract

During the last decade, organizations such as USAID and Police Foundation have promoted the development of scientific knowledge regarding what works and what doesn't regarding citizen security. In that context, law enforcement institutions around the world started to implement citizen security policies based on evidence. Several methodologies have been developed and implemented to ensure that citizen security policies are based on solid theories of change. However, under democratic contexts, the evidence simply feeds a constant debate between diverse objectives and methods. Democratic deliberation implies a constant competition between different values. Therefore, the task of citizen security under democratic contexts is more complex than a search for the optimal rational method that guarantees security.

In a democracy, the capacity of police agencies to reduce levels of crime at an acceptable cost is as important as being fair and respectful of civil liberties in the process. This chapter focuses on the discussion regarding the role of evidence in decision-making on security issues. At the same time, it reviews what our societies have learned works to improve security conditions for citizens. The chapter collects some of the main lessons regarding what works on citizen security and how it has been implemented around the world, starting with the idea that crime tends to concentrate on a few people, places, behaviors, and the idea that swiftness and certainty regarding punishment are more important than severity in reducing crime and violence. However, the concept of bound-

ed rationality and its implications for the incorporation of evidence in decision-making regarding citizen security is always present.

Keywords: Citizen security, Evidence, Deliberative Democracy, Crime Prevention, Violence.

I. Introducción

En las últimas décadas se ha incrementado la cantidad de investigación que se realiza en materia de seguridad ciudadana, así como la evidencia disponible para la toma de decisiones. Organizaciones como USAID, Police Foundation y el National Institute of Justice han impulsado el desarrollo de conocimiento sobre lo que funciona y lo que no funciona en cuanto a políticas de seguridad ciudadana basadas en evidencia. En particular, dichas organizaciones han impulsado que las políticas de seguridad ciudadana cuenten con teorías del cambio sólidas.

En ese esfuerzo se han fomentado metodologías como el marco lógico y la teoría del cambio, así como numerosas evaluaciones de impacto y experimentos respecto a diversas prácticas de seguridad ciudadana. Algunos de los esfuerzos emblemáticos por incrementar el conocimiento sobre lo que funciona y no funciona en materia de seguridad fueron el Kansas City Patrol Experiment y el Newark Foot Patrol Experiment. Este impulso por generar evidencia respecto a las políticas de seguridad ciudadana ha permitido que hoy se cuente con mejor información para la toma de decisiones en la materia. Sin embargo, muchas de nuestras sociedades enfrentan crisis de violencia y delincuencia.

¿Cómo es que, a pesar de contar con mejor información que nunca para reducir la violencia y la delincuencia, muchos de nuestros países enfrentan espirales de violencia y delincuencia crecientes? Probablemente, una parte de la respuesta se encuentre en la complejidad del problema mismo y en la propia dinámica democrática. En contextos democráticos, la evidencia simplemente nutre un debate constante entre diversos fines y medios. La deliberación democrática implica una competencia constante entre diferentes valores. En este sentido, la tarea de seguridad ciudadana en contextos democráticos es más compleja que la búsqueda del método racionalmente óptimo para garantizar la seguridad. En

democracia importa que las policías sean capaces de reducir los niveles delictivos a un costo aceptable, pero también que al hacerlo sean justas y respetuosas de las libertades.

II. El rol de la evidencia

Ante problemas complejos como la seguridad ciudadana, es pertinente retomar la idea de racionalidad limitada de Simon (1957). Los seres humanos tenemos una limitada capacidad de comprensión de los fenómenos complejos. En ese sentido, tomamos decisiones racionales con base en la información con la que contamos, pero, más que una decisión óptima técnicamente, son decisiones satisfactorias.

El proceso decisorio implica valores que permiten definir objetivos. Para la consecución de dichos objetivos se establecen medios con base en la información disponible. Sin embargo, el conocimiento es limitado y el tiempo escaso, obligando a tomar decisiones cuando se alcanza un punto técnicamente satisfactorio. Aunado a lo anterior, Kenneth Arrow (2012), a través de su teorema de la imposibilidad, logró demostrar la no factibilidad de agregar preferencias individuales, descartando la posibilidad de que exista un consenso sobre lo que representa el bien común. Por lo que, en los términos de Lasswell (1951), toda política pública implica ganadores y perdedores. Los procesos de decisión implican preguntarse: ¿quién obtiene qué?, ¿cuándo?, ¿cómo? y ¿por qué?

El tema de la seguridad ciudadana no es la excepción. La política pública en materia de seguridad ciudadana en contextos democráticos implica un debate constante respecto a los objetivos y fines que se desean perseguir e implementar. La definición misma de la seguridad ciudadana y sus alcances es sujeto de debate. En este sentido, en democracia muchas veces se trata más de balancear objetivos, incluso a veces contradictorios, que de la consecución de un fin específico. La evidencia sirve como sustento a los argumentos a favor de una u otra política pública, en un proceso que está más relacionado con el consenso que con la adopción de la política técnicamente óptima, como puede verse en el triángulo planteado por Giandomenico Majone en su libro *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas* (2005).

Gráfica 1. Evidencia como insumo para la persuasión

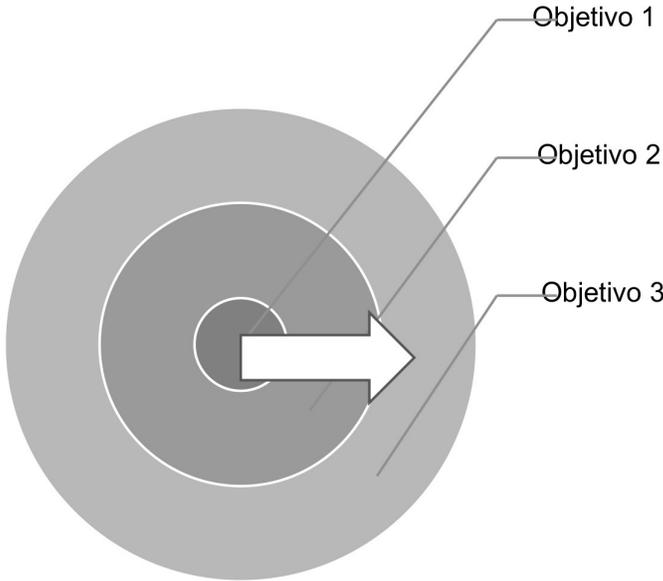


Fuente: Elaboración propia con base en Giandomenico Majone (2005).

La racionalidad limitada y la búsqueda de consenso no anulan a la evidencia, sigue teniendo un rol central en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, ese rol está más asociado con el modelo incremental (comparaciones sucesivas limitadas) planteado por Lindblom (1952), que con el modelo de raíz (racional óptimo). La evidencia permite construir argumentos que persuadan a las mayorías que caracterizan el debate democrático.

Aunado a lo anterior, se plantea la necesidad de abandonar el esfuerzo fútil por alcanzar una solución técnicamente óptima para buscar soluciones a problemas más acotados y abordables. Ante la incapacidad para entender y atender el todo, se opta por pasos incrementales, pequeños triunfos, que permitan generar resultados que sean comparativamente mejores que el estatus anterior. En palabras de Wildavsky (1987), se plantea abordar los problemas desde una óptica de dianas que se mueven.

Gráfica 2. Modelo incremental a través de dianas que se mueven



Fuente: Elaboración propia con base en Wildavsky (1987).

El modelo incremental utiliza la evidencia para generar decisiones satisfactorias que permitan hacer pequeñas mejoras progresivas. Por supuesto, no está exento de crítica. Es un modelo conservador ante el reconocimiento de la propia limitación humana. Es particularmente útil cuando se está en la dirección correcta, pero incapaz de generar grandes transformaciones.

En contextos de *polis* (debate democrático plural), el modelo incremental permite utilizar la evidencia para generar consensos (Stone, 2011). No es la autoridad de un experto la que define la política a seguir, pero la evidencia permite un debate mejor informado a través del cual alcanzar consensos. El énfasis en la evidencia permite poner en el centro de atención a la calidad de las políticas públicas. El esfuerzo por generar evaluaciones de impacto y medir el valor público permite valorar la eficacia de las acciones gubernamentales, más allá del enfoque eficientista concentrado en un mero análisis costo-beneficio.

También, el componente deliberativo permite contrastar evidencia y exponer críticas. La pluralidad misma del debate democrático sirve como

mecanismo de defensa ante posibles errores de segundo nivel. En este sentido, en concordancia con lo planteado por la Administración Pública Deliberativa, los gobiernos que fomentan el diálogo y recurren más a la construcción de confianza que a la autoridad, toman mejores decisiones, pues la evidencia se discute y se valora (Brugué-Torruella, 2018).

En resumen, en contextos de racionalidad limitada y ante problemas complejos, la evidencia permite desarrollar mejores argumentos para el debate democrático respecto a la toma de decisiones en materia de seguridad ciudadana. Hoy se cuenta con más información sobre lo que funciona y no funciona en materia de seguridad ciudadana, pero no es suficiente, se requiere llevar esa evidencia al debate democrático para que la deliberación sobre los fines y medios a perseguir sea mejor informada. Se requiere evidencia, pero también diálogo y confianza, para alcanzar mejores niveles de seguridad ciudadana en un contexto democrático. En la *polis* importa tanto la disminución de los delitos a un costo eficiente como el respeto a los derechos humanos en el proceso.

II.I. La evidencia sobre seguridad ciudadana

Probablemente uno de los mayores aprendizajes en materia de seguridad derivado de la ola de investigación en la materia, sea que la función policial importa y tiene la capacidad de reducir significativamente la actividad delictiva (Sherman, 2011). Hoy sabemos que el despliegue eficaz de la policía es un disuasor importante de las conductas violentas y delictivas. También, hemos aprendido que la celeridad y certeza de castigo contribuyen significativamente a reducir la violencia y la delincuencia (Kleiman, 2010; Sherman, 2011).

Las estrategias punitivas funcionan cuando se aplican bajo ciertos criterios de eficacia y legitimidad. También, la evidencia ha demostrado que la severidad del castigo es irrelevante y hasta contraproducente (Kleiman, 2010). Dichas lecciones no son menores, nos enseñan que el Estado tiene herramientas útiles para reducir la violencia y la delincuencia.

Un aspecto particularmente relevante que la evidencia ha demostrado es el nivel de concentración de la actividad violenta y delictiva. El crimen tiende a concentrarse en un porcentaje pequeño de personas, lugares y conductas (Abt, 2019) "publisher": "Basic Books", "publi-

sher-place": "United States of America", "title": "Bleeding Out: The Devastating Consequences of Urban Violence and a Bold New Plan for Peace in the Streets.", "author": [{"family": "Abt", "given": "Thomas"}], "issued": {"date-parts": [{"2019}]}}, "schema": "https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json"}. En ese sentido, las estrategias adecuadamente focalizadas a ese reducido número de personas, microubicaciones y conductas son más eficaces que la reacción generalizada a actividades delictivas o violentas pasadas (Abt, 2019) "publisher": "Basic Books", "publisher-place": "United States of America", "title": "Bleeding Out: The Devastating Consequences of Urban Violence and a Bold New Plan for Peace in the Streets.", "author": [{"family": "Abt", "given": "Thomas"}], "issued": {"date-parts": [{"2019}]}}, "schema": "https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json"}. Sin embargo, también hemos aprendido que la focalización debe ir de la mano de un adecuado balance entre estrategias punitivas y preventivas y la creación de confianza con la comunidad. Una policía que no cuenta con la colaboración de la comunidad que deriva de la legitimidad, difícilmente será exitosa.

La evidencia también ha arrojado información importante sobre las personas que cometen actos delictivos o violentos. Un gran porcentaje de las personas que cometen dichos actos son hombres jóvenes que rondan los veinte años de edad (Sherman, 2011). También sabemos que la actividad delictiva o violenta se reduce significativamente después de los cuarenta años de edad. Además, un alto porcentaje de las personas que cometen actos delictivos o violentos son reincidentes (Sherman, 2011). Generar estrategias que atiendan de manera prioritaria a este sector de la población es altamente efectivo para reducir la violencia y la delincuencia. El seguimiento puntual a las personas reincidentes por sí solo, puede lograr reducciones significativas de la actividad delictiva.

Algunos de los programas que han demostrado ser particularmente exitosos para atender a dicho sector de la población son Gun Violence Reduction Strategy y Operation Ceasefire (Abt, 2019) "publisher": "Basic Books", "publisher-place": "United States of America", "title": "Bleeding Out: The Devastating Consequences of Urban Violence and a Bold New Plan for Peace in the Streets.", "author": [{"family": "Abt", "given": "Thomas"}], "issued": {"date-parts": [{"2019}]}}, "schema": "ht-

tps://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json”} . Además de la focalización, el éxito de dichos programas se sustenta en la legitimidad que otorga una comunicación adecuada, la certeza respecto al accionar gubernamental y la colaboración con la comunidad. Aunado a lo anterior, un componente particularmente importante de dichos programas son las herramientas cognitivo-conductuales. Las terapias cognitivo-conductuales que abordan aspectos como el manejo de emociones han demostrado ser altamente eficaces en la prevención de la violencia (Abt, 2019)”publisher”:"Basic Books",”publisher-place”:"United States of America",”title”:"Bleeding Out: The Devastating Consequences of Urban Violence and a Bold New Plan for Peace in the Streets.”,”author”:[{“family”:"Abt",”given”:"Thomas"}],”issued”:{“date-parts”:[["2019"]]}},”schema”:"https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json”} .

En cuanto al uso de la prisión, la evidencia apunta a que esta sirve particularmente para los casos de personas que deben ser aisladas de la sociedad de por vida. Es decir, aquellas personas que por diversas razones no deben ser reinsertadas a la sociedad. Sin embargo, para el resto de los casos, la prisión no es una alternativa eficaz y en muchos casos es contraproducente. También, la evidencia apunta a que la duración de las sentencias tiene rendimientos decrecientes (Wilson, 2011). En este sentido, el uso de mecanismos punitivos alternativos a la prisión y de sentencias cortas es más efectivo que el uso generalizado de la prisión o la búsqueda de sentencias largas.

También hemos aprendido sobre la importancia de evitar el desorden social. La *teoría de las ventanas rotas* planteada por Kelling y Wilson (1982) sostiene que atender inmediatamente aspectos de desorden social, como las ventanas rotas, evita que se incrementen las conductas antisociales y la percepción de inseguridad. Atender el desorden social (personas ingiriendo alcohol en la vía pública, vandalismo, ruido excesivo) es altamente efectivo para reducir la percepción de inseguridad, aunque no necesariamente para reducir la incidencia delictiva.

La percepción de inseguridad está más relacionada con las conductas antisociales que con la incidencia delictiva. La propuesta de *las ventanas rotas* se ha implementado, en ocasiones, como tolerancia cero con resultados negativos para la confianza en la policía. En Nueva York, la

implementación de las ventanas rotas a través de la estrategia Stop and Frisk logró reducir considerablemente los niveles de violencia y crimen, pero generó un sentimiento de resentimiento entre la población ante lo que percibían como discriminación por parte de la policía hacia los afroamericanos.

Otro de los grandes aprendizajes que ha dejado la investigación en materia de seguridad es la importancia de las políticas locales. Las dinámicas criminales son esencialmente locales (Wilson, 2011). En ese sentido, las estrategias *bottom-up* construidas desde el nivel local de gobierno tienden a brindar mejores resultados que los modelos nacionales que buscan aplicar una misma estrategia a contextos criminales radicalmente distintos. En México, los casos exitosos en reducción de la violencia y la delincuencia de Morelos, Escobedo o Ciudad Neza son ejemplo de la capacidad de las instituciones locales para reducir la violencia y el crimen.

En la misma línea del aprendizaje anterior, es importante retomar la evidencia respecto a que la criminalidad y violencia solo tiene dos puntos de equilibrio que se autoalimentan: 1) alta violencia y criminalidad y 2) baja violencia y criminalidad (Kleiman, 2010). En este sentido, una sociedad en equilibrio de baja violencia y criminalidad requiere menos capacidades institucionales para mantener dicho equilibrio que las sociedades que enfrentan altos niveles de violencia y criminalidad.

En sociedades con altos niveles de violencia y criminalidad, la evidencia sugiere que una práctica exitosa es utilizar estrategias de concentración dinámica para pasar poco a poco de equilibrios de alta violencia y criminalidad, a equilibrios de baja violencia y criminalidad (Kleiman, 2010). Dichas estrategias implican concentrar las capacidades del Estado en los territorios de mayor riesgo y, una vez que el equilibrio de alta violencia y criminalidad se revierta, reubicar las capacidades institucionales adicionales en otros territorios de alta violencia y delincuencia.

También es importante retomar la evidencia respecto a un tema crucial en materia de seguridad: el control de las armas de fuego. Hoy sabemos que la prevalencia de armas de fuego en una sociedad no incrementa la actividad delictiva o violenta, pero sí aumenta su gravedad y el daño social provocado. Aunado a lo anterior, en sociedades con alta prevalencia de armas de fuego, los esfuerzos por desarmar a la población pueden ser fútiles y altamente resistidos. En este tipo de contextos, la evidencia

sugiere que una práctica exitosa es concentrarse en las conductas de riesgo más que en las armas mismas.

Canalizar los esfuerzos en prevenir la portación de armas de fuego en lugares públicos puede ser altamente efectivo para reducir el daño social de la violencia y la delincuencia (Sherman, 2011). Para lo anterior, la tecnología actual permite revisiones menos invasivas para disuadir dicha conducta que el previamente citado Stop and Frisk. Es importante también mencionar que una de las prácticas más ampliamente usadas en México, el canje de armas, no tiene ningún impacto en la reducción de la violencia y la delincuencia, pues la evidencia apunta a que se recuperan predominantemente armas obsoletas o en mal estado.

Es preciso retomar la evidencia respecto al vínculo entre drogas y seguridad ciudadana. La evidencia demuestra que un alto porcentaje de las personas que cometen actos violentos o delictivos están bajo la influencia de alguna droga, particularmente alcohol (Kleiman, 2010). El vínculo entre alcohol y violencia no es menor. Dada la alta prevalencia de consumo de alcohol en nuestras sociedades, la gran mayoría de las personas que cometen actos delictivos o violentos los cometen bajo la influencia del alcohol (Kleiman, 2010).

Lo anterior no significa que otras drogas no puedan causar un efecto propicio para la comisión de actos delictivos o violentos, pero dado que su consumo es menos generalizado que el alcohol, no representan un porcentaje significativo de los casos. En este sentido, una política adecuada para reducir el consumo problemático de alcohol puede tener un impacto significativo en la violencia y la delincuencia. Las personas que cometen actos delictivos o violentos no son personas que tengan un consumo moderado de alcohol, generalmente son personas con un consumo problemático. Hasta ahora, la evidencia demuestra que la mejor política para reducir el consumo problemático de alcohol es aumentar su costo a través de altos impuestos (Kleiman, 2010).

Finalmente, es importante mencionar el vínculo entre el plomo y la actividad violenta y delictiva. La evidencia ha demostrado que reducir la presencia de plomo en el ambiente tiene un impacto positivo en la reducción de la violencia y la delincuencia. Las estrategias dirigidas a eliminar las gasolinas o pinturas con plomo han logrado disminuir los niveles de violencia y delincuencia en las comunidades donde se han aplicado. En

ese sentido, reducir el plomo en el ambiente debería ser una prioridad dentro de las estrategias de seguridad (Sherman, 2011).

En resumen, nuestras sociedades han avanzado significativamente en el conocimiento respecto a lo que funciona y no funciona en materia de seguridad ciudadana. Las autoridades cuentan con una amplia gama de instrumentos que han demostrado ser efectivos para atender diversos aspectos de la conducta delictiva o violenta. Por supuesto, también hay grandes pendientes en la investigación en la materia, entre ellos cómo mejorar la atención a las víctimas de violencia intrafamiliar.

III. La evidencia en México

Gran parte del interés académico y la generación de evidencia en México data del 2006 a la fecha. La crisis de violencia generó una respuesta desde distintos ámbitos, incluida la academia. Sin embargo, es importante mencionar que la investigación se ha desarrollado bajo un contexto de emergencia. Una buena parte de la investigación ha sido financiada por los gobiernos u organizaciones internacionales (en particular USAID), pero con serias limitantes de tiempo y diseño. La premura, en muchas ocasiones, obligó a implementar los programas sin una ruta clara de evaluación, afectando la calidad de los mecanismos de evaluación. Una buena parte de la evidencia, en ese sentido, ha servido para establecer asociaciones, pero no ha sido suficiente para alcanzar causalidad.

Probablemente, el programa que ha detonado la mayor cantidad de información respecto a que funciona y que no funciona para prevenir la violencia y la delincuencia en México ha sido el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PRONAPRED). El subsidio otorgó a los gobiernos estatales y municipales una considerable cantidad de recursos económicos para implementar programas de prevención social de la violencia. A través del subsidio se implementaron en todo el país programas que iban desde escuelas de fútbol o clases de zumba hasta mejoras del entorno urbano con un enfoque de prevención situacional. Sin embargo, fue hasta el tercer año de implementación que se empezaron a generar estrategias para evaluar la eficacia de los programas.

Dentro del subsidio se estableció la necesidad de generar diagnósticos que justificaran las intervenciones y evaluaciones de las principales estra-

teguas. Sin embargo, dado que el subsidio tenía un criterio de anualidad, los diagnósticos eran elaborados al mismo tiempo que se implementaban los programas y las evaluaciones no tenían el espacio de tiempo suficiente que permitiera evaluar el impacto. El resultado fue que gran parte de las acciones implementadas no contaban con teorías del cambio sólidas y no podían demostrar resultados en materia de violencia o delincuencia (Chapa y Ley, 2015).

Sin embargo, sí hay lecciones importantes respecto a lo que funciona y no funciona en materia de reducción de la violencia y la delincuencia de la experiencia mexicana. Probablemente, uno de los principales aprendizajes sea que las estrategias de prevención terciaria tienen un impacto mayor en la reducción de la violencia y la delincuencia que las estrategias generalizadas. Atender a la población de riesgo y evitar la reincidencia tiene un impacto mayor que estrategias generalizadas, por ejemplo las que están dirigidas a escuelas que atienden a un gran número de personas que de igual manera no entrarían a la actividad violenta o delictiva. Un ejemplo de esto es el programa DARE, popular entre las corporaciones de policía locales, pero que una variedad de estudios han demostrado no tiene efectos positivos en la reducción de la violencia y delincuencia (Sherman, 2011).

Otro de los aprendizajes relevantes de la experiencia mexicana es la importancia de que los programas de prevención estén diseñados para llegar a las zonas donde habita gran parte de la población en condición de riesgo respecto a involucrarse a actividades violentas o delictivas. Dicha población generalmente habita en zonas de difícil acceso, bajo condiciones precarias y tiene poca confianza en la autoridad. Por lo cual, los programas de prevención de la violencia y la delincuencia, si quieren ser exitosos, deben estar diseñados para llegar a esas esquinas y calles.

También hemos aprendido de la experiencia mexicana que los programas de prevención de la violencia y delincuencia que mejores resultados han tenido son aquellos que involucran elementos de terapia cognitivo-conductual (Abt, 2019)“publisher”:“Basic Books”,“publisher-place”:“United States of America”,“title”:“Bleeding Out: The Devastating Consequences of Urban Violence and a Bold New Plan for Peace in the Streets.”,“author”:[{"family”:“Abt”,“given”:“Thomas”}],“issued”:[{"date-parts”:[["2019”]]}],“schema”:"https://github.com/cita-

tion-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json”} . Los programas que buscan brindar capacitación laboral y oportunidades educativas o las estrategias basadas en el deporte y las artes, si no son acompañadas por terapia cognitivo-conductual, difícilmente alcanzarán los resultados esperados. Una persona de riesgo puede ser capacitada para un trabajo, incluso ser contratada, pero si no ha aprendido a controlar sus emociones difícilmente durará en ese trabajo.

Un programa implementado en México que combina un buen número de los factores de éxito es el Centro de Atención Integral para Adolescentes (CAIPA) implementado en la Zona Metropolitana de Monterrey. Dicho programa está dirigido a brindar terapia cognitivo-conductual a adolescentes en conflicto con la ley. Es decir, es un programa que combina una herramienta exitosa (terapia cognitivo-conductual) con una adecuada focalización (prevención terciaria). Además, es un programa que se implementa en conjunto con el poder judicial del Estado, brindando alternativas distintas a las estrategias punitivas tradicionales.

Otra de las estrategias que han demostrado ser exitosas en la reducción de la violencia y la delincuencia es la justicia cívica. En los municipios de Escobedo y Morelia, la justicia cívica ha permitido brindar certeza y celeridad al actuar de las instituciones de seguridad (Flores, 2020). Ante un contexto de saturación de las fiscalías y juzgados, que fomentaba la incertidumbre e impunidad, la justicia cívica ha sido una alternativa que ha permitido resolver de forma eficaz un alto porcentaje de los casos que llegan a la policía municipal. De esta manera, los casos que tienen una solución por la vía cívica pueden ser resueltos de forma eficaz, permitiendo a las policías y poder judicial concentrarse en los casos de mayor gravedad.

También hemos aprendido del caso mexicano que el uso de cámaras de videovigilancia, en particular en patrullas y uniformes de los policías, tiene un impacto positivo en la reducción de la corrupción. Los municipios de San Pedro Garza García y Escobedo, en Nuevo León, han implementado el uso de estas cámaras con éxito, logrando disminuir los casos de corrupción y facilitando los procesos de faltas administrativas o justicia cívica. El uso de estas cámaras también ha propiciado un mayor cumplimiento de los procedimientos y protocolos por parte de los policías en su interacción con los ciudadanos. (Flores, 2020)

Un aprendizaje central de la experiencia mexicana es también la importancia de brindar una adecuada capacitación, salario e instrumentos de trabajo a las policías. En otras palabras, la construcción de policías locales profesionales y eficaces sí tiene un impacto en la reducción de la violencia y la delincuencia. Los casos de San Pedro Garza García, Escobedo, Morelia, Guadalupe y Chihuahua demuestran que invertir en la formación de policías locales profesionales puede reducir los niveles de violencia y delincuencia en una comunidad (Palacios, 2020). Por supuesto, la labor policial debe estar acompañada de un sistema de justicia ágil y eficiente y de políticas de prevención social que permitan acrecentar el impacto positivo.

Respecto a las prácticas comunes en México que no han demostrado resultados positivos en la reducción de la violencia y la delincuencia en México, destacan el programa DARE, los canjes de armas, los retenes en carreteras, los esquemas de vecinos vigilantes y las estrategias de prevención social basadas en muralismo. En el caso del programa DARE, los resultados arrojan que mejora la percepción de los estudiantes respecto a la policía, pero no tiene ningún efecto positivo en la reducción de la violencia y la delincuencia, o en el consumo de drogas ilegales.

Los canjes de armas recuperan en gran medida armas obsoletas o en mal estado, las cuales no son usadas en actos delictivos o violentos. Los retenes en carreteras que no están acompañados de tecnología para la detección de armas de fuego no tienen impacto positivo en la reducción de la violencia o la delincuencia y sí generan molestia en la ciudadanía. Es importante aclarar que aquellas estrategias que sí utilizan tecnología para la detección de armas de fuego, sí tienen un impacto positivo en la reducción de la violencia y la delincuencia al reducir la portación ilegal de armas de fuego.

Los esquemas de vecinos vigilantes pueden mejorar la cohesión comunitaria, pero no han demostrado ser eficaces en la reducción de la violencia y delincuencia. Las estrategias de prevención social de la violencia enfocadas a la intervención urbana a través del muralismo mejoran el sentido de pertenencia en una comunidad, pero no reducen los niveles de violencia y delincuencia. Muchas de estas estrategias pueden tener resultados positivos en otros aspectos, pero no han demostrado ser útiles en la reducción de la violencia y la delincuencia.

IV. Medición del desempeño de los programas de seguridad ciudadana

La generación de evidencia respecto a lo que funciona o no funciona en materia de seguridad ciudadana parte de la aplicación de metodologías para medir el desempeño de los programas de seguridad ciudadana. Tradicionalmente, las metodologías utilizadas han provenido de la corriente utilitarista, la cual tiene como premisa central el tratar de otorgar el mayor beneficio para la mayor cantidad de personas. Dos tipos de metodologías han dominado la valoración del desempeño de los programas de seguridad ciudadana en los últimos años: 1) estudios costo-beneficio y 2) evaluaciones de impacto (Lindblom, 1952).

Los estudios costo-beneficio son una herramienta proveniente de la economía que busca generar evidencia a través de un comparativo entre los costos y beneficios generales de una política en la población (Moore, 2013). En otras palabras, la mejor política, según los estudios costo-beneficio, es aquella que maximiza los beneficios sobre los costos. Para hacer un análisis de este tipo es necesario hacer comparables diferentes aspectos de la política pública, lo cual se hace a través de la monetarización de todos los costos y beneficios (Moore, 2013).

En otras palabras, hacer estudios costo-beneficio implica hacer preguntas como: ¿cuánto está dispuesta a pagar la población por reducir el homicidio doloso en su comunidad en un 10%? Un estudio costo-beneficio suma el valor que todas las personas de una población le asignaron a un bien o servicio, y resta el costo que todas las personas de una población le asignaron a un bien o servicio. En general, si el beneficio es mayor al costo, la política pública debe ser aceptada. Por supuesto, dicho proceso no está exento de crítica, pues implica pretender conocer el valor que cada persona le da a un cierto valor o servicio (Moore, 2013). Aunado a la dificultad para conocer las preferencias de las personas, también asume que dichas preferencias son constantes. Keneth Arrow (2012), en su *teorema de la imposibilidad*, precisamente argumenta la dificultad para agregar preferencias individuales.

En respuesta a las críticas a los estudios costo-beneficio, desde la estadística surgió la herramienta de la evaluación de impacto. El principal reto intelectual que la evaluación de impacto plantea respecto a los estudios costo-beneficio es el cambio en el árbitro de valor. En los estu-

dios costo-beneficio, el árbitro de valor son los individuos a través de sus preferencias. En las evaluaciones de impacto, el árbitro de valor son los tomadores de decisión. Las políticas públicas son juzgadas respecto al cumplimiento del objetivo planteado por quienes las diseñaron. Es una herramienta que se concentra en la etapa final del proceso de producción de un bien o servicio (los productos e impacto).

El objetivo de la evaluación de impacto es medir si la política pública logró los productos e impacto para el que fue diseñada o no. Para lograrlo, la evaluación de impacto recurre a técnicas estadísticas, en especial a los modelos de regresión. En otras palabras, dichas técnicas buscan demostrar si se cumple o no una relación de causalidad. El uso de evaluaciones de impacto tampoco está exento de críticas. Es una herramienta centrada únicamente en la etapa final del proceso de producción y en demostrar logros pasados. Por lo tanto, se dificulta el aprendizaje sobre la marcha. También, es una herramienta que implica costos significativos y requiere un periodo considerable de tiempo para su implementación (Moore, 2013).

Ambas herramientas provienen de la corriente utilitaria, por lo tanto buscan que las políticas públicas maximicen el beneficio generado (Moore, 2013). Sin embargo, en sociedades democráticas es tan importante que las policías reduzcan los niveles delictivos, como que al hacerlo respeten los derechos humanos y generen confianza en la comunidad. Ese aspecto deontológico no está contemplado en los estudios costo-beneficio o las evaluaciones de impacto (Moore, 2013).

Por lo tanto, es necesario generar mecanismos que permitan medir el desempeño de las políticas públicas, con un adecuado balance entre los aspectos utilitarios y deontológicos. También, es necesario que estos nuevos mecanismos de medición del desempeño contengan un adecuado balance entre las diferentes etapas del proceso de producción, reducir la excesiva concentración en la etapa final. El único objetivo real de la medición del desempeño es el aprendizaje, por lo tanto, generar herramientas que permitan un proceso más iterativo de aprendizaje permitirá una mejora constante de las políticas públicas (Behn, 2003).

V. Conclusiones

Tomar mejores decisiones en materia de seguridad ciudadana en contextos democráticos es más complejo que la simple búsqueda de la alternativa racionalmente óptima. La definición de los problemas de seguridad ciudadana es una construcción social, en la cual confluyen una serie de valores divergentes, por lo cual, no existe una mejor solución. Toda política pública de seguridad ciudadana implica ganadores y perdedores, lo que en la literatura se conoce como *trade-offs*. En ese contexto, la deliberación y el ajuste mutuo de intereses es fundamental para alcanzar situaciones que sean incrementalmente mejores que la anterior. Sin embargo, la evidencia es fundamental para nutrir ese debate y que los argumentos expuestos por los diferentes actores con sus respectivos intereses cuenten con teorías del cambio más sólidas.

El impulso a la investigación en materia de seguridad ciudadana de los últimos años ha permitido conocer mejor los alcances, impacto y consecuencias no intencionadas de diversas alternativas de política pública, desde la prevención social hasta el encarcelamiento. Derivado de dicha investigación, hoy los gobiernos cuentan con mejores herramientas que nunca para intentar reducir la violencia y la delincuencia. Sin embargo, no siempre esas alternativas llegan a la discusión pública o son implementadas adecuadamente para el contexto en turno.

En democracia, la agenda y la incorporación de la evidencia dependen de la capacidad de los actores para persuadir. Por eso, aún siguen implementándose estrategias como el programa DARE o los canjes de armas, a pesar de haberse demostrado que no tienen impacto positivo en la reducción de la violencia y la delincuencia; y no se replican suficientemente estrategias como la Gun Violence Reduction Strategy o la Operation Ceasefire, que han demostrado ser altamente exitosas para reducir la violencia urbana.

En esa misma línea, es importante resaltar que el auge de evidencia en materia de reducción de la violencia y la delincuencia de los países anglosajones no se ha trasladado a México. En nuestro país han predominado los estudios no experimentales, pero la rigurosidad que implican las metodologías experimentales y su capacidad para generar relaciones de causalidad, es escasa. En este sentido, en México se han hecho estudios

que permiten establecer correlaciones y algunos estudios de caso que permiten profundizar sobre lo que sucedió con determinado programa en un contexto específico, pero hay pocos estudios que nos permitan conocer si efectivamente las políticas públicas que se implementan son útiles o no para reducir la violencia y la delincuencia. México no cuenta con una institución como el National Institute of Justice, que permita avanzar sustancialmente en la construcción de evidencia en materia de seguridad y violencia. Construir esa evidencia toma tiempo y cuesta dinero, cuestión que los gobiernos mexicanos hasta hoy no han querido asumir.

La carencia de evidencia para el caso mexicano y la ausencia de la evidencia internacional del debate nacional, ante contextos de crisis de violencia, aumenta la discrecionalidad. Por supuesto, se requiere discrecionalidad para innovar, pero la ausencia de evidencia propicia que se propague una gran cantidad de prácticas sin efectos positivos en la reducción de la violencia y delincuencia, y que aquellas prácticas que efectivamente funcionan no sean documentadas y puedan ser replicadas por otros gobiernos. En otras palabras, es necesario un adecuado balance entre discrecionalidad y evidencia para avanzar hacia un equilibrio de baja violencia y delincuencia, pero esto no será posible sin instituciones que se tomen el tiempo para diseñar e implementar metodologías experimentales. Dichos estudios no saldrán de evaluaciones con periodos de tiempo tan acotados como las planteadas en el extinto PRONAPRED.

También es necesario incorporar metodologías de medición del desempeño que aborden todo el proceso de producción, no solo la etapa final. En particular destaca la importancia de generar evidencia en el ámbito de la implementación. En México se han replicado prácticas exitosas de Colombia o los Estados Unidos de América, sin resultados positivos en reducción de la violencia y la delincuencia. En gran medida esto puede explicarse por deficiencias de implementación. Sin embargo, al utilizar herramientas que se concentran únicamente en los productos e impacto, no se genera evidencia que permita mejorar el desempeño de dichos programas.

El único propósito real de la medición del desempeño y la generación de evidencia sobre lo que funciona y no funciona es mejorar el desempeño (Behn, 2003) properties:{"formattedCitation":(Behn, 2003. La investigación en la materia debe estar enfocada en generar conocimiento

que permita aprender. A efecto de que dicho aprendizaje sea utilizado para mejorar el desempeño de los programas de seguridad ciudadana es necesario que los procesos de generación de evidencia sean más ágiles e integrales. Por supuesto, es también necesario comunicar mejor los resultados a los tomadores de decisión.

En el ámbito de la política pública, los últimos años han marcado un cambio de paradigma de la nueva gestión pública a la administración pública deliberativa. El énfasis de la literatura reciente en materia de política pública se ha puesto sobre el concepto de valor público. Lo anterior no es un cambio menor, implica poner el énfasis en la calidad sobre la eficiencia. En otras palabras, el objetivo es pasar de una simple mejora de la relación costo-beneficio (eficiencia) a una toma de decisiones más inteligente, centrada en la calidad. Esto se logra a través de la deliberación informada de los diferentes actores. Intentar hacer gobiernos más inteligentes en el ámbito de la seguridad ciudadana pasa por más y mejor evidencia.

VI. Referencias

- Abt, T. (2019). *Bleeding Out: The Devastating Consequences of Urban Violence and a Bold New Plan for Peace in the Streets*. Basic Books.
- Arrow, K. (2012). *Social Choice and Individual Values*. Martino Fine Books.
- Behn, R. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586–606.
- Brugué-Torruella, Q. (2018). De la eficiencia burocrática a la inteligencia deliberativa para un gobierno abierto. *Revista Especializada en Investigación Jurídica*, 2(3), Article 3. <https://doi.org/10.20983/reij.2018.2.1>
- Chapa, L., y Ley, S. (2015). *Prevención del Delito en México: ¿Cuáles son las prioridades?* México: México Evalúa.
- Flores, C. L. (2020, febrero 20). *Sistema Integral para los Ciudadanos*. Foro Buenas Prácticas en Seguridad y Justicia desde lo Local, San Pedro Garza García.
- Galván, M. (2019 agosto, 28). 14 datos de la violencia de género que explican el enojo de las mujeres. *Expansión política*. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/11/25/datos-sobre-violencia-contra-mujeres-mexico>
- Gobierno de la Ciudad de México. (2020). Portal de datos de la Ciudad de México Construyendo una ciudad de ventanas transparentes y puertas abiertas. Disponible en: <https://datos.cdmx.gob.mx/pages/home/>
- Índice de Paz de México. (2019). Identificar y medir los factores que impulsan la paz, Sídney, abril de 2019. Disponible en: indicedepazmexico.org.
- INEGI. (2017). Violencia . En *Mujeres y hombres en México 2017*,(191).
- _____. (2018). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2018/>
- Kelling, G., & Wilson, J. Q. (1982). Broken Windows: The police and neighborhood safety. *The Atlantic*, March 1982.
- Kleiman, M. (2010). *When Brute Force Fails*. Princeton University Press.
- Lasswell, H. (1951). The Policy Orientation. En *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. (pp. 3–15). Stanford University Press.
- Lindblom, C. (1952). The Science of “Muddling Through”. *Public Administration Review*, 19(2), 78–88.
- Majone, G. (2005). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de*

políticas. Fondo de Cultura Económica.

Moore, M. (2013). *Recognizing Public Value*. Harvard University Press.

Palacios, G. (2020, febrero 20). *Estrategia para la Prevención de Delitos Patri-
moniales*. Foro Buenas Prácticas en Seguridad y Justicia desde lo Local,
San Pedro Garza García.

SESNSP. (2020). Incidencia delictiva, Incidencia delictiva del Fuero Común,
nueva metodología. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published>

Sherman, L. (2011). Democratic Policing on the Evidence. En *Crime and Public Policy* (pp. 589–618). Oxford University Press.

Simon, H. (1957). A Behavioral Model of Rational Choice. En *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. Wiley.

Stone, D. (2011). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making* (Third Edition). W.W. Norton & Company.

Wildavsky, A. (1987). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Transaction Publishers.

Wilson, J. (2011). Crime and Public Policy. En *Crime and Public Policy* (pp. 619–630). Oxford University Press.

HACIA UNA POLÍTICA CRIMINAL INTEGRAL EN MÉXICO: RETOS Y PERSPECTIVAS

Raúl Gutiérrez
*Grupo México de la Asociación de Egresados
de la Academia Nacional del FBI/
El Colegio de Jalisco¹*

Sumario: I. Introducción; II. Política criminal integral de Estado: apuntes necesarios; III. Reflexiones; IV. Referencias.

Resumen

Al término del año 2020, habrán pasado ya dos décadas del siglo XXI y el panorama respecto al problema de la seguridad en los países de América Latina no parece mejorar; al contrario, se ve lejana su solución. La seguridad representa quizá el mayor de los retos para los nuevos gobiernos latinoamericanos, que si bien están legitimados en las urnas deben constantemente probar su eficiencia, ello derivado de la desconfianza cada vez mayor de la ciudadanía hacia los gobernantes, lo que se aúna con el aumento inminente de los niveles de incidencia delictiva, cargando a costas con la descomposición del tejido social de sus poblaciones.

En México las diferentes encuestas que realizan empresas especialistas en la ciencia demoscópica dan cuenta del aumento en la percepción ciudadana de inseguridad, lo cual será analizado a partir de la información recogida en las bases de datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) y del Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública, que exhiben lo aquí anotado.

1 Profesor de asignatura de la Maestría en Política y Gobierno.

Este artículo plantea como objetivo principal argumentar cómo los gobiernos atienden más a los efectos que a las causas que originan el problema delictivo, reflejando la ausencia de una clara política criminal integral de Estado que responda de forma positiva a estas alzas criminales; serán señalados, además, los elementos que la componen y se exponen a modo de recomendación las medidas consideradas necesarias para su implementación y articulación en México.

Palabras clave: Políticas públicas de seguridad, seguridad pública, índice de criminalidad, inseguridad pública, delitos, política pública integral, prevención social del delito.

Abstract

By the end of 2020, it will have passed two decades into the 21st century, and the security problem in Latin American countries does not seem to improve, on the contrary, its solution is not far from being improved. Security perhaps represents the greatest challenge for new Latin American governments, which, while legitimized at the ballot box, must prove their efficiency, stemming from the increased distrust of citizenship towards rulers, which is united with the increased levels of crime incidence by carrying the social fabric of their populations.

In Mexico the surveys carried out by different companies specialized in demoscopic science give an account of the increase in the citizen perception of insecurity, which analyzed from the information collected in the databases of the Institute data Geography and Statistics (INEGI) and the Executive Secretariat of Public Security, which exhibit the atipo here.

This article treat as main objective argues how governments more address the causes that cause the criminal problem, reflecting the absence of a clear Comprehensive Criminal Policy of State that responds positively to criminal increases, will be it also includes the elements that make up it and sets out as a recommendation the measures considered for its implementation and articulation in Mexico.

Keywords: Security Public Policy, public security, crime index, public insecurity, crimes, integral public policy, social crime prevention.

I. Introducción

Este año de 2020, el último de la segunda década del siglo XXI, no trae buenos augurios en lo que se refiere a la compleja solución que implica abatir la criminalidad creciente en México y Latinoamérica. Si bien desde el enfoque internacional en la nueva *Agenda de desarrollo global 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible*, se reconoce en el objetivo 16 (referente a la Paz, Justicia e Instituciones Sólidas) y cinco de sus ejes tienen vinculación directa con los indicadores del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y Delincuencia de México: la reducción de las formas de violencia; el fin del maltrato, explotación, trata y cualquier forma de violencia contra los niños; la promoción del Estado de derecho así como la promoción de la justicia para todos; la creación de instituciones eficaces, responsables y transparentes con el objetivo de crear capacidades para prevenir de forma efectiva todas las formas de violencia y a su vez combatir la delincuencia y el terrorismo (ONU, 2015).

No obstante, la proyección internacional anterior y la promoción de ese tipo de agenda, en materia de inseguridad, las cifras en México son contundentes: el Informe de Incidencia Delictiva del Fuero Común, a cargo del Sistema Ejecutivo de la Seguridad Pública arroja que la incidencia delictiva de diciembre de 2019 a enero de 2020 fue de 158,222 casos a 165,749 respectivamente, lo que significa un aumento de 7,527, es decir, 4.8%. Siguiendo la lógica expuesta, se encuentran algunos delitos que evidencian un aumento desde la fecha referida diciembre de 2019 a enero de 2020; tal es el caso del secuestro, la extorsión y los robos (SESNSP, 2020).

En el año 2019 fueron registrados un total de 262,798 casos de delitos contra la vida y la integridad personal; tratándose de los homicidios, se contabilizaron 44,576 casos; en lo referente a las lesiones, 207,314 casos; el feminicidio contó con un total de 980 casos; el aborto con un total de 689 casos; mientras que otros delitos contra la vida y la integridad personal contaron con un total de 9,239 casos. En lo que concierne a los delitos contra la libertad personal se recogieron 21,812 casos; el secuestro contó con 1,323 casos; el tráfico de menores con 29 casos; el rapto con 116, mientras que otros delitos dentro de esta categoría 20,334 casos.

Los delitos contabilizados para enero de 2020 tampoco muestran un panorama alentador: se evidencian un total de 85,107 contra el patrimonio. Destacan además los casos de los delitos contra otros bienes jurídicos afectados, con un total de 35,327 casos. Salta a la vista en este periodo el alto número de casos de delitos contra la vida y la integridad corporal: 19,748. Dentro de esta categoría, los principales son homicidio, con un total de 3,563 casos; lesiones, con 15,228 casos; feminicidio, con 72 casos; aborto, con 50 y otros delitos de la misma categoría no especificados con 835 casos.

En lo relativo a los delitos contra la libertad y la seguridad social, se cuentan 4,069 casos en total, dentro de los que se encuentran el abuso sexual con 1,779 casos; el acoso sexual con 363 casos; el hostigamiento sexual con 128; la violación simple con 984; la violación equiparada, con 288 casos; y otros delitos que integran esta categoría contabilizaron 527 casos (SESNSP, 2020).

Son varios los instrumentos que permiten analizar el aumento de la criminalidad en México, entre ellos, el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal (con datos del 2018) realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); el Censo Nacional de Seguridad Pública Federal (con datos de 2019) y el Informe de Incidencia Delictiva, redactado y publicado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. El primer documento es un instrumento que aporta información estadística y geográfica sobre el desempeño y la gestión de las instituciones que componen la administración pública de cada entidad federativa en los rubros de Gobierno, Seguridad Pública, Sistema Penitenciario, Medio Ambiente y Justicia Cívica. A efectos de este trabajo se analizó lo que concierne a la Seguridad Pública, concretamente sus dos primeras secciones: recursos para la función de seguridad pública y ejercicio de la función de seguridad pública estatal.

Este instrumento si bien aparece con el año de 2019, recoge solamente los datos correspondientes a 2018, del 2019 no se ha actualizado documento al respecto. En el mismo resalta que durante el 2018 fueron realizadas 1'694,527 intervenciones policiales por parte de las instituciones de seguridad pública de las administraciones públicas estatales. Estas intervenciones se desglosan de la manera siguiente: 833,642 por presuntas infracciones (lo que representa 49.2%); 834,513 provinieron de llamadas telefónicas o solicitudes; 251,794 por presuntos delitos del fuero común

(que representan 14.9%); 17,454 por presuntos delitos del fuero federal (1.0%); y 531,575 clasificadas como otras causas (representando 31.4%).

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública refleja que en 2019 67.2% de los mexicanos señalaron que el tema que más les preocupa es la inseguridad, muy por encima de otros problemas públicos como el desempleo (32.8%), la corrupción (26.8%) o la pobreza (27.5%) (INEGI, 2019).

El segundo documento que contribuye a fundamentar el aumento de la criminalidad y de delitos en México es el Censo Nacional de Seguridad Pública Federal 2019, el cual posee como objetivo la generación de información estadística y geográfica de la Policía Federal, a partir del análisis de su gestión y desempeño. Este censo arroja que para el 2018 la Policía Federal aseguró a 21,702 personas por su participación en la comisión de hechos presuntamente delictivos. Los delitos cometidos corresponden a posesión de narcóticos (con 37.7%); posesión de armas (con 30.8%); delitos en materia de hidrocarburos (con 18.6%); tráfico de personas (con 4.9%); delitos ambientales (4.8%); secuestro (1.4%); homicidio doloso (0.9%); trata de personas (0.6%) y extorsión (0.3%) (INEGI, 2019).

El aumento de la criminalidad en México, evidenciado a partir de las cifras ya expresadas y los instrumentos analizados, muestra la carencia de políticas públicas efectivas en materia de seguridad. Se contempla de esta forma una de las grietas principales de la administración pública mexicana a lo largo de los años: la carencia de una política integral de seguridad pública, transversal y abarcadora de todas las aristas necesarias, que van desde los actores de las fuerzas de seguridad, los implicados en materia de impartición de justicia, la normatividad, así como el fortalecimiento del papel de las instituciones implicadas.

La presente investigación pretende adentrarse en cómo la realidad ha desnudado a nuestros gobiernos, de tal manera que parecieran solo traer debajo del brazo buenas intenciones para resolver el problema de la inseguridad. Cada vez se ven, por un lado, más lejanas las promesas de campaña que le prometían al elector que acabarían con la delincuencia de verse favorecidos su voto y, por el otro, más cercano el incumplimiento de la palabra empeñada antes del día de la elección.

Para el caso mexicano, es evidente la carencia de una real política criminal integral desde el sexenio de Vicente Fox hasta el de Peña Nieto; empezando con la situación de que el gobierno del actual presidente

de México, Andrés Manuel López Obrador, encontró desmantelado el aparato de inteligencia que habían creado los titulares de los ejecutivos federales emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y perfeccionado con los surgidos del Partido de Acción Nacional (PAN). Este aparato se convirtió en un mecanismo eficaz, puesto que le proveía al gobierno herramientas no solo para evitar conflictos políticos sino también para prevenir escenarios delincuenciales.

El objetivo general de este artículo es el análisis de la actual política criminal integral que se perfila en México desde el ámbito de la prevención social del delito, señalando que complementan estos elementos la seguridad pública, la procuración de justicia, la impartición de justicia y la reinserción social, ya que para adentrarse en todos los rubros que la componen sería insuficiente el espacio del presente artículo. Baste mencionar que actualmente se encuentran desarticulados, produciendo los efectos del aumento en el índice de criminalidad, tal como lo refleja el estudio del Secretariado Ejecutivo Nacional de Seguridad Pública del mes de marzo de 2020.

II. Política criminal integral de Estado: apuntes necesarios

Para una aproximación teórico-empírica de una política criminal integral y su desarrollo en el contexto nacional se debe, en primer lugar, justificar la necesidad de una política criminal integral de Estado que se convierta en la política pública estratégica, en la cual esta se apoye para disminuir los índices delictivos en los que se encuentra sumergido México.

Para dicho propósito es necesario puntualizar qué se entiende por una política criminal y por una política criminal integral, cuáles son los elementos que la integran y cómo se articulan para que realmente resulte una política pública efectiva.

La política criminal, a criterio de Gutiérrez (2015), constituye uno de los mecanismos más relevantes con los que cuentan los estados contemporáneos, puesto que con una adecuada planeación de esta política criminal, los gobiernos cuentan con un instrumento que permita, por una parte, disminuir la criminalidad y, por otra, velar y centrar la atención en otros asuntos de gobierno también relevantes.

Una política criminal eficaz debe estar construida desde políticas públicas que funcionen contra la inseguridad y que contribuyan al bienes-

tar social, por lo que es “necesario contemplar acciones que se extiendan a la ciudadanía, como una poderosa herramienta integradora” (Gutiérrez, 2015: 99). El referido autor plantea como “fórmula” la necesidad de que las políticas criminales sean diseñadas e implementadas considerando la heterogeneidad de cada Estado, siendo requisitos esenciales para esto que en primer lugar se regule en la Constitución y leyes adjetivas correspondientes; y en segundo lugar, sea planeada y coordinada para todos y cada uno de los estados que la desarrollen, por lo que no puede ser arbitraria o autoritaria.

Una política criminal es necesaria por cuanto “los estudios empíricos sistemáticos sobre la criminalidad concluyen en que el aumento de las penas no impacta en una reducción del nivel de criminalidad” (Gutiérrez, 2015: 100). La respuesta está en una planeada, estructurada y bien cimentada política criminal, pues la carencia de la misma garantiza una situación de caos en el Estado y donde la criminalidad pertenecerá a quien posea el verdadero poder (Gutiérrez, 2015).

Aparicio (s.f.) aporta no solo el análisis profundo de la política criminal, sino que la aborda como política criminal integral, a la cual define como:

Un conjunto amplio, complejo y diversificado de medidas y acciones desarrolladas bajo el impulso del estado, pero con amplia participación comunitaria, tendiente a reducir, limitar y atenuar el delito en general, la violencia como base y todo ello promoviendo el ascenso social de la población y el desarrollo económico social del país.

Contextualizando este tópico, es necesario referir que en México en el 2008 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (2008) la Reforma para el establecimiento de un nuevo sistema de justicia penal en el país, misma que se encontró con distintos obstáculos para su adecuado funcionamiento, siendo el más importante la existencia de instituciones que no se renovaron al mismo tiempo que el aludido sistema, causando con ello un choque entre las bondades de la teoría y las penosas realidades de su práctica cotidiana.

Moreno (2007: 79) plantea como requisitos indispensables de la política criminal y el sistema de justicia penal mexicano el que se encuentren “animados por la ideología que se encuentra plasmada en la ley fundamental, que parte de la concepción del hombre como persona y reconoce sus derechos fundamentales”. La política criminal para México debe

además ser coherente, lo que implica que se guíen por similares criterios, “debe ser contemplada de manera integral”. Esa integralidad es una de las características esenciales que destaca este autor y subraya dentro de esa integralidad de la política, la relevancia de la prevención general, y dentro de esta, la prevención de carácter no penal, debido a que “en ella debe prevalecer la idea de que el derecho penal solo es el último recurso para las funciones que competen al Estado” (Moreno, 2007: 79). La prevención general es vista desde esta perspectiva como una alternativa válida y necesaria en la política criminal. El uso de la prevención, “a través del fortalecimiento de los programas sociales”, lo que garantiza, de alguna manera, que el sistema de justicia en general, se encuentre más “aliviado” y “la seguridad pública y los diversos bienes jurídicos [...] tendrán mejores perspectivas de ser efectivamente protegidos” (Moreno, 2007: 79).

De manera general pudiera decirse que se hace necesaria una política criminal centrada en la prevención, y que el diseño e implementación de la misma debe ofrecer a la ciudadanía certidumbre y seguridad jurídica (Moreno, 2007).

Sin embargo, el novedoso sistema penal mexicano apenas empieza a atender y entender la problemática concerniente a solo cuatro elementos que integran la política pública aquí propuesta: seguridad pública, procuración de justicia, la impartición de la misma y la reinserción social; dejando fuera este debate –por cuestiones de espacio– a la prevención, tanto del delito como del delincente.

Este modelo de sistema, de corte garantista, enalteció el respeto a los derechos del ofendido y/o víctima, y del propio imputado, subrayando el principio de la presunción de inocencia para este último, buscando fortalecer el debido proceso y el respeto irrestricto a los derechos humanos de todos los implicados en una investigación o procedimiento penal.

El Instituto Mexicano para la Competitividad A. C. (IMCO, s.f.), dentro de su capítulo “Justicia penal, justicia transparente”, señala de acuerdo con el extracto, que este sistema de justicia criminal se basa principalmente en:

- a) En que es de corte acusatorio-adversarial y oral, donde el juez decide de manera imparcial lo expuesto por los solicitantes, mediante una audiencia oral, pública y contradictoria.
- b) En el uso de mecanismos alternativos de solución de conflictos o justicia alternativa, para solucionar los problemas mediante el

- diálogo o conciliación entre las partes antes de llegar a un juicio (mientras menos conflictos denominados “menores o de baja cuantía” se ventilen ante el juez, la justicia será más eficaz).
- c) En la posibilidad de que la víctima u ofendido de algún delito, pueda solicitar a un juez, el ejercicio de la acción penal, sin la intervención del Ministerio o Fiscal Público.
 - d) En la utilización de un procedimiento llamado abreviado, que se pueda dar cuando el inculpado reconozca, en presencia del juez y su defensor, los hechos delictivos que se le atribuyen, con el objeto de obtener una sentencia rápida y bajo determinados beneficios para el imputado.
 - e) En hacer de la libertad del imputado durante el proceso penal, la regla general. Restringiendo así los casos en que puede imponerse la prisión preventiva como medida cautelar.
 - f) En el fortalecimiento de la investigación, al dotar a la policía de autonomía técnica y funcional para realizar la investigación de los delitos, bajo el mando y conducción del Ministerio Público. Buscando así una mejor comunicación y una investigación científica, objetiva y profesional.
 - g) En la creación de Jueces de Ejecución de Sentencias, mismos que revisarán las penas impuestas a los sentenciados y resolverán en un marco de legalidad, acerca de su modificación y duración, de acuerdo con la conducta y el grado de readaptación del reo.

El análisis *supra* evidencia que el Sistema Penal Acusatorio mexicano no habla de la prevención del delito ni del delincuente, sino que centra su atención en el momento de estar frente a la existencia del problema criminal, por lo que únicamente pretende desahogar de manera más rápida y con apego a los derechos humanos una situación criminógena ya dada. Por lo que esperar que este sistema resuelva el problema de la criminalidad es no entender la totalidad del reto a vencer, el modelo de justicia vigente solo ve partes del problema, aportando por ello, también, solo partes de la solución. Es ocioso en este apartado demostrar con datos duros, algo reconocido: no funciona el actual sistema de justicia, punto.

En este intento de contextualización resalta el hecho de que “es necesario el diseño de una política criminal democrática, con objetivos de

corto, mediano y largo plazo y manteniendo las políticas a través del tiempo” (Gutiérrez, 2015: 106). Si bien México, tal y como se ha argumentado a lo largo de estas páginas, posee un sistema jurídico bien estructurado, necesita de lineamientos eficaces que informen y estructuren su funcionamiento. En este sentido, la política criminal debe convertirse en la “guía para el diseño de estrategias y acciones que se plasman en programas concretos para solucionar la demanda de seguridad en su vertiente estricta” (Guñido, 2001).

Para Zaffaroni una política criminal es definida como arte y como ciencia, englobando así a ambas en una sola definición. Otra definición la aporta Moreno, quien la considera como:

La política que el Estado adopta para cumplir su función en materia criminal, y tiene como objetivo primordial la lucha contra el delito para lograr la vida ordenada en comunidad; lo realiza previniéndolo y/o reprimiéndolo a través de una serie de medidas o estrategias que, por ello, consideradas político criminales, y por otro lado como conjunto de conocimientos en torno a ese grupo de medidas, estrategias, acciones o decisiones que el estado adopta para enfrentar el problema de la delincuencia (Moreno, como se citó en Lozano, 1998: 4).

Teóricamente se le han reconocido cuatro principales características (Guñido, 2001): posee carácter social, es decir, busca preservar y proporcionar la seguridad de la comunidad; posee un carácter multi e interdisciplinario, es decir que como ciencia o campo del conocimiento abarca multidisciplinas de diversos campos y los entrelaza y relaciona, ya que el derecho penal ha dejado de ser la única receta en materia de seguridad. El carácter preventivo, por otra parte, se nutre los principios esenciales del derecho penal: subsidiariedad, *ultima ratio*, entre otros. Esta característica permite analizar la prevención como un instrumento esencial en la resolución de conflictos sociales. Otra de las características es su carácter legislativo, que visualiza la necesidad de crear normas que proporcionen los elementos necesarios para el desarrollo de la política criminal.

La pregunta entonces que deben hacerse las administraciones contemporáneas es ¿qué se necesita para que funcione? Es preciso incorporar el modelo de justicia actual a una política pública general que integre todas las

problemáticas posibles con sus múltiples variantes, incluya al elemento de prevención del delito y delincuente, y que atienda las aristas que emanen de la constitución de las diversas bifurcaciones, que arrojen el contexto total.

Con el resultado de esta unión, se debe establecer una política criminal integral de Estado que elabore una matriz del conjunto de datos de todos los elementos que la componen con el objetivo de ordenar el conjunto de datos problemáticos que arroje un estudio a profundidad, con visión de una política pública respecto de la realidad política, de salud, la educación, la cultura y socioeconómica de México que nos den todos los elementos que enmarquen la proposición de integralidad de política expuesta anteriormente; lo que se busca con este agrupamiento ordenado es identificar puntualmente las áreas de oportunidad que nos presenta el dilema de la criminalidad. En este tipo de complicaciones con más de una incógnita que resolver, deben encontrar –en términos de Gauss, Klein, Cayley, Leibnitz (Christensen, 2012) y otros muchos– tantas ecuaciones como incógnitas se les presenten. Es decir, si se presentan dos incógnitas deben encontrar dos ecuaciones; si tenemos tres, tres ecuaciones.

El lenguaje algebraico expresado, configura la parte matemática aquí propuesta. Esta es la que utilizan la mayoría de los científicos, tanto de ciencias exactas como de ciencias sociales: identificar todos los elementos, incluirlos, ordenarlos, fijar las determinantes para darle curso a cada uno de ellos y ejecutar las decisiones en torno al resultado que arroje cada variable por cada incógnita despejada. La principal lección de dichos algoritmos es la aceptación en las ciencias de que existen formas diferentes de abordar los problemas y alcanzar los objetivos.

Lo que se pretende mostrar con los anteriores argumentos es el hecho de que en la ciencia es dable aceptar que existen formas diferentes de abordar los problemas y alcanzar los objetivos, argumento inatacable. El fracaso de las políticas criminales contemporáneas, radica en que los gobiernos están aplicando las mismas fórmulas de respuesta fracasadas del siglo XX para resolver problemas del siglo XXI, esperando ingenuamente obtener el resultado deseado, que es la disminución de los índices delictivos. Un ejemplo de esto lo constituyen los presupuestos anuales destinados a los rubros que impactan las políticas criminales, así en plural, porque para el caso da lo mismo si son federales, estatales o municipales, son las sumas del fracaso.

Un análisis de los presupuestos en materia de seguridad y justicia permite justificar este criterio. En virtud del documento “Lineamientos para el otorgamiento del subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función para el ejercicio fiscal 2019” (*Diario Oficial de la Federación*, 2019), se hace referencia a que desde el año 2018 se preveía para el 2019 una suma de \$4,009,124,098.00 (Cuatro mil nueve millones ciento veinticuatro mil noventa y ocho pesos 00/100 M.N.), para el otorgamiento del subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función.

Este presupuesto sería, según este documento, destinado a los lineamientos predeterminados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en conjunto con los Programas con Prioridad Nacional definidos por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, cuyo propósito es alentar y promocionar la profesionalización, certificación y el equipamiento tanto de los organismos y entidades policiales así como de las instituciones de seguridad pública, su fortalecimiento tecnológico, de equipo e infraestructura de las instituciones de seguridad pública, fortaleciendo igualmente a tal fin la prevención social de la violencia y la delincuencia.

Dicho documento hace referencia igualmente al presupuesto designado en el año 2019 para el subsidio federal denominado Fondo para el Fortalecimiento de la Seguridad (FORTASEG), las unidades administrativas de ese Secretariado Ejecutivo contarán con una suma de 78'300,000.00 (Setenta y ocho millones trescientos mil pesos 00/100 M.N.), para ejercerlos en gastos indirectos para la planeación, operación, seguimiento, evaluación, transparencia y rendición de cuentas. El mismo documento estipula que la cantidad de 3,930,824,098.00 (Tres mil novecientos treinta millones ochocientos veinticuatro mil noventa y ocho pesos 00/100 M.N.), se orientará al cumplimiento de los programas con prioridad nacional y se distribuirá a los beneficiarios que hayan sido seleccionados, conforme a la fórmula de elegibilidad y lista de municipios y alcaldías de la Ciudad de México.

Para que una política criminal integral de Estado presente resultados positivos, además de lo ya expuesto, debe contar con la aceptación y el acuerdo de los diferentes factores reales de poder, para que se convierta en una política pública de Estado a larga data y no se pierda en los caminos sexenales o trianuales, como sucede en México, no pasando de ser meramente una política de gobierno. Serán analizados cada uno de los ejes o elementos que deben contemplarse para crear una política criminal de Estado.

II.I. Prevención social del delito y el delincuente

Martínez Bastida (2007: 97) considera que la prevención del delito posee como elementos esenciales que:

Se basa en intervenciones no penales sobre delincuentes potenciales orientadas a atenuar su propensión criminal, sustentándose en las teorías clásicas de la etiología del delito, según las cuales la acción criminal se explica por la existencia de diversos factores (familia, escuela, amigos, pareja, empleo, drogas, alcohol, etc.). Es decir, se pretende actuar sobre las causas más significativas de la criminalidad y la creación de lazos de solidaridad social que, favoreciendo la prevención de conductas ilícitas, incrementen la calidad de vida de los ciudadanos y sus resultados solo podrían darse en el mediano y largo plazo.

Así mismo la Organización de las Naciones Unidas menciona que la Prevención del Delito engloba las estrategias y medidas encaminadas a reducir el riesgo de que se produzcan delitos, y sus posibles efectos perjudiciales para las personas y la sociedad, incluido el temor a la delincuencia, y a intervenir para influir en sus múltiples causas (UNODC, 2007: 303).

Más allá de estas u otras definiciones que se han dado a través de los tiempos respecto a lo que significa la prevención social del delito y del delincuente, lo que es de interés destacar es que podría convertirse en un elemento fundamental para reducir la ola delincencial que azota nuestro país, existen señales suficientes para concluir que las estrategias correctas en este rubro no solo actúan como previsoras del delito, además fomentan la seguridad del entorno comunitario y colaboran con el avance razonable o sustentable de la demarcación geográfica en las que se aplican.

Sin embargo, la prevención social del delito y delincuente es el eje que se ha convertido en el gran ausente de las políticas públicas criminales, tanto en los ámbitos federal y estatal como en el municipal en México, gradualmente ha ido desapareciendo a través de los sexenios, hasta que durante el de Peña Nieto se borró del presupuesto, desapareciendo el Programa Nacional de Prevención del Delito (López, 2016).

Como evidencia de lo anterior basta mirar los presupuestos correspondientes al subsidio federal, destinado por la federación a los municipios, denominado Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG) donde se refleja claramente la disminución del presupuesto destinado para ello. De tal forma, ha disminuido considerablemente en los últimos años: Como evidencia de lo anterior basta mirar los presupuestos correspondientes al subsidio federal, destinado por la federación a los municipios, denominado Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG) donde se refleja claramente la disminución del presupuesto destinado para ello. De tal forma, ha disminuido considerablemente en los últimos años: para el 2018 el presupuesto fue de 5.000.000.000.00 pesos; mientras que para el 2019 este disminuyó en 990.875.902.00. Igualmente, una reducción significativa de 1.009.124.098.00 se evidencia en el presupuesto para el año 2020, siendo el total de presupuesto solo de 3.930.824.098.00 de pesos mexicanos (CONSENSA, 2019).

Con el anterior presupuesto, México incumple claramente con el documento elaborado por la Organización de las Naciones Unidas denominado “Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia criminal”, precisamente en el apartado de política social, que indica que:

Los organismos gubernamentales deberán asignar elevada prioridad a los planes y programas dedicados a los jóvenes y suministrar suficientes fondos y recursos de otro tipo para prestar servicios eficaces, proporcionar las instalaciones y el personal para brindar servicios adecuados de atención médica, salud mental, nutrición, vivienda y otros servicios necesarios, en particular de prevención y tratamiento del uso indebido de drogas y alcohol, y cerciorarse de que esos recursos lleguen a los jóvenes y redunden realmente en beneficio de ellos (UNODC, 2007: 85).

Después de mostrar la evidencia respecto de la merma en el eje Prevención del delito tan solo en el ámbito municipal en México, resulta incongruente que con esos ínfimos recursos se lleven a cabo acciones preventivas del hecho delictivo y de su probable responsable. Esto abre la puerta a más preguntas que respuestas: ¿en verdad con el presupuesto que los gobiernos en sus tres órdenes destinan al rubro prevención del delito se pretende elaborar un plan de acción integrado, lo suficientemente robusto, para bajar los índices delictivos?, ¿Con estos recursos financieros los gobiernos podrán establecer un plan de prevención del delito basado en consultas con todos los sectores del gobierno y con la sociedad civil, así como en los resultados de las investigaciones?

A nivel nacional se debe:

- a) Indicar los principales problemas de delincuencia y victimización que tiene el país;
- b) Indicar sus probables causas sociales, culturales y económicas;
- c) Establecer las prioridades para la intervención a breve, mediano y más largo plazo;
- d) Proponer un conjunto de iniciativas para abordar esas prioridades;
- e) Establecer quién participará en la ejecución del plan;
- f) Indicar los recursos que se facilitarán.

Y que, a nivel local, debería comprender los siguientes pasos:

- a) La descripción de las características de la ciudad (demográficas, económicas, etc.) en comparación con la región o el país en su conjunto;
- b) Un análisis de la delincuencia, la violencia y los disturbios en lo que concierne a la escala, las tendencias y la distribución;
- c) La determinación de perfiles de las víctimas y los delincuentes (por edad, sexo y características etnoculturales y socioeconómicas);
- d) La investigación de los patrones de los factores de riesgo;
- e) La determinación de la eficacia de los proyectos y servicios existentes (por ejemplo, de salud, vivienda, bienestar y educación) en relación con la prevención;

- f) La evaluación del entorno político e institucional con el fin de determinar las oportunidades de desarrollar actividades preventivas;
- g) La identificación de las oportunidades, los puntos fuertes y el potencial de la región, incluidos el capital social, la sociedad civil y los proyectos ya existentes en los que podría fundamentarse una estrategia futura (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2010).

III. Reflexiones

Si bien el panorama en materia de política criminal pareciera poco alentador, a criterio de Pino Arlacchi, director ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito, “hay un número creciente de estudios que muestran que la prevención del delito está dando buenos resultados y que puede ser más rentable que los enfoques punitivos tradicionales”(ONU, 2000, s.p.), siendo este tipo de estrategias de gran relevancia para las administraciones públicas contemporáneas, en primer lugar porque contribuyen a la reducción de los delitos convencionales y en segundo lugar, porque se convierten en mecanismo de contención para los reclutadores de jóvenes de la delincuencia organizada (ONU, 2000).

Resulta dable concluir con lo aquí expuesto que los gobiernos no le dan la importancia suficiente a la prevención social del delito y delincuente, no consideran que la aplicación de esta política pública contribuirá a aumentar la condición de vida de los ciudadanos; tampoco estiman la producción de beneficios que se lograrían al disminuir el coste que significa echar a andar la maquinaria del sistema de justicia y aplicar esos recursos a otros programas sociales, de forma contraria inyectarían más recursos económicos a esta política pública.

Ante este desolador panorama financiero, debe tomarse en consideración que el eje Prevención social del delito y delincuente no se encuentra articulado con los de seguridad pública, procuración de justicia, impartición de justicia y reinserción social, ya que no existe una política criminal integral de Estado.

IV. Referencias

- Aparicio, J. E. (s.f.). ¿Qué es una Política Criminal? Y ¿cómo se elaboran [sic] una Política Criminal y un Plan Director de Política Criminal? En *Foro de Profesionales Latinoamericanos de Seguridad*. Recuperado de <http://www.forodeseguridad.com/artic/discipl/4108.htm>.
- Christensen, J. (2012). *A Brief History of Linear Algebra*. Final Project Math 2270. Utah: Grant Gustafson University of Utah. Recuperado de <https://www.math.utah.edu/~gustafso/s2016/2270/web-projects/christensen-HistoryLinearAlgebra.pdf>
- Consensa. (27 de octubre de 2019). FORTASEG 2020. El monto más bajo en los últimos 8 años. *Consensa*. Recuperado de <http://consensa.mx/index.php/2019/10/27/fortaseg-2020/>
- Diario Oficial de la Federación. (2019). Lineamientos para el otorgamiento del subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función para el ejercicio fiscal 2019. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5550497&fecha=15/02/2019
- Diario Oficial de la Federación. (2008). *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008.
- Gómez, A. (2016). *Reforma Penal 2008-2016. El Sistema Penal Acusatorio en México*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales.
- Guñido, J.(2001). Política Criminal y Seguridad Pública. Banco de Conferencias Digitales, Poder Judicial Michoacán. Recuperado de <http://www.tribunalmmm.gob.mx/conferencias/2001/txtConf ePolJulian.htm>
- Gutiérrez, A. (2015). El Estado de derecho y la política criminal en México. *Perfiles de las Ciencias Sociales*, Año 3, Núm. 5 (Julio-Diciembre 2015), 88-108.
- Instituto Mexicano para la Competitividad [IMCO] (s.f.). ¿Qué es el nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP)? *Instituto Mexicano para la Competitividad*. Recuperado de <http://imco.org.mx/justiciapenal/sobre-los-indicadores>

- INEGI. (2019). *Documentos de análisis y estadísticas. Los delitos en México, no. 16*. Recuperado de http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825193096.pdf.
- Lozano, E. (1998). *Política Criminológica Integral*. México: Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- López, L. (11 de septiembre de 2016). Segob elimina programa de prevención del delito. *Milenio*. Recuperado de <https://www.milenio.com/politica/segob-elimina-programa-de-prevencion-del-delito>.
- Martínez Bastida, E. (2007). *Política criminológica*. México: Porrúa.
- Moreno, M. (2007). Estado de Derecho y Política Criminal. En García, S. y De González, O., *Panorama internacional sobre justicia penal. Política criminal, derecho penal y criminología* (69-90). México: UNAM.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. 2010. 12 Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal. 12 al 19 de abril del 2010, Bahía: Brasil Recuperado de https://www.un.org/es/events/crimecongress2010/pdf/pamphlet_ebook_es.pdf
- Organización de Naciones Unidas. (2000). Prevención del Delito y Reducción de su Costo. *Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente*. Recuperado de <https://www.un.org/es/conf/xcongreso/prensa/2088cs.shtml>
- _____. (2015, 25 de septiembre). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado de https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S
- SESNSP. (2020). *Informe de Incidencia Delictiva Fuero Común. Información con corte al 31 de enero de 2020*. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/1kq1RbdMNX8OIwD54DKBVI5QExmfS22Tt/view>
- UNODC. (2007). Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal, Viena

HACIA EL APRENDIZAJE TRANSFORMATIVO CON PERSONAS PRIVADAS DE SU LIBERTAD. EL CASO DEL RECLUSORIO METROPOLITANO DEL ESTADO DE JALISCO

Danielle Strickland

ITESO

Sumario: I. Introducción; II Educación en cárcel; III. The Inside-Out Prison Exchange Program, en México; IV. Un proyecto cuatro en uno: seminario, PAP, revista e IAP; V. La teoría del aprendizaje transformativo; VI. Hacia el aprendizaje transformativo en el Reclusorio Metropolitano; VII. Reflexiones finales; VIII. Referencias.

Resumen

En este texto contemplo el impacto individual y social de un proyecto de aprendizaje transformativo con un grupo de hombres privados de su libertad en un reclusorio de alta seguridad en el estado de Jalisco. A partir de una breve contextualización de los reclusorios mexicanos y el rol de la educación en el actual modelo de reinserción social, como alternativa innovadora, presento el Inside-Out Prison Exchange Program, el cual comenzó a operar en Jalisco en 2016 y se expandió hasta incluir un proyecto de investigación de acción participativa en el Reclusorio Metropolitano en 2018. El proyecto se basa en un seminario permanente con estudiantes de la universidad ITESO y la producción de la revista penitenciaria *Rompemuros*, que comparte narrativas personales de vivencias antes, durante y después del involucramiento de los autores en algún cártel. Los textos sirven como fuentes primarias para debates académicos sobre violencias, crimen organizado, exclusión social, el sistema penitenciario y el aprendizaje transformativo y, de mayor relevancia, nos permiten repensar los estigmas que enfrentan las personas privadas de su libertad y el reto de la reintegración social. Retomo de Will McWhin-

ney y Laura Markos (2003) el sendero de cuatro etapas del aprendizaje transformativo –crisis, entrada al espacio liminal, pasaje y reintegración– para analizar los logros que el grupo atribuye a Inside-Out. Cierro el capítulo considerando los alcances y limitaciones de este proyecto de IAP y el programa en general, así como su posible expansión para fomentar la reintegración social y reducir la reincidencia delictiva y la inseguridad en el país.

Palabras clave: educación transformativa, sistema penitenciario, investigación acción participativa, estigma, personas privadas de su libertad, reinserción social, narrativas.

Abstract

In this text I contemplate the individual and social impact of a transformative learning project with a group of incarcerated men in a high-security prison in the state of Jalisco. I begin with a brief presentation of the Mexican prison system and the roll of education in the model of social reintegration that currently operates in the country. As an innovative alternative, I present the Inside-Out Prison Exchange Program which began to operate in Jalisco in 2016 and expanded to include a participatory action research project in the *Reclusorio Metropolitano* in 2018. The project operates out of a permanent seminar with students from the ITESO University and focuses on the production of the literary journal *Rompemuros* that presents personal narratives of life experiences before, during and after the authors' involvement in cartels. Their texts serve as primary resources for academic debates on topics such as violence, organized crime, social exclusion, the penitentiary system and transformative learning, and, of greater importance, they enable us to rethink the stigmas faced by incarcerated individuals and the possibilities of social reintegration. To analyze the developments the group attributes to Inside-Out, I use the four-phase path of transformative learning proposed by Willl McWhinney and Laura Markos (2003). I close the chapter considering the accomplishments and limitations for this participatory action research project and the program in general, as well as its possible expansion to improve social reintegration and reduce the high rates of crime and recidivism in Mexico.

Keywords: transformative education, prison, participatory action research, stigma, incarcerated people, social reintegration, narratives.

I. Introducción

Las debilidades de los sistemas de justicia y seguridad en México son de conocimiento común a nivel internacional, gracias a la multitud de series y películas de Netflix relacionados con el narcotráfico, el crimen organizado y otros temas de corrupción en el país. Las historias, llenas de adrenalina, hacen que muchos jóvenes marginados subvaloren los riesgos implicados en afiliarse con algún grupo delictivo. A su vez, el crimen organizado puede ser percibido como la única oportunidad de obtener dinero, poder y respeto, tres deseos que definen el éxito en el mundo neoliberal, típicamente inalcanzables en un contexto restringido por tantas violencias estructurales. Como explican América Becerra y Diego Hernández (2019: 265):

Las representaciones e imaginarios que los jóvenes construyen sobre el tráfico de drogas no solo derivan del contexto social, sino también de los elementos de carácter simbólico que se generan y reproducen en la sociedad. En este sentido, la narcocultura engloba narrativas acerca de estilos de vida, de interacción y socialización, que constituyen rasgos identitarios de pertenencia a grupos y estamentos transgresores.

Para sumarle a este imaginario, los altos índices de impunidad debilitan el factor disuasorio. Según datos del INEGI, para 93.6% de los delitos cometidos en 2017, no hubo denuncia o no se inició una averiguación previa (Farfán, 2019). Específicamente en Jalisco, solo uno de cada 250 delitos del fuero común es sancionado penalmente. Es decir, es más probable ganar la lotería que esclarecer un delito en México (Zepeda y Jiménez, 2017).

No obstante, el último Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistemas Penitenciarios Estatales reportó 176,819 personas privadas de libertad en centros penitenciarios a nivel nacional y otros 1,587 encarcelados en centros para adolescentes (INEGI, 2019). Según el mismo estudio, más de una tercera parte de las personas privadas de su libertad (PPL) en el país (34.5%) son jóvenes de 18 a 29 años de edad.

El artículo 18 de la Constitución mexicana reconoce al sistema penitenciario como la institución encargada de “lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir”. Sin embargo, los reclusorios son más reconocidos como *escuelas del crimen* que reformatorios. En el caso específico de Jalisco, más de la mitad de las personas que ingresaron al sistema penitenciario por robo en el 2016 (55%), fueron casos de reincidencia (INEGI, 2017).

Además, muchas de las prisiones del país son reconocidas como espacios de reclutamiento para los grupos del crimen organizado, dado que por lo menos uno de cada tres Centros de Reinserción Estatales (CERESOS) en el país está controlado por algún cártel mediante el autogobierno o el cogobierno (CNDH, 2019). En este contexto, jóvenes que llegan por delitos administrativos o robos menores, por ejemplo, salen afiliados al cártel que controla el reclusorio.

Los principales problemas de los CERESOS y los Centros Federales de Readaptación Social (CEFERESOS), según el último Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP), se resumen en la siguiente tabla.

Tabla 1. Principales irregularidades detectadas en los 183 CERESOS y 17 CEFERESOS evaluados por la CNDH en 2019

Irregularidad	Número de CERESOS donde se notó	Número de CEFERESOS donde se notó
Insuficiencia de personal de seguridad y custodia	133	16
Insuficiencia o inexistencia de actividades laborales y de capacitación	122	13
Deficientes condiciones materiales e higiene de instalaciones para alojar a las personas privadas de la libertad	115	n/a
Deficiente separación entre procesados y sentenciados	101	7
Insuficiencia en los programas para la prevención de adicciones y desintoxicación voluntaria	95	13

Sobrepoblación	61	0
Deficiencias en los servicios de salud	60	15
Deficiencia en la atención a personas adultas mayores	42	13
Insuficiencia o inexistencia de actividades deportivas	37	13
Insuficiencia o inexistencia de actividades educativas	34	13

Fuente: Elaboración propia con datos del Diagnóstico Nacional del Sistema Penitenciario (CNDH, 2019).

Aunque el DNSP no incluye los criterios utilizados para evaluar cada rubro, estos datos sirven para darnos una idea de la complejidad de los problemas que se encuentran en los centros penitenciarios alrededor del país, los cuales siguen operando, en gran medida, desde un enfoque punitivo. Todas estas debilidades complican el reto de fomentar la reinserción de las PPL y reducir las tasas de reincidencia con estrategias educativas.

II. Educación en cárcel

El encierro ofrece un ambiente propicio para el aprendizaje, sea para una formación que favorezca la reintegración social o para la profesionalización delictiva. En las palabras de Pedro, recluso en el Reclusorio Metropolitano del Estado de Jalisco:

La vida en la prisión es como si te fueras a un retiro. La frase con la que se le llama a la prisión como la ‘universidad del crimen’ lo dice muy bien, es como un internamiento fuera de tu lugar de origen. Vas a aprender más acerca de lo que sabes y a perfeccionar otras características personales y negocios que no sabías.¹

1 En adelante, las citas referenciadas con un nombre son de estudiantes privados de su libertad en el Reclusorio Metropolitano. Las citas referenciadas con un nombre y un semestre entre paréntesis [por ejemplo Juan (2017A)] son de estudiantes externos que tomaron clases de Inside-Out conmigo.

Por otro lado, en este sistema tenemos “la posibilidad de dotar a las personas de herramientas que les permitan reincorporarse en condiciones confiables a la sociedad, en contrasentido de la noción generalizada de que las cárceles son ‘escuelas del delito’” (Fregoso, 2020).

Sin duda, hay mucho campo por donde incidir con proyectos de educación formal. De entrada, los datos sobre la escolaridad de las PPL en México muestran un nivel desproporcionadamente bajo en comparación con los promedios nacionales. Mientras 17% de la población general alcanza los estudios superiores en México, solamente 3.5% de la población carcelaria tiene estudios de licenciatura, 3.8% cuenta con una carrera técnica y tan solo 0.1% ha estudiado un posgrado. El resto de la población presa es analfabeta (4.2%), solo estudió preescolar o la primaria (31.6%), llegó hasta la secundaria (38.2%) o tiene estudios de nivel bachillerato (13.8%) (INEGI, 2019).

Hay un consenso general de las investigaciones académicas sobre el impacto positivo de la educación en la reintegración social de las PPL (ver, por ejemplo, Dillon, 2015; Erisman y Contardo, 2005; Esperian, 2010). Lamentablemente, como se puede apreciar en la tabla 1, el DNSP indica “un nivel insuficiente o inexistente de actividades educativas” en 13 de los 17 CEFERESOS evaluados. Llama la atención que esta deficiencia solo se señala para 22 de los 183 CERESOS incluidos en el diagnóstico. Es decir, si 88% de los CERESOS cumplen satisfactoriamente con la oferta educativa, se esperaría una mejor reputación para las prisiones estatales y menores tasas de reincidencia. Sin saber los criterios utilizados para este rubro, por lo visto en los cinco reclusorios que he tenido la oportunidad de conocer en Jalisco y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) –los cuales entran en el 88% con “suficiente cobertura educativa”–, la oferta del área escolar generalmente se limita a los programas oficiales de educación abierta (primaria, secundaria y bachillerato) y cursos como ética y valores, o escuela para padres.

Dadas las carencias en el sistema de educación pública en México, la escasez de programas educativos en las prisiones no es sorprendente. Sin embargo, aparte del hecho que la educación es un derecho de las PPL, igual a cualquier otro mexicano, la educación en cárcel, especialmente mediante programas de educación transformativa, es una inversión contra la reincidencia y, por ende, en la prevención del delito y la

seguridad humana. Retomando nuevamente las palabras de Anayanci Fregoso (2020):

[...] en la base de la política educativa que pueda configurarse, debe estar el sentido de la educación como un bien social que aliente el despliegue individual y colectivo a través de programas educativos específicos que permitan el acceso a información y conocimiento, que promuevan la actividad intelectual reflexiva y la formación en valores humanos que sostengan la defensa de la vida y los derechos de las personas.

Una excepción a la norma de la limitada oferta educativa en los reclusorios mexicanos es el Programa de Educación Superior para Centros de Readaptación Social del Distrito Federal (PESCKER), de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM). Este programa inició con dos grupos pilotos en 2005 –uno en el Centro Femenil de Readaptación Social de Santa Martha Acatitla y el otro en la Penitenciaría del Distrito Federal– y ahora opera en varios centros penitenciarios de la ZMCM, ofreciendo tres licenciaturas: derecho, ciencia política y administración urbana, y creación literaria (Jiménez y Strickland, 2018). Otra excepción es el Inside-Out International Prison Exchange Program.

III. The Inside-Out International Prison Exchange Program, en México

Inside-Out busca promover el pensamiento crítico y reducir barreras de exclusión social mediante clases conformadas por estudiantes universitarios y alumnos privados de su libertad. El programa combina la educación formal con una experiencia de intercambio sociopedagógico entre los estudiantes externos y las PPL. Al inicio de 2020, Inside-Out operaba en más de 150 universidades y prisiones en 46 estados de los Estados Unidos de Norteamérica y otros cinco países. Desde 1997, más de 1,000 profesores han sido capacitados para impartir cursos de Inside-Out y más de 38,000 estudiantes han participado en el programa².

2 Para más información sobre Inside-Out, véase <http://insideoutcenter.org/espanol-inicio.html>.

En 2015, después de tomar el curso de certificación para profesores en Filadelfia, impartí la primera clase de Inside-Out en México, en el Centro de Readaptación Social Femenil del Estado de Jalisco, con diez estudiantes de la licenciatura en Intervención educativa de la Universidad Pedagógica Nacional de Guadalajara (UPN) y diez mujeres privadas de su libertad. Dos años después, me certifiqué para cofacilitar las capacitaciones para profesores con la fundadora de Inside-Out, Lori Pompa. En agosto de 2018, con apoyo del Reclusorio Metropolitano y el ITESO, se llevó a cabo la primera capacitación de Inside-Out para profesores en Latinoamérica. A la fecha, los egresados del curso han impartido clases en tres reclusorios del complejo penitenciario de Puente Grande, Jalisco: el Femenil, el Preventivo y el Metropolitano, así como en el Centro de Atención Integral Juvenil del Estado de Jalisco (CAIJEJ).

Además de las clases de Inside-Out de nivel licenciatura, en 2018 iniciamos un seminario permanente en el Reclusorio Metropolitano, un centro de alta seguridad para hombres acusados de delitos del fuero común vinculados con el crimen organizado. Este seminario se abrió con tres propósitos. En primer lugar, responde al interés de estudiantes de generaciones anteriores de Inside-Out a seguir participando en un espacio de encuentro dialógico entre gente de “adentro” y “afuera” para analizar los problemas de inseguridad en México. Otro propósito es la producción de la revista penitenciaria *Rompemuros*, que difunde las narrativas personales del grupo en relación a los temas abordados en el seminario, con el afán de disminuir los estigmas asociados con las PPL. Finalmente, los participantes de adentro fungieron como cofacilitadores, junto con Lori y conmigo, en el curso de certificación de Inside-Out para profesores, mencionado arriba³. Además de cumplir con los propósitos iniciales, el proyecto ha evolucionado a ser el escenario para un Proyecto de Aplicación Profesional (PAP) del ITESO y una investigación de acción participativa (IAP).

3 Los cursos de certificación para profesores son capacitaciones intensivas de 60 horas presenciales durante una semana. Tres días de la capacitación se llevan a cabo dentro del reclusorio, bajo la conducción de actividades coordinadas por miembros de un seminario permanente de Inside-Out. En la primera capacitación en México, se certificaron a dieciséis profesores de la Universidad de Guadalajara, la Universidad Metropolitana de Occidente, el ITESO y la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

IV. Un proyecto cuatro en uno: seminario, PAP, revista e IAP

El seminario permanente de Inside-Out en el Reclusorio Metropolitano opera con sesiones semanales de aproximadamente tres horas y media. A grandes rasgos, es un curso de lectura crítica y redacción narrativa de nivel licenciatura que yo coordino. Además de los diez estudiantes presos en el Metropolitano (todos egresados de algún otro curso conmigo), cada semestre me acompañan de seis a diez estudiantes externos (egresados de otros cursos de Inside-Out y alumnos del ITESO). Las sesiones generalmente se dividen entre dinámicas de reflexión crítica basadas en una lectura en específico, el diseño de la revista literaria *Rompemuros* y la lectura oral de las narrativas de cuatro estudiantes con retroalimentación de los demás. En promedio, a cada estudiante le toca compartir de tres a cinco escritos en clase a lo largo de un semestre, de los cuales uno o dos se editan para ser publicadas en la revista.

Durante el primer semestre de 2020, participaron seis estudiantes del PAP (de las carreras de Comunicación y artes audiovisuales, Periodismo, Psicología y Ciencias de la educación). Además de las sesiones semanales en el Metropolitano, los estudiantes externos dedicaron de diez a doce horas a la semana al proyecto, repartidas entre reflexiones escritas, lecturas, clases en el ITESO con compañeros de la carrera de Psicología que participaron en otras líneas del mismo PAP, el diseño gráfico y diseño editorial de *Rompemuros*, así como la actualización de la página web www.rompemuros.mx.

IV.I. *Rompemuros*

El objetivo principal de la revista *Rompemuros* es contribuir a la reintegración social con la desestigmatización de las PPL mediante la difusión de sus narrativas. Hablamos de “reintegración” en vez de “reinserción” porque consideramos que la inclusión es una relación entre dos partes, cada una con su propia agencia. Para entender de dónde viene esta visión, hay que reconocer cómo el neoliberalismo ha dejado un futuro de incertidumbre aún para gente con una excelente formación académica, sin un registro de antecedentes criminal. Por eso, muchos viven al día, desde diversos espacios de la economía informal o de la *paralegalidad*, sea

por elección propia o no (Strickland, 2019). Comúnmente, se refiere a esta población como *excluida*, sin considerar por qué ellos no participan en las instituciones formales de trabajo y educación.

La división entre los ricos y los pobres en México se refuerza con las prácticas comunes de rechazo y estigmatización de ciertos grupos marginados por parte de las escuelas y empresas formales. Entre ellos, las personas que han estado presas en el sistema penitenciario tienden a ser excluidas, con la exigencia de la carta de no antecedentes penales como requisito de admisión.

Goffman (1963) plantea que los individuos estigmatizados actúan conforme a las expectativas establecidas de inclusión social; si están etiquetados como *delincuentes*, por ejemplo, aumenta la probabilidad que vayan a delinquir. Cuando se marca a las PPL como *criminales*, *narcos* o *sicarios*, aumenta la probabilidad de que asuman esta identidad y rechacen las propuestas de reintegración social. Eso sin olvidar que, a pesar de los esfuerzos e intereses propios, es sumamente difícil deshacerse de las etiquetas puestas por los sectores privilegiados de la sociedad, antes, durante y después de la reclusión. En fin, los proyectos de reintegración social tienen que ser pensados y desarrollados desde adentro y afuera de los reclusorios.

El proyecto de *Rompemuros* nace del interés de los estudiantes del Metropolitano, primeramente, a presentarse ante la sociedad con una cara distinta a las etiquetas y los prejuicios comunes, para que los lectores de la revista reconozcan al autor de cada texto como un individuo con una historia y una identidad más allá del crimen por el cual fue acusado.

En segundo lugar, se ha encontrado que la conciencia crítica que se desarrolla en el seminario es, en sí misma, un proceso liberador (Freire, 1970). En las palabras de Eric, “el participar en el programa Inside-Out ha sido una de las mejores experiencias educativas en mi vida. Para mí, representa un gran movimiento de conciencia, para ver de forma diferente lo que es el crimen, sus efectos y consecuencias”. Mediante el diálogo con sus pares y los estudiantes de afuera, así como con la redacción de sus narrativas, los estudiantes van identificando las causas y las consecuencias de sus problemas y, de mayor interés para la IAP, reconocen nuevas posibilidades en sus vidas.

IV.II. Los avances y desafíos de la investigación acción participativa

En términos generales, la IAP pretende generar una conciencia sociopolítica con acciones que buscan transformar la realidad social de las personas involucradas en el proyecto (Balcázar, 2003). Este proyecto en particular, parte de los tres principios planteados por Abello, Colak y Pearce (2019) para las investigaciones *desde abajo*. En primer lugar, rechazamos las dicotomías positivistas que separan al investigador del objeto de estudio y a los *sujetos*. Partimos del reconocimiento que todos los integrantes del seminario formamos parte del mismo contexto sociopolítico y, por ende, todos podemos y debemos aportar a la producción del conocimiento. En este sentido, Fernando resalta el valor de “investigar en equipo, con una agenda temática que apasiona con su variedad de temas que siempre nos llevan al debate”.

El segundo principio es justamente esta valoración de la “diversidad de saberes” en el grupo, por nuestras distintas trayectorias vivenciales y académicas. En este sentido, “se reconoce que un intercambio de estos conocimientos hace más productiva la búsqueda de soluciones eficaces y basadas en realidades vividas” (Abello, Colak y Pearce, 2019: 41). Es decir, en vez de las típicas propuestas de políticas públicas generadas por el gobierno, aquí las propuestas vienen de reflexiones sobre vivencias personales.

Finalmente, se resalta que el propósito de este proyecto de investigación va más allá de comprender los problemas de inseguridad y justicia en México o aportar al debate académico. El objetivo principal es traer a la luz los estigmas y las múltiples violencias que enfrentan las PPL, en el afán de aumentar la seguridad humana de todos.

Desde que las autoridades penitenciarias aprobaron la solicitud de los estudiantes a crear la revista en diciembre de 2017, el proyecto ha evolucionado de manera orgánica. Entre todos elegimos las lecturas para el seminario, cada quien decide qué abordar en sus escritos y el tema de cada número de *Rompemuros* se determina de manera colectiva. Con una pedagogía socrática, desde un diálogo guiado de análisis crítico, partiendo de las lecturas asignadas para la sesión semanal, escribimos nuestras propias historias de violencia, encierro, exclusión, inseguridad y la búsqueda de poder o simplemente un propósito para nuestras vidas.

Generalmente, fluye el desarrollo del proyecto gracias al compromiso y el entusiasmo del grupo. Sin embargo, como en cualquier proyecto de IAP, hemos enfrentado varios desafíos. En el mundo académico hay mucha crítica de este método, citando la falta de instrumentos y técnicas de evaluación formales (Balcázar, 2003). La ciencia tradicional y positivista tiene poco aprecio para la co-construcción del conocimiento, destacando la falta de una estrategia epistemológica clara. Se pierde de vista que el propósito de la investigación social es generar una visión más integral y más completa del objeto de estudio y los que más saben del tema son las personas implicadas, tradicionalmente llamados sujetos de estudio. ¿Con qué lógica se requiere la interpretación de sus voces para valorarlo desde la academia? Como explica Carlos Rodríguez Brandao, “no se trata de popularizar el saber mediocrizándolo, sino de democratizar el saber que se produce en la universidad comprometiéndolo con la causa popular” (Flores, Montoya y Suárez, 2009: 300).

En este proyecto, la producción del conocimiento se basa en el diálogo horizontal. De entrada, siempre nos sentamos en un círculo para minimizar cualquier jerarquía en el grupo. Los temas abordados en clase se convierten en, o estimulan, las narrativas escritas por los estudiantes. Los mejores textos de cada semestre se publican en el número semestral de *Rompemuros*. La difusión de la revista (impresa y digital) nos permite compartir las reflexiones y los conocimientos que co-construimos en el seminario con el público en general.

Los retos del proyecto –a enfrentar la ciencia positivista, así como el estigma de las personas privadas de su libertad– son bastantes audaces y la pérdida de ánimos del grupo es otro desafío que hemos enfrentado. En el contexto específico de este proyecto, este obstáculo se aumenta con el *carcelazo*⁴, que se puede pegar a los participantes internos en cualquier momento y obstaculizar el proceso de la IAP, así como el compromiso de publicar un nuevo número de *Rompemuros* cada semestre.

Como cualquier proyecto que busca contribuir a la descolonización de las ciencias sociales y además lograr una modificación significativa en

4 El “carcelazo” se refiere a la caída emocional que llega a infligir a todas las PPL en algún momento u otro. Según Markos, “es cuando tienes depresión, no hallas tu lugar, no quieres hacer nada, solo estar acostado”.

la sociedad, los cambios son paulatinos. Por eso hemos recurrido a la estrategia de Balcázar (2003), de utilizar los medios de comunicación para compartir nuestros logros a lo largo del camino. La presentación de cada número de *Rompemuros* ha sido cubierta por varios medios de la prensa local y difundido por la red internacional de Inside-Out⁵. Los comentarios positivos y el número de vistas y *likes* de los reportajes subidos a YouTube sirven para cargarnos las pilas y seguir con el proyecto.

Finalmente, hay que mencionar los obstáculos que enfrentamos al desarrollar este proyecto dentro del sistema penitenciario. Cada número de la revista tiene que pasar por un largo proceso burocrático de revisión antes de ser publicado y se han censurado varios textos que revelan deficiencias en el sistema. Este desafío ha generado indignación, impotencia, rabia y desesperanza en el grupo, pero hemos buscado transformar estos sentimientos en estrategias inteligentes para operar dentro de los límites impuestos por los dirigentes del centro, reconociendo la fragilidad del proyecto.

Mientras no podemos verificar los alcances o medir el impacto de esta IAP, sobre la marcha vamos sumando pequeños logros. En primer lugar, en los tres números de *Rompemuros*, hemos producido nuevas fuentes primarias como aportes a varios debates académicos relacionados con violencias, crimen organizado, exclusión social, el sistema penitenciario y el aprendizaje transformativo. La concientización de los participantes externos hace que se conviertan en voceros del proyecto, generando otro canal fuerte para la desestigmatización de las PPL. Muchos estudiantes han notado cómo su experiencia en Inside-Out ha servido para cambiar la visión de sus familiares y amigos, con base en lo que les han platicado. Como resume Fernanda (2016A), “Cambió mi forma de pensar porque yo imaginaba todo totalmente diferente, pero al salir puedo yo hablar de lo que realmente se vive adentro y poner fin a las etiquetas, estereotipos que son falsos”.

Además de los muchos o pocos granitos de arena que hemos aportado para una transformación social donde se caen las etiquetas y se desestigmatizan las personas con antecedentes penales, el proyecto ha generado

5 Algunos reportajes se encuentran en la sección de “Notas” de la página *web* www.rompemuros.mx.

evidencias claras sobre la evolución personal de los participantes. Estos cambios se analizarán en las siguientes páginas, desde la teoría del aprendizaje transformativo.

V. *La teoría del aprendizaje transformativo*

La teoría del aprendizaje transformativo se refiere a experiencias donde se transforman “marcos de referencia problemáticos: conjuntos de supuestos y expectativas fijas (hábitos mentales, perspectivas de significado, mentalidades) para hacerlos más inclusivos, discriminatorios, abiertos, reflexivos y emocionalmente capaces de cambiar” (Mezirow, 2003: 58). Generalmente, se aplica esta teoría específicamente a casos de educación con adultos, debido a la autoreflexividad que viene con la adultez y nuestra capacidad de participar en un discurso “crítico-dialéctico” que involucra la evaluación de nuestras creencias, valores y sentimientos, desde los subyacentes supuestos y expectativas. En suma, para los adultos el aprendizaje puede generar un cambio profundo en nosotros que transforma nuestra percepción del mundo, cómo interactuamos con otros y nuestro razonamiento metacognitivo; este es el aprendizaje transformativo.

Gray, Ward y Fogarty (2019), plantean que el aprendizaje es transformativo cuando una persona tiene la oportunidad de formar y volver a formar el significado como un proceso continuo e iterativo. En este caso, la reflexión continua sobre temas de crimen, justicia y seguridad que se da en el seminario permanente, abre la puerta al aprendizaje transformativo.

Los aportes más recientes a la teoría exploran la reinención de la *identidad* como sello distintivo de la transformación (Gray *et al.*, 2019). Cuando consideramos a los participantes del seminario “de adentro”, se ve cómo otras habilidades e intereses se posicionan como contrapeso a su identidad en relación al crimen organizado. Comienzan a identificarse más como estudiantes, escritores e intelectuales, en lugar de las etiquetas relacionadas con el crimen por el cual están presos.

Además, es importante reconocer cómo la identidad se forma por relaciones sociales (Zubiri, 2006). Lo relevante aquí es, la creciente identidad grupal con la IAP y las amistades entre las PPL y los estu-

diantes universitarios que, tal vez, valoran más que sus relaciones sociales en otros grupos. Adicionalmente, a los estudiantes que asisten semanalmente al seminario, cada semestre hay tres o cuatro sesiones con profesores o talleristas invitados, que generalmente se integran a colaborar en el proyecto a largo plazo, con la retroalimentación de los textos de las PPL. Todo eso contribuye a la transformación identitaria de los participantes.

Con investigaciones sobre experiencias espirituales de adultos en los Estados Unidos, McWhinney y Markos (2003) plantean el proceso del aprendizaje transformativo en cuatro etapas: crisis, entrada al espacio liminal, pasaje y reintegración. A pesar de las diferencias en el contexto de su investigación y la que se aborda aquí, su modelo sirve para reflexionar sobre los cambios generados en los estudiantes privados de su libertad en el Reclusorio Metropolitano con el programa de Inside-Out.⁶

VI. Hacia el aprendizaje transformativo en el Reclusorio Metropolitano

Nadie, incluyéndome a mí misma, esperaba los cambios que han transcurrido en los individuos que conforman el grupo. Desarrollo el análisis desde la llegada de los participantes en el Reclusorio Metropolitano hasta el día de hoy, seis semanas después de la última sesión del seminario debido a la COVID-19. Seguimos reflexionando, cada quien desde su propio espacio de encierro, lejos de poder y lejos de querer concluir el proceso de cuatro etapas descrito por McWhinney y Markos, que sirve como guía para el ejercicio de análisis situado del aprendizaje transformativo plasmado en los siguientes párrafos.

Etapa 1: Crisis

Cuando uno está detenido, preso, separado de su familia, se espera una crisis. Lo que tal vez no consideramos cuando imaginamos este proceso

6 Analizo el mismo proceso con más detalle desde la autoetnografía en una ponencia presentada en el Congreso 2020 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), llamada “Moviéndonos más allá de las paredes que nos separan: investigación acción participativa, autoetnografía y educación transformativa con personas privadas de su libertad en un reclusorio mexicano de alta seguridad”.

como respuesta a la inseguridad, es el protagonismo de la violencia y la corrupción en él. Para casi todos los estudiantes del Metropolitano inició como lo relata Solorio:

Tras recibir pisotones en las pantorrillas, patadas en el abdomen, asfixia con bolsa plástica y bofetadas, todo al mismo tiempo, la conversación se desarrolló en torno a cooperar con la autoridad.

—¿Dónde están las armas? —dijo el oficial, efectivo de la policía estatal.

—¿Cuáles armas? —dije con cierta escasez de aliento.

—¿¡Dónde está la gente, las oficinas!? —gritó el agente—. ¿Dónde están los cuerpos? ¡Señala una fosa! —replicó.

Entre preguntas se fue toda la primera noche, y los descansos en realidad eran los cambios de turno, llegaban policías con fuerza renovada o tal vez mi menguada energía así los percibía.

Las instalaciones de la 14 tienen la capacidad de producir recuerdos turbios, nada gratos y con secuelas.

Eduardo describe la segunda parada del proceso, antes de llegar al reclusorio:

El tercer día [después de que me detuvieron], llegué a un lugar llamado 'Arraigo', que no era otra cosa que una casa tipo Infonavit donde habitaban alrededor de 50 personas [...] Desde allí empecé a vivir en un encierro corporal, porque debido a mi estado emocional no tenía dimensión de lo que estaba pasando [...] En ese lugar estuve 28 días, entre interrogatorios, rosarios y música los fines de semana, ya que en frente está un lugar que se llama 'La Penca', donde hubo fiesta a partir del viernes. Todo el tiempo fue terror, por el motivo de que a diario llegaban las diferentes agencias para 'interrogatorios' y todos queriéndonos esconder uno tras de otro en un cuarto cuadrado de 3x3mts.

Algunos, sobre todo los que tienen dinero, aguantan el Arraigo con esperanza. Ricardo narra su llegada a la crisis así:

Llegó el primer día de mi visita y entró mi esposa con mis dos hijos y todavía todo parecía normal, aún no era mucho tiempo, mis hijos en la escuela, mi

esposa con nuestro negocio de tintorería y planchaduría, todo era normal y con tres abogados peleando mi caso, estaba tranquilo. Así pasó alrededor de seis meses, cuando de repente, comienzo desesperadamente a pelear con mis abogados que habían prometido conseguir mi libertad pronta por la cantidad de 400,000 pesos, ya que mi esposa había dado la mitad, 200,000 y la otra mitad sería al salir del penal. Los abogados lograron conseguir una sentencia de doce años, cuando iba a ser de 20, por homicidio.

Regresó un poco la calma a mi vida y los abogados decían que en tan solo cuatro o seis meses más, quedaría libre. Cuando firmé mi sentencia de doce años, mi abogado dijo que necesitaba 100,000 más para gastos y honorarios, y decidí dárselos. Con reducir la sentencia confié en él, pero a los días me llevaron al juzgado y me dijeron que el Ministerio Público había apelado a mi reducción de pena. Cuando me regresé a mi celda, tomé una tarjeta de teléfono y llamé a mis abogados, y no me contestaban. Le marqué a mi esposa y le dije lo que me había pasado, y en varios días el abogado seguía sin contestar. Lo buscamos en su despacho y en otros lugares en donde podría estar, y no lo encontramos. Pasó un mes y nada, me volvía loco y no sabía qué hacer, me asesoraba con otros abogados y me cobraban de nuevo unos 300,000, y otros 400 o 500,000 por mi caso y yo no sabía qué hacer, ya no tenía esa cantidad en mis manos [...] comenzamos a buscar ayuda con mis hermanos y otros amigos que tenían conocidos trabajando en el gobierno.

Para iniciar el proceso de aprendizaje transformativo, la crisis puede llegar con cualquier desviación del camino esperado para la vida, junto con la pérdida de significado y capacidades. McWhinney y Markos (2003) explican que esta limitación es necesaria para abrirse a nuevas perspectivas. El golpe de la crisis permite considerar otras oportunidades y cuestionar cómo se pensaba y se actuaba antes.

A veces la crisis llega a partir de una pérdida dramática, como la de su libertad, pero también puede ser el reconocimiento paulatino de que la propia vida ha perdido significado. Como dicen en el reclusorio, el carcelazo puede llegar en cualquier momento.

Para aprovechar la crisis e iniciar un proceso de aprendizaje transformativo, McWhinney y Markos refieren que generalmente “un intelectual de un estado privilegiado viene a despertar a una población reprimida a

través de la educación” (2003: 25). En una de sus narrativas de 2018, Fernando resume cómo mi llegada al Metropolitano refleja esta parte del proceso para él:

[...] llegó en el momento adecuado con su proyecto de Inside-Out, tiempo en el que mi corazón y mente estaban prisioneros, llenos de odio y resentimientos, con una profunda infelicidad cercana a la amargura, causada por mis errores y malas decisiones. Me sentía desechado, alejado de la vida, desenchufado del mundo de las personas de afuera, donde el muro que nos separa marca la diferencia de la vida de adentro.

Fue así que Fernando, así como varios otros que decidieron tomar una clase de Inside-Out, dieron paso a la segunda etapa del proceso de aprendizaje transformativo.

Etapa 2: Entrada al espacio liminal

McWhinney y Markos plantean que la segunda etapa inicia con la entrada a otro espacio o etapa de la vida. En su campo de investigación, por ejemplo, se refiere a la llegada a un retiro espiritual o una iglesia. En este caso, el umbral es la puerta al aula de clases del reclusorio.

Parte fundamental de Inside-Out es la creación de un espacio seguro y el sentido de comunidad entre el grupo. Como ya mencioné, nos sentamos en un círculo para minimizar jerarquías y, además, hay una regla de semianonimato que prohíbe el uso de nombres completos. Esta regla sirve para evitar la investigación de los casos de los compañeros recluidos, así como el contacto entre estudiantes fuera de clase.

Iniciar la transformación implica “tirar la historia de vida de uno para que su equipaje no bloquee la autoconciencia ni inhiba la conversación con otros. La desnudez resultante permite a todos unirse para crear una comunidad de buscadores y estar abierto a la instrucción de un mentor. Sin identidad, la intimidad se vuelve tolerable y atractiva” (McWhinney y Markos, 2003: 26). En este espacio, solo soy *Dani*. Junto con los apellidos y nuestros celulares, dejamos los títulos profesionales, los números de internos y otras etiquetas fuera del salón.

Así, uno se olvida el pasado, el futuro y todo lo que está ocurriendo fuera del aula de clases. No nos llega ningún mensaje de texto, llamada o

correo electrónico para distraernos del diálogo o interrumpir los procesos individuales y grupales de reflexión crítica. Hay un reconocimiento consciente de la presencia del grupo como una entidad de orden superior con su propia dirección y propósitos (O'Hara, 2003), que merece toda nuestra atención durante este breve encuentro semanal.

Entre café, té y galletas, fluyen las historias de vida, creencias e ideas, evidenciando la seguridad que el grupo siente en este espacio liminal. “He aprendido a vencer mis temores participativos frente a los demás y así compartir mis experiencias y a la vez opinar en las de los demás”, refleja Fernando. “Me ayuda a ser una persona más expresiva [...] poder entablar una conversación, a no ser tan cohibido”, afirma Pedrito.

Queda claro que, a pesar de estar rodeados por miembros de catorce cárteles diferentes, encerrados juntos en este penal, hemos creado un espacio seguro, donde compartimos abiertamente nuestras opiniones e historias de vida. A casi todos les costó trabajo abrirse y compartir sus historias. Unos comparten mucho más que otros. Lograr este nivel de confianza en un grupo tan diverso, dentro de un espacio saturado por violencias, no fue fácil. Desde aquí, podría argumentar que han aumentado sus habilidades comunicativas, su honestidad y su comodidad interactuando con académicos, como factores que favorecen la reintegración social. Son acciones que reflejan una toma de conciencia que trae esperanza, pero aún quedamos lejos de poder hablar de una transformación.

Etapas 3: Pasaje

La más trascendental de las cuatro etapas que plantean McWhinney y Markos es la tercera, que se refiere a la evolución al nuevo yo. El pasaje no es algo tan fácil de identificar de manera lineal, como el día que uno entra a Inside-Out; es, más bien, un proceso continuo de revelaciones y crecimiento, en este caso mediante el diálogo, la lectura crítica, y la escritura reflectiva y reflexiva. Jorge explica que:

es como un reto, donde me he esforzado por leer y por estudiar, donde también me he dado cuenta que los límites uno los pone, que querer es poder. Me hace sentirme orgulloso de formar parte de este curso y de demostrar que aquí dentro tenemos personas diferentes que podemos transmitir cosas buenas.

Luis le hace eco a Jorge: “Cambia mi forma de querer aprender y superarme. Veo que se fijan las otras personas que uno quiere superarse y seguir aprendiendo, a pesar de donde estamos”. En ambas reflexiones, vemos evidencias de un cambio identitario. En la cárcel hablan de los *burgueses*, como explica Chuy, “son las personas que no les importa nada y solo hacen su tiempo”. A diferencia de ellos, Jorge y Luis reconocen su compromiso con este proyecto como una actividad de superación personal. Empezamos a ver chispazos de una transformación.

En el planteamiento lineal de McWhinney y Markos, esta etapa termina para reintegrarse a la sociedad. Sin embargo, también mencionan que “uno puede permanecer en diálogo, continuar trabajando las preguntas planteadas en el mundo liminal y explorar otros posibles viajes de la psique o la sociedad” (2003: 29).

En el caso de este proyecto, la mayoría de los participantes de adentro tienen sentencias largas y no esperan salir pronto. Por ende, no podemos hablar de una reintegración social literal que se comprueba con un seguimiento fuera de la prisión. Sin embargo, podemos analizar la reintegración desde el encierro, con las relaciones entre los estudiantes presos y los otros participantes del proyecto, así como en su manera de expresarse y presentarse en sus textos, entrevistas con medios de comunicación y otras interacciones dentro y fuera del reclusorio.

Fernando describe su pasaje en Inside-Out en esta reflexión:

Iniciando el proyecto [...] rápido me puse optimista haciendo posible que, junto con mis compañeros de reclusión y ese gran equipo de jóvenes de instituciones educativas, con mentes e ideas frescas [...] juntos descubrimos el método que invita a llegar más lejos, descubrimos algo de bueno ahí dentro de nosotros, una *nueva visión* de ver la vida, con habilidades que estaban dormidos [...] eso da vida.

En este proyecto, el pasaje y la reintegración se mezclan. Es decir, procuramos mantenernos en un proceso de aprendizaje continuo, buscando, sobre la marcha, la reintegración desde el encierro. Seguimos en un proceso de análisis continuo de los problemas sociales que nos afectan, como individuos que formamos parte de la misma sociedad. En Inside-Out, resume Mario, “he aprendido más sobre mí, me he demostrado

que puedo ser capaz para salir adelante y que, a pesar de estar en esta situación, podemos ser escuchados.” Con esta idea, de ser escuchados y comprendidos desde el encierro, podemos retomar la cuarta etapa del proceso de aprendizaje transformativo en el análisis de este grupo.

Etapas 4: Reintegración

La mayoría de los adultos que pasan por experiencias de aprendizaje transformativo como los retiros espirituales o algún curso extraordinario, vuelven al mismo ambiente, a interactuar con los mismos familiares, amigos, conocidos y sociedad que antes. Por eso, McWhinney y Markos plantean la cuarta etapa como reintegración al ambiente de donde proviene el estudiante. Ellos argumentan que la persona “se instala en una nueva “se instala en un nuevo estado de equilibrio [...] de alguna manera más compatible con su entorno” (2003: 29).

Aunque sigue privado de su libertad, la experiencia de Solorio refleja esta idea. Al contemplar los cambios en su manera de interactuar con otras personas desde su entrada a Inside-Out, escribe:

Otros me ven con cierta envidia, algunas me alientan, el común denominador es que siento respeto hacia mí, pues notan que mis intereses son distintos [...] [He aprendido] a expresarme, a trabajar con personas mucho más preparadas y no sentirme inferior, a aceptar que me corrijan.

A grandes rasgos, esta es justamente la esperanza del sistema penitenciario: “lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir” (artículo 18 de la Constitución mexicana). No obstante, los programas oficiales de reintegración social no incluyen la educación transformativa, aunque, al igual que Inside-Out, se busca “el desarrollo de una población de adultos más conscientes y más involucrados” (McWhinney y Markos, 2003: 32). En este sentido, Fernando considera que Inside-Out:

me da herramientas para crear mi escudo emocional ante el rencor social y etiquetamiento imaginario existente en mi mente dentro de la injusticia, el maltrato y abandono donde la corrupción puede olerse y la ilegalidad apeseta. Aquí, Inside-Out llega con esa luz mágica que invita a buscarle sentido a

la vida. Qué gratificante es compartir nuestras ideas personales y colectivas e ir entendiendo a un país que anda con los pies al revés.

El reconocimiento de estos cambios en la manera de relacionarse con otros y cómo viven el estigma, son comunes en el grupo. En el caso de Mario, “antes de integrarme [a Inside-Out], solía sentirme un poco etiquetado por la gente. Sentía que podrían juzgarme sin conocerme y dar pie a que demostraran desconfianza”. Pedrito comenta que ahora se siente “una persona capaz para, cuando esté libre, poder estudiar alguna carrera”.

La transformación en Solorio se refleja, además, en su nueva manera de ver el sistema penitenciario donde está preso:

Al encontrar una crítica al sistema penitenciario, me enfoqué en cómo podría, siendo parte de él, aportar. No por el beneficio de uno, sino por un bien común. Me ubica en este punto, siendo parte del sistema, y me estabiliza de forma emocional siendo mi presente, aunque no mi futuro.

Aquí podemos pensar en el impacto de este cambio personal en la comunidad donde vive, dentro del reclusorio. El semestre posterior a su integración al proyecto de *Rompemuros*, se integró su compañero de celda al grupo, motivado por el gusto de Solorio.

Al contemplar la reintegración de las PPL que participan en este proyecto a la sociedad fuera del reclusorio, vemos cómo se fomenta con las publicaciones de *Rompemuros* y los reportajes de diversos medios de comunicación, donde ellos se presentan con otra cara y otra identidad. Etiquetas como “poeta”, “escritor” y “artista” reemplazan “sicario”, “secuestrador” y “narco” en su autoidentidad, así como en los ojos de otros.

Sin embargo, no me atrevo a decir que han cortado sus vínculos con el crimen organizado o que no contribuirán a mantener las altas tasas de reincidencia en el estado. Si no dejan por completo la delincuencia, ¿podemos hablar de una transformación? Vemos evidencias claras de concientización, de cambios identitarios y otras acciones que reflejan la bondad dentro de cada miembro del grupo. Como dijo Fernando, “descubrimos que algo de bueno hay dentro de nosotros”, pero ¿este algo sirve para mejorar la seguridad humana?

VII. Reflexiones finales

El fracaso del sistema punitivo para hacer frente a la inseguridad ha sido comprobado con estudios académicos alrededor del mundo (Frost, 2006; Johnson, 2009; Kleck y Server, 2017; Martín, 2010; Ryan, 2013). No obstante, este modelo sigue siendo la principal estrategia a nivel global para responder al crimen. Además, dentro del sistema penitenciario, a pesar de la multitud de estudios que revelan el valor de la educación para reducir la inseguridad y la reincidencia, los programas educativos son limitados.

Sin embargo, debo confesar que cuando acepté la invitación a dar la primera clase en el Metropolitano, no esperaba el mismo impacto que había visto en las estudiantes del reclusorio Femenil. Entré al nuevo centro de alta seguridad del complejo penitenciario de Puente Grande creyendo que una vez dentro del crimen organizado, no hay salida. Me interesaba conocer más sobre la cosmoexistencia de los cárteles que genera tanto miedo y tanta inseguridad en el país, pero no pensaba que el proyecto pedagógico que yo traía iba a aportar a la reintegración social de los estudiantes de adentro.

A pesar de mi pesimismo, en la última sesión de clase los de adentro coincidieron en que había logrado “mover el escombro” en ellos y lo mismo había pasado dentro de mí. Con el diálogo en clase y los ensayos de reflexión de los estudiantes, empecé a darme cuenta de los prejuicios y estereotipos que traía conmigo. Este fue el primer paso para mi propio proceso de aprendizaje transformativo en el Metropolitano. En otras palabras, tomé conciencia crítica de cómo y por qué mis suposiciones habían llegado a limitar la forma en que observaba, interpretaba y experimentaba el mundo.

Además de volverme más consciente y más crítica de mis preconcepciones, reconocí cómo la co-construcción del conocimiento ofrece más que las metodologías positivistas que había aprendido a lo largo de mi formación académica. De la misma manera, me convencí por completo que el aprendizaje aumenta con las clases basadas en el diálogo y la reflexión crítica, en lugar de las técnicas bancarias (Freire, 1970). Sin duda, la forma en que enseñamos e investigamos es tan importante como lo que enseñamos e investigamos (Gray *et al.*, 2019).

Esta comprensión se respalda con las reflexiones escritas por los estudiantes al final de cada semestre. Cada quien escribe un párrafo sobre lo que la experiencia de Inside-Out ha significado para él o ella. La compilación de reflexiones personales sirve como un recuerdo para el grupo, así como una base de testimonios de “aprendizaje transformativo”. La manera de relacionarse con otros, reconocimiento de suposiciones y conciencia de los estigmas salen en la gran mayoría de las reflexiones finales de cualquier curso de Inside-Out.

Lomelí, un estudiante de la segunda generación del programa en el Metropolitano, escribió:

Inside-Out lleva un proceso de tiempo para lograr madurar a sus integrantes y así permitirnos, con humildad, una autocrítica interna y externa. Por medio de nuestros compañeros, hemos logrado desencadenar una serie de sentimientos como la tolerancia, la convivencia, el diálogo, el perdón y la justicia. Somos para muchos lo negativo, Inside-Out nos permite demostrar a la sociedad parte de lo positivo de nosotros y nos enseña, también, cómo tener una sana convivencia.

Solorio resalta el mismo reconocimiento de cómo ha cambiado su manera de interactuar con otros y ver su futuro:

He cultivado de forma más profunda una tolerancia que me libera en un alto porcentaje del prejuicio. Esta experiencia fue de gran valor motivacional y me llenó de energía para continuar adelante en esta travesía, porque ahora sé que no todo es oscuro. Existen personas con capacidad y ganas de ayudar, así como personas libres de la carga de juzgar antes de tiempo y sin conocer al ser.

Estos testimonios revelan cómo el impacto de este proyecto va más allá del individuo y da un nuevo rayo de esperanza para reducir las tasas de reincidencia. Especialmente con los que continúan con el seminario permanente de narrativas, vemos cómo otros factores identitarios rivalizan la pertenencia al cártel, permitiendo nuevas relaciones e interacciones sociales y, por ende, una reintegración social desde el encierro.

Como explica Fernando, este proyecto les permite generar una *nueva visión* para la vida, mucho más amplia que la subcultura del crimen or-

ganizado. La reintegración social que se va tejiendo con este proyecto les permite verse como parte de la sociedad, con conciencia y agencia para contribuir a su mejora o actuar en contra del bienestar de otros. “Juntos descubrimos el método que invita a llegar más lejos”, resume Fernando.

Al pensar en colectivo, como él propone, podemos reconocer el potencial de este proyecto a gestionar una nueva micropolítica, una alternativa al castigo punitivo de la actual necropolítica que perpetúa la división social entre *gente bien* y los *excluidos*, el individualismo, la inseguridad y la reincidencia.

En vez de generar una sociedad más segura, el modelo penitenciario actual, con toda su corrupción, sirve para fortalecer a los grupos del crimen organizado y su abanico de actividades delictivas. Este proyecto, con diez PPL del Reclusorio Metropolitano, no sirve para enfrentar o debilitar los cárteles responsables por gran parte de la inseguridad en el país, pero sí sirve para fomentar la concientización en ellos, así como en los de afuera que participamos en el seminario y a quienes leen *Rompe-muros* cada semestre. El imaginario asociado con el crimen organizado se “humaniza” con las reflexiones y las historias de PPL, con quienes tenemos mucho más en común de lo que imaginábamos. Son estas conexiones intrapersonales que sirven como puntadas para reconstruir el tejido social, primordial para reducir la delincuencia en el país.

VIII. Referencias

- Abello Colak, A. y Pearce, J. (2019). Co-construyendo seguridad ‘desde abajo’: una metodología para repensar y transformar la seguridad en contextos de violencia crónica. En Kloppe-Santamaría, G. y Abello Colak, A., *Seguridad humana y violencia crónica en México* (35-69). *Nuevas lecturas y propuestas desde abajo*. México: ITAM-Porrúa.
- Balcázar, F. E. (2003). Investigación acción participativa (IAP): Aspectos conceptuales y dificultades de implementación. *Fundamentos en Humanidades*, 4 (7-8), 59-77.
- Becerra Romero, A.T. y Hernández Cruz, D.A. (2019). Fascinación por el poder: consumo y apropiación de la narcocultura por jóvenes en contextos de narcotráfico. *Intersticios Sociales*, 9(17), 259-286.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). (2019). *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria* (DNSP). Recuperado de https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/dnsp/dnsp_2019.pdf.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, México, 5 de febrero de 1917.
- Dillon, A. (3 de diciembre de 2015). Educación, mucho más que nuevos conocimientos. Presos que estudian: el 85% no vuelve a la cárcel. *Clarín*. Recuperado de https://www.clarin.com/sociedad/presos-educacion-carcel-uba-xxii-reincidencia_0_H1Slut1FwXe.html.
- Erisman, W. & Contardo, J. B. (2005). *Learning to Reduce Recidivism: A 50-State Analysis of Postsecondary Correctional Education Policy*. Washington D.C.: The Institute for Higher Education Policy.
- Esperian, J. H. (2010). The effect of prison education programs on recidivism. *Journal of Correctional Education*, 61, 316-334.
- Farfán Méndez, C. (2019). Más allá de la guerra contra las drogas: violencia y seguridad en México. En Kloppe-Santamaría, G. y Abello Colak, A. (eds.) *Seguridad humana y violencia crónica en México*. *Nuevas lecturas y propuestas desde abajo*. México: ITAM-Porrúa.
- Flores-Kastanis, E., Montoya-Vargas, J. y Suárez, D. H. (2009). Investigación–acción participativa en la educación latinoamericana: un mapa de otra parte del mundo. *Revista mexicana de investigación educativa*, 14, 289-308.

- Fregoso, A. (27 de enero de 2020). Mirar detrás de las rejas. *Animal Político*. Recuperado de https://www.animalpolitico.com/seguridad-180/mirar-detras-de-las-rejas/?fbclid=IwAR29orzYvsGizR_YqRhN29QKqpx-bh9KkP5-vSolmQSU4jFIBVqQW8yXxz_4
- Freire, P. (1970). *Pedagogy of the oppressed*. New York: Continuum.
- Frost, N. (2006). *The punitive state: Crime, punishment, and imprisonment across the United States*. El Paso: LFB Scholarly Pub.
- García Canclini, N. (2010). Epílogo. La sociedad mexicana vista desde los jóvenes. En Reguillo, R. *Los jóvenes en México* (430-443). México: FCE.
- Goffman, E. (1963). *Stigma: Notes on the Management of Spoiled Identity*. New York: Simon & Schuster, Inc.
- Gray, N., Ward, J. & Fogarty, J. (2019). Transformative Learning Through University and Prison Partnerships: Reflections From ‘Learning Together’ Pedagogical Practice. *Journal of Prison Education and Reentry*, 6(1), 7-24.
- Herschi, T. (1969). *Causes of Delinquency*. Berkeley: University of California Press.
- INEGI. (2017). Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México. Recuperado de http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2018/01/en_numeros2.pdf.
- _____. (2019). *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2018*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2018/>.
- Jiménez Durán, J. I. y Strickland, R. D. (enero de 2018). ¿Empoderamiento o desempoderamiento? Los efectos del *Inside-Out Prison Exchange Program* en México. *Diálogos sobre Educación*, 16(9), 1-20.
- Johnson, D. (2009). Anger about crime and support for punitive criminal justice policies. *Punishment & Society*, 11(1), 51-66.
- Kleck, G., & Sever, B. (2017). *Punishment and crime: The limits of punitive crime control*. New York: Routledge.
- Marcial, R. (2016). Jóvenes, violencias y ‘barrios’ en la capital jalisciense. En Nateras Domínguez, A. *Juventudes sitiadas y Resistencias afectivas*. pp. 111-141. México: UAM y Gedisa.
- Martín, N. B. (2010). Anotaciones sobre alternativas al sistema punitivo: la mediación penal. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, 5(5) 146-186.

Danielle Strickland

- McWhinney, W. y Markos, L. (2003). Transformative Education. Across the Threshold. *Journal of Transformative Education*, 1(1), (January 2003), 16-37.
- Mezirow, J. (1981). A critical theory of adult learning and education. *Adult Education*, 32 (1), 3-34.
- Mezirow, J. (2003). Transformative Learning as Discourse. *Journal of Transformative Education*, 1(1), (January 2003), 58-63
- O'Hara, M. (2003) Cultivating Consciousness. Carl R. Rogers's Person-Centered Group Process as Transformative Androgogy. *Journal of Transformative Education*, 1(1), (January 2003), 64-79.
- Ryan, M. (2013). Engaging with punitive attitudes towards crime and punishment. Some strategic lessons from England and Wales. In *The New Punitiveness* (165-175). Willan.
- Strickland, D. (2019). *Jóvenes, miedo y violencia*. Zapopan, Jalisco.: El Colegio de Jalisco.
- Zepeda, G. y Jiménez, P. (2017). Buenas prácticas para que Jalisco desarrolle el potencial del nuevo sistema de justicia penal. En Moloeznik, M. P. y Rodríguez, A. (Coords.), *Seguridad y Justicia en Jalisco* (370-395). Guadalajara: UdeG-Coecytjal.
- Zubiri, X. (2006). *Tres dimensiones del ser humano: Individual, social, histórica*. Madrid: Alianza Editorial.

¿Hacia dónde va la seguridad?
Elementos clave para comprender el siglo XXI
Se terminó de imprimir en octubre de 2020
en los talleres de Ediciones de la Noche,
Madero 687, Centro, 44100,
Guadalajara, Jalisco.

Tiraje: 500 ejemplares

Diagramación
Déborah Moloeznik Paniagua

Corrección
Fanny Enrigue