Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2020

Sergio Aguayo Quezada

Raúl Benítez Manaut

Juan Antonio Le Clercq

Gerardo Rodríguez Sánchez Lara

Keyla Vargas

Editores

CASEDE
Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia

UDLAP®
UNIVERSIDAD DE LAS AMÉRICAS PUEBLA

Senado de la República
LXIV Legislatura

Instituto Belisario Domínguez
Senado de la República

Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2020

Primera edición, julio de 2021

© Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.
Donceles 14, Col. Centro, Alcaldía Cuauhtémoc CP 06020,
Ciudad de México.
ISBN: 978-607-8620-43-2

© Fundación Universidad de las Américas, Puebla.
Ex hacienda Santa Catarina Mártir, CP 72810.
San Andrés Cholula, Puebla, México.

© Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. (CASEDE).
Héroes de Padierna 166, Col. San Jerónimo Lídice,
Alcaldía Magdalena Contreras CP 10200,
Ciudad de México.
ISBN: 978-607-95380-8-8

Publicación disponible para su consulta en
www.ibd.senado.gob.mx
www.casede.org
www.udlap.mx/cecij

Todos los Derechos Reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos el tratamiento informático y la fotocopia, sin la previa autorización por escrito de los editores. Prohibida la venta. Se autoriza la copia y reproducción sin fines de lucro y académicos.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura de los editores de esta obra o del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Impreso en México
Printed in Mexico

Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2020

Sergio Aguayo Quezada

Raúl Benítez Manaut

Juan Antonio Le Clercq

Gerardo Rodríguez Sánchez Lara

Keyla Vargas

Editores

CASEDE
Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia

UDLAP®
UNIVERSIDAD DE LAS AMÉRICAS PUEBLA

SENADO DE LA REPÚBLICA
LXIV LEGISLATURA

Instituto Belisario Domínguez
Senado de la República

Índice

Presentación del Instituto Belisario Domínguez 17
Senador Miguel Ángel Osorio Chong

La Nueva Agenda de Seguridad: impunidad ambiental, lavado de dinero y violencia política 19
Juan Antonio Le Clercq y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara

Introducción México 2020: seguridad, defensa, justicia y derechos humanos 23
Raúl Benítez Manaut y Sergio Aguayo Quezada

1. Mapa criminal de México 2019 31
Eduardo Guerrero

2. ¿Sirve el andamiaje legal para enfrentar al crimen organizado? 41
José Ramón Cossío, Renato Sales Heredia y Taissia Cruz Parcero

3. La Guardia Nacional y la estrategia de seguridad de AMLO 59
Mónica Serrano

4. Las dimensiones de la crisis de derechos humanos en México 67
Emilio Álvarez Icaza

5. Zonas de Silencio. La libertad de expresión amenazada 75
Leonardo Curzio

6. El lavado de dinero y la seguridad nacional en México 83
Gerardo Rodríguez Sánchez Lara y Naiki Guadalupe Olivas Gaspar

7. Huachicol. Un desafío de seguridad nacional 93
Ana Lilia Pérez

8. Feminicidios en México: avance legislativo, retroceso real 105
Irma Kánter Coronel

9. Las cárceles en México hoy 115
Elena Azaola

10. La violencia política en el proceso electoral 2017-2018 125
Rubén Salazar y Asael Nuche

11. La desaparición forzada de personas y la desaparición cometida por particulares 133
Santiago Corcuera Cabezut

12. El saldo de las víctimas del desplazamiento interno forzado en México 141
Brenda Gabriela Pérez y Lígia de Aquino Barbosa

13. Desafíos de la policía municipal en México 151
Ernesto López Portillo y Claudia Rodón Fonte

14. La migración en la agenda de seguridad Estados Unidos-México-Centroamérica 161
Natalia Armijo Canto

15. Impunidad socio-ambiental y seguridad en México 173
Celeste Cedillo y Juan Antonio Le Clercq

16. El combate al secuestro en la Ciudad de México: una experiencia ambiguamente exitosa 183
Gustavo Fondevila y Ricardo Massa

17. Violencia y criminalidad en Tijuana y Ciudad Juárez: la complejidad social y urbana 191
José María Ramos y Luis Alfonso Herrera

18. La crisis de opioides en Estados Unidos: la conexión con México 201
Jonathan D. Rosen

19. Fentanilo en México: confiscación de cargamentos 2017-2019 209
Josué Ángel González Torres

20. La corrupción: amenaza a la seguridad en México 221
Carlos Hernández y Keyla Vargas

21. Regulación del cannabis en México 2020 233
Rodrigo Ávila Barreiro

Anexo estadístico 243

Cartografía de la Seguridad 245

Cartografía del crimen organizado 2020

Mapa 1. Cartografía del crimen organizado en EE. UU. Presencia de grupos de la delincuencia organizada mexicanos. 2020 247

Mapa 2. Cartografía del crimen organizado en México. 2019 247

Mapa 3. Cártel del Pacífico-Sinaloa. 2019 248

Mapa 4. Cártel Jalisco Nueva Generación. 2019 248

Mapa 5. Escisiones de Los Zetas. 2019 249

Mapa 6. Escisiones del Cártel del Golfo. 2019 249

Mapa 7. Esciciones de la Organización Criminal Beltrán Leyva. 2019 250

Mapa 8. Escisiones de Los Caballeros Templarios o La Familia Michoacana. 2019 250

Mapa 9. Densidad de enfrentamientos entre grupos de delincuencia organizada. 2017-2018 251

Homicidios e inseguridad

Mapa 10. Número de homicidios por entidad federativa. 2017-2018 251

Mapa 11. Número de homicidios por entidad federativa. 2019 252

Mapa 12. Feminicidios por entidad federativa. 2019 252

Mapa 13. Feminicidios según edad de la víctima por entidad federativa. 2019 253

Mapa 14. Feminicidios según modalidad del delito por entidad federativa. 2019 253

Mapa 15. Víctimas de secuestro por entidad federativa y por sexo. 2019 254

Mapa 16. Fosas por entidad federativa. 2006-2019 254

Mapa 17. Número de fosas por municipio. 2006-2019 255

Mapa 18. Víctimas de delitos cometidos con arma de fuego por entidad federativa. Enero-marzo 2021. 255

Presupuesto

Gráfico 1. Presupuesto asignado al sector Seguridad y Defensa. 2000-2020 257

Gráfico 2. Comparativo tres gobiernos. Presupuesto asignado al sector Seguridad y Defensa. 2001-2018 257

Gráfico 3. Financiamiento a México dentro de la Iniciativa Mérida. 2008-2020 258

Gráfico 4. Recursos humanos de la Procuraduría General de la República. 2000-2018 258

Gráfico 5. Recursos Humanos de las agencias de Ministerio Público. 2011-2017 259

Gráfico 6. Efectivos de la SEDENA desplegados en el combate al narcotráfico. 2000-2019 259

Homicidios

Gráfico 7. Homicidios a nivel nacional. 1990-2020 260

Gráfico 8. Evolución de la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes. 1990-2020 260

Gráfico 9. Homicidio doloso mensual. Cifras absolutas. Acumulado enero-agosto 2015-2020 261

Gráfico 10. Homicidio doloso por entidad federativa. Cifras absolutas. Acumulado enero-agosto 2020 262

Gráfico 11. Homicidio doloso por entidad federativa. Tasa por cada 100 mil habitantes. Acumulado enero-agosto 2020 262

Gráfico 12. Evolución de la tasa de homicidios en hombres por cada 100 mil habitantes 1990-2020 263

Gráfico 13. Evolución de la tasa de homicidios en mujeres por cada 100 mil habitantes 1990-2020 263

Gráfico 14. Defunciones por homicidio en mujeres de 15 a 29 años. 2000-2017 264

Gráfico 15. Defunciones por homicidio en mujeres de 30 a 44 años. 2000-2017 264

Gráfico 16. Defunciones por homicidio en hombres de 15 a 29 años. 2000-2017 265

Gráfico 17. Defunciones por homicidio en hombres de 30 a 44 años. 2000-2017 265

Gráfico 18. Feminicidio mensual. Cifras absolutas. Acumulado enero-agosto 2015-2020 266

Gráfico 19. Composición por subtipo del homicidio doloso en México. 1997-2021 267

Delincuencia e Inseguridad

Gráfico 20. Incidencia delictiva a nivel nacional. Fuero Común. 2000-2018 268

Gráfico 21. Incidencia delictiva mensual. Fuero federal. Acumulado enero-agosto 2015-2020 269

Gráfico 22. Variación de la incidencia delictiva por entidad federativa. Enero-agosto de 2019 vs. enero-agosto de 2020 270

Gráfico 23. Incidencia delictiva mensual, presuntos delitos 2018-2021 271

Gráfico 24. Tendencias de los episodios de Desplazamiento Interno Forzado (DIF) masivo en México. 2016-2018 272

Gráfico 25. Número de personas internamente desplazadas por año en episodios masivos 2016-2018 272

Gráfico 26. Porcentaje de personas que sufrieron robo o asalto. 2010-2017 272

Gráfico 27. Porcentaje de personas que sufrieron amenazas contra ellos, su familia, bienes o trabajo. 2010-2017 273

Gráfico 28. Porcentaje de personas que sufrieron extorsión. 2010-2017 273

Gráfico 29. Porcentaje de personas que sufrieron secuestro. 2010-2017 274

Gráfico 30. Cifras de secuestro y extorsión. Fuero Común. 1997-2019 274

Gráfico 31. Víctimas de secuestro mensual. Acumulado enero-agosto 2015-2020 275

Gráfico 32. Víctimas mensuales de lesiones dolosas con arma de fuego. Acumulado enero-marzo 2015-2021 276

Organigramas 277

1. Sistema de Seguridad Nacional en México-Nivel Federal 2019 279

2. Secretaría de Gobernación: Sector Seguridad 2019 280

3. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana 2019 281

4. Policía Federal 2019 282

5. Sistema Nacional de Seguridad Pública 2019 283

6. Fiscalía General de la República 2019 284

7. Sistema de Defensa en México-Relación de Mando 2019 285

8. Secretaría de la Defensa Nacional 2019 286

9. Secretaría de Marina 2019 288

10. Estructura actual de la Guardia Nacional 290

11. Relación de mando de la Guardia Nacional 2019 291

12. Propuesta de Organismos que continuarán siendo operados por la SSPC 292

13. Estructura de la Guardia Nacional operada por la SEDENA 293

14. Esquema operativo de la Guardia Nacional 294

El Congreso: Seguridad y Defensa 295

Gráfico 1. Cámara de Diputados LXIV Legislatura 2019. Composición por partido político 297

Gráfico 2. Cámara de Senadores LXIV Legislatura 2019. Composición por partido político 297

Gráfico 3. Cámara de Diputados LXIV Legislatura 2019. Comisión de Defensa Nacional 298

Gráfico 4. Cámara de Senadores LXIV Legislatura 2019. Comisión de Defensa Nacional 298

Gráfico 5. Cámara de Diputados LXIV Legislatura 2019. Comisión de Marina 299

Gráfico 6. Cámara de Senadores LXIV Legislatura 2019. Comisión de Marina 299

Gráfico 7. Cámara de Diputados LXIV Legislatura 2019. Comisión de Seguridad Pública 300

Gráfico 8. Cámara de Senadores LXIV Legislatura 2019. Comisión de Seguridad Pública 300

Gráfico 9. Cámara de Diputados y de Senadores LXIV Legislatura 2019. Comisión Bicamaral de Seguridad Nacional 301

Presupuestos: Seguridad y Defensa 303

Glosario 305

Cuadro 1. Producto Interno Bruto, Presupuesto del Gobierno Federal, sector Seguridad y Defensa 2000-2019 (Millones de pesos corrientes) 306

Cuadro 2. Producto Interno Bruto, Presupuesto del Gobierno Federal, sector Seguridad y Defensa 2000-2019 (Millones de dólares) 307

Cuadro 3. Proporción porcentual del Presupuesto de Seguridad y Defensa con respecto al Producto Interno Bruto y al Presupuesto de la Administración Pública Federal 2000-2019 (Millones de pesos corrientes) 308

Cuadro 4. Presupuesto destinado a funciones de seguridad pública 2001-2019 (Millones de pesos corrientes) 310

Cuadro 5. Origen de los recursos autorizados para el Sistema Nacional de Seguridad Pública 2000-2019 (Millones de pesos corrientes) 311

Cuadro 6. Presupuesto del FASP por entidad federativa y distribución porcentual anual 2000-2019 (Millones de pesos corrientes) 312

Cuadro 7. Financiamiento conjunto ejercido para los Programas de Seguridad Pública 2016-2019 (Millones de pesos corrientes) 315

Cuadro 8. Presupuesto asignado a Regiones Militares de la Secretaría de la Defensa Nacional 2000-2019 (Millones de pesos corrientes) 316

Cuadro 9. Presupuesto asignado a Regiones Militares de la Secretaría de la Defensa Nacional 2000-2019 (Millones de dólares) 317

Cuadro 10. Sueldos y salarios netos mensuales de la Secretaría de la Defensa Nacional 2008-2019 (Pesos corrientes) 318

Cuadro 11. Remuneraciones de la Secretaría de Marina 2018-2019 (Pesos corrientes) 319

Cuadro 12. Gasto total de Instituciones de Defensa 2008-2019 (Millones de pesos corrientes) 320

Cuadro 13. Regiones Militares de la Secretaría de la Defensa Nacional 2019 322

Cuadro 14. Personal y Presupuesto autorizado de la Procuraduría General de la República 2000-2018 (Millones de pesos corrientes) 323

Cuadro 15. Personal total de las Fuerzas Armadas 2000-2019 323

Cuadro 16. Composición de las Fuerzas Armadas 2013-2019 324

Cuadro 17. Composición de la Secretaría de la Defensa Nacional desagregado por cargo y por sexo 2012-2019 326

Cuadro 18. Fuerzas armadas mexicanas: efectivos totales y fuerza operativa. Despliegue al 19 de junio de 2020. 328

Cuadro 19. Misiones y efectivos desplegados en cada una de ellas. Despliegue al 19 de junio de 2020 329

Cuadro 20. Personal de la Policía Federal 2001-2019 332

Cuadro 21. Personal de la Policía Federal, desagregado por división y por sexo 2010-2019 333

Procuración de Justicia 335

Cuadro 22. Personal seleccionado de las Agencias del Ministerio Público por entidad federativa, desagregado por sexo 2019 337

Cuadro 23. Recursos humanos del Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura por entidad federativa 2019 338

Cuadro 24. Víctimas registradas en presunto delito de homicidio, por entidad federativa, desagregado por sexo 2011-2018 339

Cuadro 25. Víctimas registradas en presunto delito de secuestro por entidad federativa, desagregado por sexo 2011-2018 341

Inseguridad Pública 343

Glosario 345

Cuadro 26. Incidencia delictiva a nivel nacional. Fuero Común 2000-2019 346

Cuadro 27. Incidencia delictiva por entidad federativa. Fuero Federal 2016-2019 347

Cuadro 28. Homicidios desagregado por sexo y tasa de homicidios por año de ocurrencia 1990-2019 348

Cuadro 29. Cifras de homicidio doloso, secuestro y extorsión. Fuero Común 1997-2019 349

Cuadro 30. Víctimas de homicidio, desagregado por sexo. Fuero Común 2018 350

Cuadro 31. Defunciones por homicidio, desagregado por sexo y por edad 2015-2018 351

Cuadro 32. Defunciones por homicidio, por entidad federativa 2015-2018 352

Cuadro 33. Defunciones por homicidio por nivel de escolaridad 2010-2018 353

Cuadro 34. Estado de la Fuerza Municipal por entidad federativa 2010-2018 354

Cuadro 35. Estado de la Fuerza Estatal por entidad federativa 2010-2018 355

Cuadro 36. Policías estatales y municipales asesinados por entidad federativa 2000-2018 356

Cuadro 37. Cincuenta municipios con mayores cifras de homicidio doloso 2012-2018 357

Cuadro 38. Cincuenta municipios con mayores cifras de homicidio doloso 2019 358

Cuadro 39. Población penitenciaria recluida en penales estatales por entidad federativa, correspondiente a los fueros Común y Federal 2019 359

Cuadro 40. Número de centros, espacios y población privada de la libertad por entidad federativa 2019 360

Combate a la Delincuencia Organizada 361

Cuadro 41. Lucha contra el Narcotráfico 2000-2019 363

Cuadro 42. Comparativo entre tres gobiernos 2001-2018. Estimación del valor de la droga asegurada (Dólares) 364

Cuadro 43. Aseguramientos de armas, vehículos terrestres, marítimos y aeronaves. SEDENA y SEMAR. Comparativo entre tres gobiernos 2001-2018 364

Cuadro 44. Armas aseguradas. Comparativo entre cuatro gobiernos 1995-2019 365

Cuadro 45. Armas de fuego importadas a México para uso exclusivo del ejército 2010-2018 365

Cuadro 46. Tipo de armas de fuego importadas a México 2017-2018 366

Cuadro 47. Personas detenidas en el marco del combate al Narcotráfico según nacionalidad 2000-2019 368

Cuadro 48. Personas entregadas en extradición por México a Estados Unidos por narcotráfico y lavado de dinero. Comparativo entre cuatro gobiernos 2000-2019 368

Cuadro 49. Efectivos de la SEDENA desplegados en la protección de instalaciones estratégicas 2007-2019 369

Cuadro 50. Promedio de efectivos de la SEDENA desplegados en el combate al Narcotráfico 2000-2019 369

Cuadro 51. Miembros de los cuerpos de Seguridad y Defensa federales, estatales y municipales fallecidos de 2006 a 2019 370

Cuadro 52. Elementos de la SEDENA fallecidos en la Campaña Permanente contra el Narcotráfico por entidad federativa, grado militar y evento 2006-2019 370

Cuadro 53. Elementos de la SEDENA fallecidos en la Campaña Permanente contra el Narcotráfico por arma o servicio 2006-2019 371

Cuadro 54. Personas de 12 años o más en Estados Unidos que presentan dependencia o abuso de sustancias específicas en el último año 2002-2018 371

Cuadro 55. Prevalencia anual en el uso de cannabis, opiáceos y opioides, cocaína, anfetaminas y éxtasis por región en el continente Americano 2016 372

Cuadro 56. Prevalencia en el consumo de drogas en población de 12 a 17 años desagregado por sexo 2016 372

Cuadro 57. Variación procentual del consumo de drogas por entidad federativa en población de 12 a 17 años. Comprativo 2008 y 2016 373

Cuadro 58. Factores sociodemográficos asociados con el abuso y dependencia en el consumo de sustancias en la población de 12 a 25 años. Comparativo 2011 y 2016 374

Cooperación México-Estados Unidos 375

Cuadro 59. Presupuesto Fuerzas Armadas mexicanas y cooperación en Seguridad y Defensa de EE.UU. 2000-2019 (Millones de dólares) 377

Cuadro 60. Programas de ayuda militar y policiaca a México 2000-2020 (Dólares) 378

Cuadro 61. Asistencia antinarcóticos para México a través de la Sección 1004 del Departamento de la Defensa de EE.UU. 2000-2017 (Dólares) 380

Cuadro 62. Ayuda de EE.UU. a México a través del programa Control Internacional de Narcóticos y Fortalecimiento de la Ley 2000-2019 (Miles de dólares) 383

Cuadro 63. Instituciones y dependencias mexicanas participantes en programas de entrenamiento de EE.UU. 2017 386

Cuadro 64. Financiamiento a México dentro de la Iniciativa Mérida 2008-2020 (Millones de dólares) 390

Cuadro 65. Personal mexicano participante en instituciones de Seguridad de EE.UU. 2012-2017 391

Derechos Humanos 395

Glosario 397

Cuadro 66. Las 10 principales autoridades del ámbito federal señaladas en los expedientes de quejas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2000-2019 398

Cuadro 67. Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hacia autoridades e instituciones de Seguridad, Defensa y Justicia 2000-2019 399

Cuadro 68. Selección de violaciones graves de derechos humanos. Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2000-2019 400

Cuadro 69. Homicidios de periodistas 2000-2020 401

Cuadro 70. Homicidios de personas defensoras de derechos humanos 2006-2020 402

Cuadro 71. Homicidios de periodistas por entidad federativa y año 2000-2019 402

Cuadro 72. Homicidios a periodistas. Comparativo entre cuatro gobiernos 2000-2019 403

Cuadro 73. Solicitudes de periodistas para ingresar al Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas 2012-2019 403

Cuadro 74. Probables personas agresoras beneficiarias del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas 2012-2019 404

Cuadro 75. Porcentaje de agresiones recibidas por periodistas y personas defensoras según tipo de persona agresora 2018 404

Cuadro 76. Tipo de agresiones a personas beneficiarias del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas 2012-2019 405

Cuadro 77. Porcentaje de agresiones recibidas por periodistas y personas defensoras de derechos humanos según tipo de agresión 2018 406

Cuadro 78. Personas registradas como no localizadas por entidad federativa. Fuero común y federal 2005-2018 407

Cuadro 79. Personas registradas como no localizadas por rango de edad. Fuero común y federal 2005-2018 408

Cuadro 80. Tortura. Número de averiguaciones previas y carpetas de investigación iniciadas, personas procesadas y sentencias obtenidas 2006-2019 408

Cuadro 81. Fosas clandestinas y cuerpos encontrados 2006-2019 409

Cuadro 82. Solicitudes de condición de persona refugiada en México, según motivo de huida declarado y sexo 2018 410

Cuadro 83. Personas solicitantes de la condición de refugiado 2013-2019 410

Cuadro 84. Integrantes de hogares que cambiaron de lugar de residencia para protegerse de la delincuencia 2010-2018 411

Cuadro 85. Personas que cambiaron de hogar por motivo de inseguridad pública 2005-2019 411

Cuadro 86. Porcentaje de personas desplazadas por inseguridad o violencia en México que fueron victimizadas en sus lugares de origen, según tipo de delito 2010-2017 411

Transparencia 413

Glosario 415

Cuadro 87. Porcentaje de respuestas negativas a solicitudes de información dirigidas a Instituciones de Seguridad, Defensa y Justicia por tipo de respuesta 2000-2019 416

Cuadro 88. Las 20 dependencias y entidades con mayor número de solicitudes de información 2003-2018 417

Opinión Pública 419

Cuadro 89. Tasa de prevalencia delictiva por entidad federativa por cada 100 mil habitantes, desagregado por sexo 2011-2018 421

Cuadro 90. Distribución de la población de 18 años y más por entidad federativa, según condición de victimización 2015-2018 422

Cuadro 91. Hogares a nivel nacional por medidas de protección, según condición de adopción de las mismas para protegerse del delito 2015-2018 424

Cuadro 92. Robo total de vehículo, según lugar de ocurrencia 2011-2018 425

Cuadro 93. Distribución de los delitos ocurridos por tipo de delito, según cifra negra 2016-2018 426

Cuadro 94. Distribución de los delitos sin denuncia declarada por tipo de delito, según causas de la no denuncia 2016-2018 427

Cuadro 95. Distribución de la cifra negra y los tres delitos reportados con mayor frecuencia 2018 428

Cuadro 96. Distribución de los delitos ocurridos con víctima presente por condición de portación de armas y condición de agresión física, según sexo de la víctima 2018 429

Violencia de Género 431

Cuadro 97. Entidades federativas con el mayor número de feminicidios 2019 433

Cuadro 98. Municipios con el mayor número de presuntos feminicidios 2019 434

Cuadro 99. Víctimas registradas por presunto delito de trata de personas por entidad federativa 2019 435

Cuadro 100. Asesinatos de personas LGBT según orientación sexual/identidad de género de las víctimas, por año 2013-2018 436

Cuadro 101. Asesinatos de personas trans y género-diversas en Centro y Sudamérica 2008-2018 437

Cuadro 102. Delitos contra la libertad y la seguridad sexual por entidad federativa 2019 438

Cuadro 103. Entidades federativas con el mayor número de llamadas de emergencia relacionadas por tipo de incidente reportado 2019 439

Corrupción 441

Cuadro 104. Niveles de corrupción en países seleccionados de América Latina, América del Norte y Centroamérica 2016-2019 443

Cuadro 105. Delitos ocurridos por tipo de delito, según cifra negra 2017 444

Cuadro 106. Población privada de la libertad de 18 años y más víctima de actos de corrupción desde el arresto hasta el juicio penal, según finalidad de la autoridad al pedir algún beneficio 2016 445

Cuadro 107. Población privada de la libertad de 18 años y más víctima de actos de corrupción, según servicios, bienes, beneficios o permisos por los que pagó dentro del Centro Penitenciario 2016 446

Cuadro 108. Elementos de policía víctimas por autoridad superior, de algún acto de corrupción para ser promovidos o ascendidos, por ámbito de gobierno 2017 447

Cuadro 109. Denuncias penales presentadas por la Auditoría Superior de la Federación 2000-2018 448

Presentación del Instituto Belisario Domínguez

La seguridad es una de las más sentidas demandas de la sociedad y uno de los desafíos más delicados que enfrenta el país. Se trata de un tema complejo que atraviesa muchas aristas, desde la salud pública y los derechos humanos, hasta la relación bilateral con Estados Unidos y el federalismo, entre muchos otros.

Además, es un reto que exige de la suma de esfuerzos y el trabajo conjunto, para lograr resultados. No sólo de los tres ordenes y poderes de gobierno, también de la sociedad civil, la academia y el sector privado. Desde ese espíritu de colaboración, el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República junto con el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia y la Universidad de las Américas Puebla convocaron a especialistas y expertos en la materia para elaborar la edición 2020 del "Atlas de la Seguridad y la Defensa de México".

Para entender la complejidad de la situación, dinámica y lógica de la violencia y delincuencia en México, resulta clave contar con la mayor cantidad de información y que, a su vez, esta sea reflejo no sólo las realidades locales y nacionales, sino que aborde los temas desde una perspectiva regional y global. Es ahí donde radica la importancia de este Atlas de Seguridad, que es resultado de un esfuerzo interinstitucional por agrupar a los mayores expertos del país en la materia, compilar y divulgar su conocimiento y análisis.

Esta edición del Atlas está integrada por 21 artículos analíticos, los cuales abordan, por un lado, aspectos teóricos de la seguridad, y por el otro, temas específicos y casos relevantes sobre la situación actual de México en materia de seguridad. Asimismo, la segunda sección integra un amplio apéndice estadístico compuesto por encuestas, registros de incidencia delictiva y otras fuentes de información cuantitativa. Es así que en sus páginas podremos encontrar, por ejemplo, un análisis sobre el andamiaje legal y sus tensiones con el sistema federal mexicano; un estudio del esquema y resultados de la recién creada Guardia Nacional; una investigación sobre la situación de emergencia que enfrenta el país a causa a la creciente violencia en contra de la mujeres y niñas mexicanas; la evolución y mutación de las diferentes organizaciones criminales y su distribución en el territorio mexicano; otra sobre los desafíos que representan los negocios asociados al robo de combustible, mejor conocido como "huachicol", o al tráfico de fentanilo; o bien, una recapitulación sobre el sinuoso camino hacia la regulación del cannabis en México y las alternativas hacia el futuro.

Este Atlas es resultado del trabajo sostenido del CASEDE, al que el IBD se suma por segunda ocasión, dando continuidad institucional a este esfuerzo por estudiar y entender los retos que enfrentamos, y ofrecer soluciones a los mismos. Partimos de la idea de que los proyectos aislados o interrumpidos son insuficientes para lograr resultados, tanto en materia de seguridad, como en otros desafíos; se requiere de esfuerzos permanentes y de largo aliento.

En el Instituto Belisario Domínguez estamos convencidos de que esta publicación contribuirá a conocer mejor la realidad por la que atraviesa el país, así como a generar mejores alternativas para mejorarla. Así, refrendamos nuestro compromiso con la generación y publicación de información que enriquezca el debate legislativo y la toma de decisiones del Senado de la República y fortalecer nuestra democracia.

Senador Miguel Ángel Osorio Chong
Presidente del Instituto Belisario Domínguez
Senado de la República

La Nueva Agenda de Seguridad: impunidad ambiental, lavado de dinero y violencia política

Juan Antonio Le Clercq[1] *y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara*[2]

Para la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP) es un honor participar en la edición del *Atlas de la Seguridad y Defensa de México 2020* con el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE) y el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Los Atlas que publica el CASEDE desde 2009, son referentes académicos y uno de los compendios de información estadística más importantes para comprender la realidad que atraviesa México.

Desde la UDLAP reconocemos a CASEDE como uno de los centros de estudios estratégicos o *think tank* con mayor trayectoria para el análisis de los temas de seguridad, defensa y derechos humanos en México. Así como lo reconoce el Índice Anual de Think Tanks de la Universidad de Pensilvania.[3] A su vez, el Instituto Belisario Domínguez se ha consolidado como un centro de generación de estudios fundamentales para el trabajo legislativo, no sólo para los senadores de la República, sino para la comunidad de tomadores de decisiones y estudiosos en el país.

En 2015 se constituyó en la UDLAP el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESIJ) para comprender el problema de la impunidad desde una perspectiva multidimensional, que incluye a las instituciones de seguridad, justicia y las políticas de derechos humanos. Así, la UDLAP se comprometió desde su origen con la generación de conocimiento académico especializado sobre estos temas con investigaciones de alcance internacional, como son los Índices Globales de Impunidad y sus reportes especializados sobre México y Colombia.

En este sentido, el CESIJ-UDLAP continuará presentando estudios en temas vinculados con la impunidad ambiental, los derechos humanos, la equidad de género en instituciones de seguridad y justicia, la rendición de cuentas, el periodismo de investigación, el combate a la corrupción, la prevención del lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo. La contribución de la UDLAP en este *Atlas* se enfocó en los temas de impunidad socio-ambiental, lavado de dinero y la violencia política en procesos electorales. A continuación, analizaremos las razones que deben motivar más estudios sobre estos temas y su relación con la seguridad nacional.

Impunidad y corrupción. México ocupa el lugar 60 de 69 países estudiados en el *Índice Global de Impunidad* 2020 (IGI 2020). En la edición de 2017, ocupó el lugar 66 de 69 y en el IGI-2015 obtuvo el lugar 58 de 59 casos estudiados.[4] Debido a las altas puntuaciones en la dimensión estructural (tanto en el sistema de justicia como el de seguridad), es claro que debe de ser una prioridad para la seguridad nacional. La precaria situación en materia de derechos humanos representa un factor crítico para entender los altos grados de impunidad que caracterizan al caso mexicano. Por ello, se requiere dotar de mayores presupuestos a los sistemas de seguridad y justicia. Estos recursos deben reflejarse en un aumento de sus capacidades humanas, infraestructura y profesionalización. Por otro lado, el problema de la corrupción es considerado como un riesgo actual para la seguridad nacional del Estado mexicano. Por ejemplo, la corrupción en los sistemas de salud y educación vulnera a la población mexicana frente los retos de desarrollo social futuro. La corrupción en todos los niveles de gobierno está consumiendo los recursos que deberían ser destinados para prevenir riesgos y atender amenazas, como la delincuencia organi-

[1] Decano de la Escuela de Ciencias Sociales de la UDLAP.

[2] Director académico del Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la UDLAP.

[3] *2020 Global Go To Think Tank Index Report*, Think Tanks & Civil Societies Program, The Lauder Institute, University Of Pennsylvania, https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1019&context=think_tanks

[4] Juan Antonio Le Clercq y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, *Índice Global de Impunidad 2020*, UDLAP, México, 2020.

zada en sus diferentes manifestaciones criminales (tráficos de drogas y armas, trata de personas, secuestro, extorsión, entre otros). Por el desvío de recursos públicos no se canalizan los presupuestos para la profesionalización, aumento de capacidades y estado de fuerza de las policías ni se cuenta con los recursos suficientes para sancionar los delitos en las instancias judiciales.

Impunidad ambiental. La emergencia climática global, reflejada en la degradación acelerada de la biodiversidad y las consecuencias sociales de problemas como la contaminación atmosférica o la extracción irresponsable de recursos naturales, son riesgos actuales para el bienestar, desarrollo y seguridad nacionales. El estudio de las causas y consecuencias de los problemas ambientales pueden contribuir a una transición hacia modelos de desarrollo más sostenibles y que garanticen el derecho humano a un medio ambiente sano.[5] El Índice de Impunidad Ambiental de la UDLAP pone de manifiesto también la preocupación por la forma en que los problemas ambientales se agudizan ante la falta de implementación de políticas en dicha materia, que sean eficientes y justas en todos los órdenes de gobierno. Se observan graves carencias, como la ausencia de capacidades institucionales y recursos presupuestales. Lo anterior, por la creciente influencia destructiva que tienen los delitos ambientales. Por ello, resulta indispensable asumir plenamente la importancia de la *justicia ambiental* como factor central en la protección del medio ambiente.

Prevención del lavado de dinero. Prevenir y combatir el lavado de dinero es un elemento clave para la atención a dos grandes riesgos a la seguridad nacional del país: la delincuencia organizada y la corrupción política. El uso de la inteligencia financiera es fundamental para detectar los flujos de dinero ilícito que generan las actividades delictivas y que buscan ser inyectados al sistema financiero para reinsertarse en la economía legal. En los últimos 20 años los países han encontrado que la prevención y el combate al lavado de dinero pueden disminuir el poder económico de las organizaciones delictivas transnacionales y de los grupos terroristas. Estados Unidos, la Unión Europea y organizaciones internacionales como el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) están realizando importantes acciones para prevenir el lavado de activos producto de la delincuencia organizada, el terrorismo y la corrupción política. En México la autoridad encargada de liderear este esfuerzo es la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador vemos un renovado interés en impulsar las investigaciones de la UIF para detectar y poder hacer frente a estos fenómenos, que además, se han vuelto más complejos con su incursión en el ciberespacio, aprovechando las debilidades de las instituciones gubernamentales para su protección y vigilancia. A lo anterior se suma la poca capacidad del Estado mexicano para judicializar casos de lavado de dinero.

Violencia política. En el proceso electoral 2020-2021, 91 políticos fueron asesinados. Según la consultora Etellekt, 36 de estos políticos asesinados eran aspirantes o candidatos a puestos de elección popular. De las 14 mujeres políticas que perdieron la vida, siete eran aspirantes o candidatas. En términos de agresiones, este proceso electoral fue 17 por ciento más violento que las elecciones de 2018 al contabilizarse más de 900 agresiones y 860 víctimas de diversos delitos. El 75 por ciento de los políticos asesinados eran militantes de partidos de oposición a los gobiernos estatales, por lo que se asoma un halo de impunidad en estas investigaciones. Veracruz, Oaxaca, Puebla, Estado de México, Guerrero y San Luis Potosí fueron los estados más afectados por la violencia política. Estas seis entidades concentran más de la mitad de las agresiones contra políticos. Todos los partidos perdieron militantes: el PRI perdió 15, Morena 14, PAN 13, PRD 12, PVEM 10, PT 5 y RSP, Nueva Alianza, Fuerza X México y el PES a 1 respectivamente. También murieron ocho políticos de partidos locales y cinco independientes.[6] La violencia política es sin lugar a dudas un riesgo para la democracia y las instituciones políticas en México. No es menor que actores criminales y políticos quieran incidir por la vía armada

[5] Celeste Cedillo, Juan Antonio Le Clercq y Azucena Cháidez, *Impunidad ambiental en México. Índice Global de Impunidad Ambiental México 2020 (IGI-AMB 2020)*, México, UDLAP, 2021.

[6] Rubén Salazar y Asael Nuche, *Séptimo Informe de Violencia Política en México. Proceso electoral 2020-2021*, Etelleck Mexico, 2021.

en la elección de gobernantes. Por lo anterior, el Estado mexicano debe tomar con más seriedad este problema y elevarlo de nivel en su agenda nacional de riesgos.

El *Atlas de la Seguridad y Defensa de México 2020* es único porque suma los esfuerzos de importantes académicos provenientes de las principales universidades del país y el extranjero. Esta visión de gobernanza global es fundamental para analizar de manera objetiva los principales problemas que enfrenta el país. Estamos seguros de que el *Atlas* contribuirá a la formulación de mejores políticas públicas y que incidirá en otros proyectos de investigación académica. A su vez, será un referente obligado de consulta para los tomadores de decisiones, legisladores, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y estudiantes que participan activamente en los debates sobre la seguridad y defensa nacionales.

San Andrés Cholula, Puebla, Julio 2021.

Introducción México 2020: seguridad, defensa, justicia y derechos humanos

Raúl Benítez Manaut y Sergio Aguayo Quezada

Presentamos al público en general y especializado la cuarta edición del *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México*, correspondiente al periodo 2017-2020, editada por el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. (CASEDE), el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República y la Universidad de las Américas Puebla. Es un esfuerzo de análisis y compilación estadística sobre las distintas facetas de la seguridad, la defensa, la violencia y el estado de la justicia en México. La preceden las ediciones 2009, 2012 y 2016.[1]

En México se carece de publicaciones gubernamentales o privadas que unifiquen la información y las estadísticas. En primer lugar, los gobiernos publican series que se limitan al sexenio de que se trate. El Atlas trata de analizar los tiempos largos, y cuantifica la información en la medida de lo posible desde el año 2000. Esta edición incluye en la primera parte 21 colaboraciones que interpretan el devenir de las estrategias del gobierno, las distintas dimensiones que estas tienen, la profunda crisis de derechos humanos y diversas actividades criminales. En el anexo documental se presentan organigramas de las dependencias del gobierno encargadas de la seguridad y la defensa, mapas sobre la acción criminal, cuadros estadísticos sobre violencia, derechos humanos y atentados a los comunicadores y periodistas -donde el país se ubica como el segundo más peligroso del mundo después de Siria-, así como encuestas de opinión pública. Los análisis inician a partir de la cuantificación de la violencia, las violaciones a derechos humanos y la catástrofe humanitaria que se observa en el país. Se analizan los homicidios, pero también se estudian formas de violencia a nivel doméstico, como es el caso de la violencia de género en lo general y de los feminicidios en particular.

El esfuerzo para editar el Atlas se suma a una cantidad importante de contribuciones realizadas, tanto en el país como en el extranjero, por académicos, periodistas y comunicadores, consultores, organizaciones sociales y no gubernamentales, e incluso reflexiones sobre el fenómeno de la seguridad que realizan funcionarios públicos, iniciando por el propio presidente Andrés Manuel López Obrador. Este, en sus *conferencias mañaneras*, hace pública mucha información que en el pasado era confidencial, secreta, o pública, pero de muy difícil acceso. Los analistas esperamos el día 20 de cada mes el "balance mensual de seguridad". Estas conferencias como ejercicio de transparencia se vuelven importantes porque en gobiernos anteriores era muy difícil disponer de información, por ejemplo, de los despliegues de las fuerzas armadas y sus misiones. En estos ejercicios, los secretarios de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y Secretaría de Marina (SEMAR), así como el comandante de la Guardia Nacional, ofrecen sus análisis y estadísticas.

En sus recorridos por el país el presidente, a través de las *mañaneras*, también exhorta a los gobernadores a presentar los diagnósticos de seguridad en su entidad, con precisión estadística, y los acompañan los secretarios militares de forma frecuente. Esto es una contribución no institucionalizada a la transparencia de la información. De cualquier manera, las *mañaneras* complementan los esfuerzos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Este último es, por cierto, fuente obligada de nuestro apéndice estadístico.

[1] Ver los *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México* ediciones 2009, 2012 y 2016 en www.casede.org.

Las interpretaciones de la violencia

Las diversas crisis de seguridad que vivió el país en el siglo XX, tanto durante la guerra fría como en los años noventa, fueron controladas por la Secretaría de Gobernación y su sistema de inteligencia y por la SEDENA y SEMAR. Con la perspectiva actual, en aquellos años en muchas ocasiones se violaron derechos humanos, pero se "estabilizaba" al país, y muchas veces se cooptaba a los mismos que se desmovilizaban o se combatía.

Incluso ante la crisis de Chiapas, a partir de 1994 fue un gran avance al lograrse una salida con recursos nacionales políticos. No se enfrentó el movimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) con medios militares, sino, por ambas partes, con la sagacidad de la política. Fue guerra sólo 12 días, y después ambos, gobierno y EZLN, desarrollaron múltiples estrategias de negociación. El país respiró y la política fue la que se impuso.

Este *momentum* positivo se opacó por la metamorfosis de los grupos del narcotráfico. De organizaciones criminales que tenían un firme control de su territorio, como las organizaciones de Guadalajara, Sinaloa y el Golfo, que construyeron relaciones de aliados con gobernantes, empresarios y con una sólida base social de apoyo, comienzan a disputar autopistas, pueblos y ciudades en las rutas al norte. Sobre todo, los conflictos armados inician en las ciudades del lado mexicano de la frontera para *exportar* sus productos.

Cuando Felipe Calderón es declarado ganador por los tribunales electorales en septiembre de 2006, inmediatamente se reúne con los secretarios militares y le muestran "la verdad". Los narcotraficantes, aprovechando muchas oportunidades económicas y políticas -como el cambio de gobierno del año 2000- y el vacío de poder, avanzaban sin obstáculos. Comenzaban a disputarse territorios y gestaban *su guerra*. En septiembre de 2006 el presidente electo viaja a Washington y "solicita" la ayuda, iniciando la gran negociación que después se denominó Iniciativa Mérida. Estados Unidos ofreció lo que tenía como experiencia, el Plan Colombia, y se adaptó para ayudar a combatir a las organizaciones criminales mexicanas. A diferencia de la estrategia colombiana, la parte mexicana rechazó tajantemente definir a los criminales como terroristas, para evitar el concepto "narco-terrorismo", empleado en ese país por el presidente Alvaro Uribe. Estados Unidos desplegaba su guerra al terrorismo por el mundo y los mexicanos rechazaron ser uno de los teatros de operaciones de ésta. Eso no impidió que hubiera colaboración con el vecino para respaldar *su seguridad*, sobre todo en materia de inteligencia y fronteriza, pero se separaban las dos guerras.

En diciembre de 2006 inició la actual fase de *guerra al narcotráfico* que ya acumula 15 años. Felipe Calderón, en su estado natal Michoacán, 10 días después de tomar posesión de la presidencia decidió que los militares serían la fuerza principal de contención del crimen. Se desplegaron a casi 6,000 efectivos para resguardar la seguridad del estado. También se inauguró la modalidad conjunta de participación entre fuerzas de la SEDENA, la SEMAR, la Policía Federal, y peritos de la Procuraduría General de la República.

Desde el gobierno de Miguel de la Madrid el narcotráfico comenzó a dominar la agenda de seguridad, a partir del conflicto con Estados Unidos desatado por el asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena en 1985, cometido por el entonces poderoso Cartel de Guadalajara. El nivel de prioridad que adquirió el narcotráfico a partir de ese año ha crecido como la amenaza principal de la agenda de riesgos de la seguridad nacional mexicana. En 1993 y 1994, a la par de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y su entrada en vigor, se profundizó la convergencia en políticas de seguridad entre México y Estados Unidos, aunque el tratado explícitamente no incluyó los temas de seguridad y defensa.[2] La alianza con Estados Unidos se consolidó con la *Iniciativa Mérida*, que comenzó a dotar de recursos adicionales para asistencia en seguridad desde su entrada en vigor del Año Fiscal 2008 de ese país (primero de octubre de 2007). México ha recibido más de 3,000 millones de dólares. Hoy día el gobierno

[2] Sergio Aguayo Quezada y John Bailey, *"Estrategia y seguridad en la relación México-Estados Unidos",* en Sergio Aguayo Quezada y John Bailey (coord.), *La seguridad de México y Estados Unidos en un momento de transición",* Siglo XXI Editores, México, 1997, págs. 13-32.

rechaza hablar de la *Iniciativa Mérida*, por traer el "sello del pasado", pero la cooperación sigue siendo intensa, ahora bajo la modalidad de "institución por institución".

El presidente López Obrador ha intentado revertir -sin éxito- la estrategia heredada. Desde su campaña electoral en 2018 acuñó su popular frase de "abrazos, no balazos". Sin embargo, por la intensidad en el empleo de las fuerzas armadas, los abrazos se quedan en el discurso y los balazos siguen presentes en el conflictivo escenario nacional. Esto se debe a que, en una guerra, la teoría señala que las partes enfrentadas deben acordar conjuntamente los armisticios y las amnistías, hecho que no ha sucedido a la fecha de la edición del presente *Atlas*. Además, un importante grupo de presión, las víctimas y sus familiares, quieren y exigen justicia, no abrazos con el crimen.

Desde el arranque de *la guerra al narcotráfico*, definida por muchos con diversas denominaciones como asimétrica, irregular, de baja intensidad o híbrida, entre otras, se abrió un debate en ambos lados de la frontera. Entre las últimas interpretaciones, miembros del CASEDE han desarrollado la idea de que fue una *guerra improvisada*, sin mucha planificación y que sus consecuencias fueron las contrarias a lo que se proponían ambos gobiernos al iniciarla.[3] Hasta ahora, el consenso general es que, para su definición, bajo ninguna circunstancia lo que ocurre en México se puede interpretar como una "guerra convencional" o "guerra civil". Esta última definición no puede ser empleada, aunque los enfrentamientos se ubiquen en el territorio nacional. Por ello, su uso según la ciencia de la guerra complicaría su manejo político por parte del Estado. Si fuera una "guerra civil", entonces el recurso de los "abrazos" podría ser adecuado como parte de una estrategia de pacificación (esa forma de solución de conflictos es empleada frecuentemente por la ONU). La gran dificultad es que los balazos tampoco están resolviendo el conflicto en favor del Estado, o reduciendo sus impactos entre la población civil no combatiente, recuperando los conceptos del Derecho Internacional Humanitario. Por el contrario, se expanden los "campos de batalla" por el país.

Se han desarrollado varias hipótesis para explicar el origen de la inseguridad y la facilidad de acción que ostenta el crimen organizado para moverse local e internacionalmente, a fin de alcanzar sus objetivos. Esto fue analizado a profundidad en los *Atlas* 2009, 2012 y 2016 por integrantes del CASEDE. El debate sobre el tema de la asistencia de Estados Unidos no fue menor, ¿se seguía el modelo del Plan Colombia o se diseñó uno propio? La Iniciativa Mérida supuso "responsabilidad compartida" desde su diseño, pero fue claro que la cantidad de recursos fue mucho menor que con aquel país sudamericano. En México, por vez primera en más de cien años, recibir fondos externos para una empresa de seguridad nacional fue un duro golpe al *nacionalismo en seguridad* que prevaleció durante mucho tiempo. El poder del enemigo obligó a aceptar la dura realidad, con la asistencia foránea para los cuerpos de seguridad e instituciones de defensa del país.

Esta *guerra* ha tenido momentos muy amargos en su hoja de ruta. Calderón puso un gran esfuerzo en fortalecer a la Policía Federal y le encomendó la empresa al ingeniero Genaro García Luna. Eso provocó muchas fricciones interinstitucionales con las fuerzas armadas y con los cuerpos policiacos municipales y estatales, pues se trataba de imponer a toda costa el modelo de Mando Único que, incluso, atentaba contra el federalismo y las atribuciones constitucionales de los municipios. Inició la *militarización* que hoy vivimos y su efecto negativo en la frágil transición a la democracia. Las fuerzas armadas comenzaron primero a "acomodar" militares retirados y en activo como directores de cuerpos de seguridad pública estatal y en municipios grandes.

Durante el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) hubo notables cambios institucionales, como la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública, fundada por Vicente Fox en diciembre de 2000. Se trasladó a la Policía Federal dentro del organigrama de la Secretaría de Gobernación. La estadística de la violencia bajó entre 2011 (23 por 100 mil habitantes) y 2014 (16 por 100 mil habitantes), en una tendencia contracíclica, y a partir de 2015 otra vez aumenta-

[3] Guadalupe Correa Cabrera y Tony Payan, *La guerra improvisada: los años de Calderón y sus consecuencias,* Océano, México, 2021.

ron los homicidios y ascendieron a 29 por 100 mil habitantes en 2018. Todavía están a debate las razones de estos ciclos de ascenso y descenso de la violencia, lo que nos muestra la necesidad de seguir analizando estos fenómenos.[4] Por su parte, los militares lograron que fuera aprobada una Ley de Seguridad Interior en 2017, para proteger a sus integrantes. Este esfuerzo legal fue revertido cuando lo revisó la Suprema Corte de Justicia a fines de 2018, lo cual representó un obstáculo temporal al *empoderamiento* militar, pues esa ley era un proyecto de la SEDENA.

En diciembre de 2019 García Luna fue detenido en Dallas y enviado a Nueva York para ser enjuiciado, acusado de colaborar con el Cartel de Sinaloa. Esta detención le dio argumentos contundentes al presidente López Obrador, para afirmar que la Policía Federal había sido cooptada por el crimen y justificar su extinción. Otra crisis similar estalló con la captura en Los Ángeles del general Salvador Cienfuegos el 15 de octubre de 2020. El general fue exonerado un mes después de los cargos que se le atribuían y regresó a México. Sin embargo, entre las élites militares se abrió un debate de hasta dónde deben seguir participando en la guerra al crimen, y si la estrategia está empantanada, además de los riesgos que conlleva para las instituciones castrenses continuar con la misma.

Militarización y militarismo[5]

Todo presidente, en cualquier parte del mundo, al asumir su cargo ofrece terminar con los más urgentes problemas. López Obrador no fue la excepción. Como candidato a la presidencia prometió meter a los militares a los cuarteles, pero al asumir su cargo los mantiene en la calle y les amplía sus tareas. Los homicidios crecen a pesar de la pandemia y las medidas de aislamiento social. Según el INEGI, en 2019 y 2020, se sumaron más de 70 mil homicidios, y al ritmo que se observa posiblemente supere los 35 mil en 2021. El Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas señala que hay más de 23 mil personas desaparecidas entre 2018 y 2020, en su gran mayoría víctimas de delitos. El agregado desde el año 2000 suma 90 mil desaparecidos registrados.[6]

Para el actual gobierno, la violencia se desprende de la pobreza. Esta hipótesis en México no se sostiene, dado que la violencia se concentra en los estados más ricos, urbanizados e industriales del país. En 2020, Guanajuato y su polo industrial, la ciudad de León, encabezan las estadísticas de gran cantidad de crímenes que afectan a la población. Muchos estados del norte lideran las estadísticas. Por ello, a esta interpretación, debe añadirse la incapacidad de los sistemas de justicia (federal, estatales y municipales), pero sobre todo las debilidades institucionales. Esto se define como *Estado débil* debido a que, al avanzar los grupos criminales, fácilmente pueden cooptar a sus funcionarios. En estas condiciones, el cáncer de la inseguridad avanza y se alimenta de una debilidad de larga data, la corrupción, pues a pesar de múltiples esfuerzos, se ve favorecida *por la política*. A la par, la corrupción deriva en impunidad, aumentando el índice de este fenómeno en México.[7] Por ello, el presidente optó por quien le ofrece lealtad, rapidez de respuesta y profesionalismo, los militares.

En los últimos 30 años, coincidiendo con la transición a la democracia, los militares ocuparon espacios civiles en seguridad pública, justicia e inteligencia. Hoy avanzan en múltiples frentes institucionales, sobre todo sustituyendo a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en la construcción de aeropuertos e infraestructura portuaria, la construcción de los Bancos del

[4] Ver Cuadro 28 del presente Atlas "Homicidios desagregados por sexo y tasa de homicidios por año de ocurrencia 1990-2019", fuente original INEGI y CONAPO.

[5] Raúl Benítez Manaut y Elisa Gómez Sánchez (editores), *Fuerzas Armadas, Guardia Nacional y violencia en México,* Fundación Friedrich Ebert México y Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C., CDMX, México, 2021. En www.casede.org

[6] "Karla Quintana y su tarea para encontrar a los desaparecidos en México", *Milenio*, 1 de febrero de 2021. https://www.milenio.com/politica/karla-quintana-comision-nacional-busqueda-desapariciones-forzadas

[7] Juan Antonio Le Clercq y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, *Indice Global de Impunidad 2020*, UDLAP, México, 2020.

Bienestar por todo el país, los cuarteles de la Guardia Nacional, la protección de la flora y la fauna en Chiapas y en la Península de Yucatán, la sustitución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el control de puertos y aduanas, el apoyo a la población civil ante desastres naturales, y así sucesivamente.

Desde febrero de 2020 para hacer frente a la crisis Covid, las fuerzas armadas vigilan hospitales, aceleradamente han terminado de construir hospitales inconclusos heredados del anterior gobierno, ayudan a la reconversión de espacios para enfermos de Covid y han abierto las puertas de sus hospitales a la población en general, hecho inédito en la historia de México. Desde el inicio de las jornadas de vacunación en diciembre de 2020, son estratégicos para los traslados, resguardos, vigilancia, y colaboran en la puesta de la vacuna hacia la población. Esto se define como proceso de *militarización.*

En política internacional, las fuerzas armadas juegan desde el inicio del gobierno del presidente López Obrador un rol crucial para detener migrantes y así evitar que se acerquen a la frontera norte. México se vio forzado por Estados Unidos a cambiar su política migratoria desde el 7 de junio de 2019. López Obrador había declarado al inicio de su gobierno que los migrantes tenían el derecho humano a transitar libremente por el país; sin embargo, para contrarrestar la implacable amenaza estadounidense enarbolada por Donald Trump, debió disponer de la recién nacida Guardia Nacional, el ejército y las corporaciones policiacas de los estados fronterizos del sur, a fin de construir un muro policiaco-militar para detener a los migrantes que desesperadamente deseaban llegar a Estados Unidos. Al firmar el acuerdo migratorio entre los dos gobiernos, comenzó una gran amistad entre ambos líderes. Los flujos de población se convirtieron en asunto de seguridad nacional.

Por todo lo anterior es que hablamos de *militarización.* Veamos algunos antecedentes. México vivió un militarismo endémico entre 1821 y 1946. Poco a poco se *civilizó* la vida política del país y se pudo transitar a la democracia a partir de la última década del siglo XX. El crimen organizado, su fuerza y la debilidad civil llevó a los tres últimos presidentes a recurrir a los militares. Éstos inevitablemente se empoderan. No es su proyecto, si lo fuera sería militarismo.[8] De mantenerse las tendencias actuales, en México se corre el peligro de que la militarización se vuelva militarismo, y retrocedamos al siglo XIX y la primera mitad del XX. Los militares son alabados insistentemente por el poder civil, y aparecen entre sus filas autopercepciones que sostienen que son los únicos que pueden dar salida a la crisis de seguridad.

Reiteramos nuestro argumento. Si lo anterior responde a un *Estado débil*, y los militares asumen de forma permanente estas tareas, se vuelve *militarismo*. La paradoja de lo anterior es que esta militarización se da con un amplio respaldo popular. Según la última Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) del INEGI en julio de 2021, el 86.5 por ciento de la población confía en la Marina; el 84.2 en el Ejército y el 74.1 en la Guardia Nacional.[9] Sin embargo, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales preocupadas por la seguridad y los derechos humanos insistentemente sostienen que la presencia militar debe ser temporal y reversible, pues podría afectar la calidad de la democracia y el Estado de derecho.

Las aportaciones

El *Atlas* arranca con la colaboración de Eduardo Guerrero, donde se describe y analiza el mapa criminal del país, mostrando cómo se modifica la geografía e influencia de los diferentes grupos

[8] Según el diccionario de la Real Academia Española (RAE), "militarizar" significa "dar carácter u organización militar a una colectividad" (https://dle.rae.es/militarizar). Cuando un gobierno decide dar a los militares espacios de gestión designados por una Constitución a los civiles, se da una "militarización". Por militarismo, el mismo diccionario lo define como "el predominio de lo militar en política y el gobierno de una nación" y como "una política de Estado consistente en el mantenimiento de una fuerte organización militar con capacidad ofensiva y preparada para la guerra" (https://dle.rae.es/militarismo)

[9] Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU). https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/

delincuenciales. Guerrero muestra que, ante las acciones de contención de las fuerzas del gobierno, principalmente las militares, los grupos criminales se dividen, se dispersan hacia distintos estados e incluso mutan en sus formas operativas de acción, pero cada vez son más violentos y afectan gravemente a la sociedad. Para que la estrategia del gobierno se implemente con posibilidades de éxito, debe sostenerse en un marco legal apropiado. Esto se aborda en detalle en el segundo capítulo, de José Ramón Cossío, Renato Sales Heredia y Taissia Cruz Parcero. Los tres destacados juristas se preguntan si la legislación existente sirve para el combate al crimen organizado. Sus reflexiones, presentadas en el Seminario sobre Violencia y Paz el 27 de agosto de 2019 en El Colegio de México, concluyen que la respuesta es negativa, pues las leyes no están preparadas para hacer frente al macrocrimen del narcotráfico.

En la geografía del narcotráfico, dos ciudades han vivido las más altas tasas de violencia, impunidad y homicidios desde el inicio de la *guerra* declarada por el presidente Felipe Calderón en 2008: Tijuana y Ciudad Juárez. José María Ramos y Luis Alfonso Herrera comparan las diversas dimensiones de la crisis en los dos principales centros urbanos de la frontera, desde la presencia de muchos grupos criminales disputándose bodegas, cargamentos y los túneles clandestinos para ingresar a Estados Unidos, hasta las políticas de prevención social del delito. A pesar de algunos programas exitosos del gobierno, no se han logrado erradicar los crímenes que atraviesan la frontera: armas y dinero de norte a sur, y drogas y personas de sur a norte, con todo lo que implica en la relación entre ambos países. Cabe anotar que, desde marzo de 2020, el cierre de la frontera al tránsito terrestre ha impactado de forma extraordinaria a Tijuana y Ciudad Juárez, pues se ha reducido la dinámica laboral y comercial, así como el empleo entre la juventud. También en la frontera viven de forma muy precaria miles de migrantes con afectaciones a sus derechos humanos, pero también a la convivencia urbana.

El periodo de análisis del *Atlas* 2020 incluye el cambio de gobierno, en diciembre de 2018, del presidente Enrique Peña Nieto a Andrés Manuel López Obrador. Rubén Salazar y Asael Nuche cuantificaron la violencia por causas electorales del proceso que llevó al presidente López Obrador a la presidencia, vaticinando una hipótesis de por sí trágica: a mayor competencia electoral, mayor violencia, pues los mecanismos de protección de candidatos a puestos de elección popular están totalmente rebasados.

El presidente López Obrador, al asumir la presidencia, emprendió una muy profunda metamorfosis de las estructuras policiacas y militares en el país, desapareciendo la Policía Federal y creando la Guardia Nacional. Este fenómeno lo analiza a detalle Mónica Serrano. Al mismo tiempo, separa la función de seguridad pública de la Secretaría de Gobernación y la traslada a la nueva Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, ubicando a la Guardia Nacional en su seno. Sin embargo, el tema policiaco sigue siendo polémico y las atribuciones de las policías municipales no corresponden con sus capacidades reales para hacer frente a la criminalidad común, y mucho menos a la organizada, como analizan Ernesto López Portillo y Claudia Rodón Fonte. Hay delitos como el secuestro, donde en algunos estados y en la Ciudad de México han logrado disminuir. Gustavo Fondevilla y Ricardo Massa analizan este fenómeno, acotando que se debe también a "desplazamientos" criminales a estados vecinos, como el Estado de México o Morelos.

El *Atlas* comparte la hipótesis que la seguridad es un asunto multidimensional y su agenda es amplia. Se incluye desde derechos humanos hasta temas ambientales. En este sentido, en el país se da una *impunidad ambiental* con profundas afectaciones sociales, como lo muestra el ensayo de Celeste Cedillo y Juan Antonio Le Clercq. Sobre derechos humanos, el *Atlas* dedica seis ensayos a distintas formas de afectaciones graves a los mismos. En su ensayo "Las dimensiones de la crisis de derechos humanos en México", el Senador Emilio Álvarez Icaza, destaca las diferentes facetas que tienen las violaciones a los derechos humanos, afirmando que es un problema endémico que, a pesar de los alcances legales y algunos esfuerzos gubernamentales encomiables, día a día se agrava la situación, donde el gobierno federal, los estados y los municipios sobresalen por sus incapacidades para hacerle frente a esta crisis.

Leonardo Curzio afirma que entre los periodistas se dan formas de defenderse de ataques y agresiones sacrificando incluso los baluartes que los motivan, creándose *Zonas de Silencio* en

el país que afectan gravemente la libertad de expresión.[10] Otro problema muy grave de derechos humanos son los feminicidios. Irma Kánter Coronel sostiene que a pesar de significativos avances legislativos, en la realidad éstos no se reflejan en favor de las mujeres. Desde marzo del 2020, al cerrarse bruscamente gran parte de las actividades públicas en el país con la aparición de la pandemia Covid, este fenómeno se ha agravado significativamente. Elena Azaola analiza una problemática poco estudiada, el estado de deterioro en las cárceles y las condiciones en que habitan los internos: predomina el hacinamiento, los reos sin sentencia y las condiciones inhumanas son descritas a detalle.

La desaparición forzada de personas y la cometida por particulares son estudiados por Santiago Corcuera, enfatizando en los vacíos y problemas de la legislación nacional, comparándola con estándares internacionales. Otro factor que concentra el abandono de la atención del Estado es el desplazamiento interno forzado. En algunos estados y municipios, la presencia impune de los grupos criminales y los combates que entablan entre ellos convierte a muchas ciudades y poblados en campos de batalla, obligando a la población a abandonar sus pueblos por el alto riesgo si deciden permanecer. Este fenómeno lo analizan Brenda Gabriela Pérez y Lígia de Aquino Barbosa, dejando en claro que partes del país observan un notable vacío de poder, ausencia de Estado y gobierno, o instituciones fracasadas por sus debilidades para proteger a la población como la ley obliga.

La migración es otro asunto que se ubica en la agenda pendiente de derechos humanos en México. Natalia Armijo lo estudia a detalle. El flujo de migrantes provenientes de América Central, que llegaron a sumar 170,000 que cruzaron hacia Estados Unidos en mayo de 2019, obligó a un cambio drástico en la acción del gobierno mexicano a petición de ese país. Este tema observa un gran desfase entre lo que las leyes indican sobre el deber ser del tratamiento a poblaciones vulnerables, en este caso extranjeras, y la acción real de los cuerpos de seguridad, militares y civiles del país. También es un tema de la agenda internacional de seguridad con Estados Unidos y los países de Centroamérica.

El narcotráfico y actividades criminales diversas confluyen en temas que debilitan al Estado. La corrupción es un fenómeno que parece estructural al sistema político mexicano, no importando qué partido político ostente el poder ejecutivo, el Congreso y los gobiernos estatales. Incluso un presidente se atrevió a definirla como "cultural", con la fuerza que tiene esa hipótesis si fuera cierta, pues no se podría erradicar fácilmente. Esto lo analizan Carlos Hernández Vázquez y Keyla Vargas. De igual manera, Gerardo Rodríguez y Naiki Olivas ubican su ensayo en el lavado de dinero y lo importante que significa que el gobierno a través de distintas instituciones lo combata y judicialice. Para estos autores, el lavado de dinero es la clave de la corrupción en funcionarios públicos, y de no combatirse con efectividad y sin distinción política, el Estado nunca llegará a reformarse en favor del bien común. Esta es una debilidad no sólo de México, sino de casi todos los países latinoamericanos.

El eje central de la agenda de seguridad entre México y Estados Unidos es el narcotráfico y la colaboración entre ambos para combatirlo. En Estados Unidos, el Fentanyl es una droga química, barata, que está siendo consumida por la juventud. Es un opiáceo sintético, cien veces más adictivo que la morfina. Sus precursores químicos se exportan de Asia a México, y se procesa principalmente en las montañas de Jalisco y Michoacán. Ahí se transforma en la sustancia que desde 2015 causa entre 60 mil y 70 mil muertes al año en el país vecino. Esto es analizado por Jonathan Rosen. En México el Cartel Jalisco Nueva Generación se ha especializado en su producción y venta, lo que lo ha transformado en la organización criminal más poderosa del país, como lo describe el ensayo de Josué Ángel González Torres. Este delito junto a otros como el robo de gasolina, que involucra al Cartel de Jalisco y otros como el de Santa Rosa de Lima en Guanajuato -ahora principal estado en número de homicidios en el país-, es analizado por Ana Lilia Pérez. El gobierno de López Obrador trató de erradicarlo sin éxito en enero y febrero de 2019, como primera acción de las fuerzas armadas por ser considerado asunto de seguridad nacional.

[10] Al tema de la libertad de expresión CASDE ha dedicado un importante esfuerzo de investigación. Ver "Informe Libertad de Expresión en México 2020", CASEDE, México, julio de 2020. www.casede.org

La contribución de Rodrigo Ávila Barreiro, analiza los debates legislativos sobre la regulación para la producción y el consumo del cannabis en México en los últimos años. Para el autor, a pesar de la resistencia de grupos conservadores que se oponen, es casi definitiva la autorización legal para el empleo industrial, médico y recreativo del cannabis, en consonancia con tendencias mundiales.

El *Atlas* es un espejo de la información, estadísticas públicas y los principales análisis sobre seguridad, justicia y defensa que se dan en México. Hay temas que se necesitan seguir explorando en futuras contribuciones, pues quedan pendientes el desarrollo de debates sobre los aspectos internacionales de las políticas de seguridad del país, las relaciones diplomáticas, comerciales e incluso de intercambios en el nivel de la justicia con muchos países -por ejemplo, las extradiciones- con Estados Unidos, Canadá y países de América Latina y Europa. Hay conflictos con otros países sobre temas específicos como la venta libre de armas en Estados Unidos, o las causas de la pobreza en países centroamericanos y el Caribe, que generan desafíos para hacer frente a la migración masiva que principalmente ingresa por la frontera sur.

Por último, la polémica entre militarización y militarismo, y el equilibrio entre las elites civiles y militares en el seno del Estado son temas que están abiertos al debate, más aún por las decisiones tomadas por el actual gobierno. Por ello, el *Atlas* en un producto no acabado, en proceso, que construyen de manera conjunta el CASEDE y las instituciones que se suman a su esfuerzo, como el Instituto Belisario Domínguez del Senado y la Universidad de Las Américas Puebla.

El *Atlas* que aquí presentamos es producto de la cooperación entre tres instituciones. El Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República acogió con entusiasmo el proyecto. Deseamos agradecer el respaldo de los senadores Ricardo Monreal, Miguel Ángel Osorio Chong y Emilio Álvarez Icaza. Fue muy significativa la labor de Rodrigo Ávila Barreiro en el apoyo cotidiano durante las distintas fases de su elaboración. La Universidad de Las Américas Puebla, a través de Juan Antonio Le Clercq y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, apoyaron con gran empeño la edición de algunos análisis y partes importantes del anexo estadístico. En el CASEDE, Keyla Vargas integró la sección de estadísticas, mapas, gráficas y cuadros, apoyada por Andrea Velasco, Juan Manuel Aguilar y Emilio Rodríguez. Igualmente, Georgina Romero se sumó a los esfuerzos en todas las fases de investigación del *Atlas*. A ellos y a los autores de los 21 ensayos agradecemos su esfuerzo que se concreta con esta edición.

Ciudad de México, Julio de 2021.

1. Mapa criminal de México 2019

Eduardo Guerrero[1]

Presentación

En febrero de 2019, en una de sus tradicionales conferencias de prensa por la mañana, el presidente Andrés Manuel López Obrador defendió el enfoque de la nueva estrategia: "no se han detenido a capos, porque no es esa nuestra función principal… la función principal del gobierno es garantizar la seguridad pública, ya no es la estrategia de operativos para detener capos". En ese sentido, sentenció: "no hay guerra, oficialmente ya no hay guerra". Sin embargo, siguen los operativos contra líderes, como en Sinaloa (Cártel del Pacífico) o Ciudad de México (Unión Tepito), ya sea desde la Fiscalía General de la República, desde la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana federal o coordinados por las fuerzas armadas; también continúan los enfrentamientos entre las agencias de seguridad del Estado y grupos de civiles armados, y, por tanto, la violencia. Por lo anterior, resulta útil comprender la configuración de las principales organizaciones criminales del país y su presencia en el territorio nacional en 2019.[2] Antes de presentar el mapa nacional, se hace un breve análisis de las crisis de violencia más recientes y de sus efectos en la fragmentación criminal y presencia territorial de las organizaciones; posteriormente, se bosqueja un perfil de las principales agrupaciones. El texto concluye con una serie de recomendaciones para atender la violencia relacionada con las organizaciones criminales.

Para elaborar la propuesta del mapa, se utilizaron siete categorías: [1] el Cártel del Pacífico-Sinaloa (CDP) y [2] el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG) como los únicos cárteles con presencia nacional; la distribución de las escisiones de [3] Los Zetas, [4] el Cártel del Golfo

[1] Socio fundador de Lantia Consultores.

[2] Nota metodológica: Este texto ofrece una propuesta de mapa criminal nacional con base en información de Lantia Consultores, sustentada en un monitoreo y análisis exhaustivo de fuentes abiertas con corte a 1 de noviembre de 2019. En otros países, las propuestas de mapas criminales se realizan con base en información de carpetas de investigación, ya sean éstas de policía o de agencias de seguridad, inteligencia, antinarcóticos o ministeriales. En el caso de México, resulta complicado utilizar estas fuentes. Ello se debe a que en algunos casos se considera información de carácter reservado por seguridad nacional, por lo que no es accesible, ni con solicitudes, al órgano constitucional autónomo correspondiente —Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)—; tampoco hay una cultura de transparencia en las fiscalías y procuradurías estatales (ni nacional) en el sentido de hacer públicos los informes sobre crimen organizado (en otros países hay documentos de ese estilo anuales o bianuales). Además, un problema frecuente es la calidad de la información de inteligencia, tanto de investigación como de análisis —ésta no suele distinguir correctamente entre organizaciones criminales— y tampoco documenta las escisiones de éstas o hay datos desactualizados. En buena medida, la información sobre organizaciones criminales en México se suele obtener de entrevistas a funcionarios o a habitantes de polígonos con alta presencia criminal o violencia relacionada, investigaciones periodísticas, o mediante fuentes cerradas (informantes u obtención de documentos confidenciales). Tomando esto en consideración, los datos sobre ejecuciones, violencia criminal, conflictividad social y presencia criminal de Lantia Consultores se obtienen por medio de inteligencia en fuentes abiertas: es decir, mediante un seguimiento exhaustivo y sistemático de diarios, periódicos y revistas de circulación nacional y locales, así como de redes sociales (Twitter, Facebook e Instagram), verificando cada suceso con dos o más fuentes. En algunos casos, para el perfil de las organizaciones criminales analizadas, se consultaron fuentes cerradas en agencias de seguridad, procuración de justicia e inteligencia. Para los datos sobre ejecuciones, violencia criminal, conflictividad social y presencia criminal se consultaron las bases de datos de Lantia Consultores. En el caso de los homicidios dolosos se consultó del Sistema Nacional de Información sobre Salud (SINAIS) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), e información sobre víctimas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Para el perfil de las organizaciones criminales, se tomaron algunos fragmentos del borrador del libro que se publicará próximamente: *Crimen organizado y violencia en México*. Esos análisis se ajustaron, actualizaron y complementaron con información adicional proveniente de fuentes académicas y de prensa.

(CDG), [5] la Organización Criminal de Los Beltrán Leyva (OCBL) y [6] Los Caballeros Templarios-La Familia Michoacana (CT-FM) y, en los casos donde amerita, se señalan siete grupos criminales locales o regionales de relevancia (GLR) —ya sea porque son enlaces con cárteles nacionales, por su arraigo o por su capacidad económica o predatoria.

Se eligieron estos grupos criminales, porque se trata de organizaciones que en su momento tuvieron capacidad económica, armamentística, logística y corruptora que les permitía tener presencia en cinco o más entidades del país, y coludir o infiltrar autoridades locales. Estas características les permitieron permanecer vigentes por lo menos una década. Actualmente, Los Zetas, CDG, OCBL y CT-FM ya no existen como organizaciones cohesionadas; se han atomizado en varias escisiones, algunas antagónicas entre sí o sin relación alguna con los liderazgos originales. De cualquier forma, la mayor parte de las organizaciones criminales que actualmente operan en el país provienen de éstas; en ese sentido, utilizarlas como categorías resulta útil para elaborar una propuesta de mapa criminal.

Fragmentación criminal y crisis de violencia

En la última década, han habido dos crisis de violencia —2008-2012 y 2014-2019— que han fragmentado a las grandes organizaciones criminales que existían desde finales de los setenta. La primera crisis (2008-2012) se debió a disputas internas, como en el caso de la división del Cártel del Pacífico tras la separación de la facción de los hermanos Beltrán Leyva (2008); la escisión (2007-2010) de Los Zetas de su histórica alianza con el Cártel del Golfo como brazo armado. La política gubernamental de captura y abatimiento de líderes —sustentada en operativos conjuntos militares, relegando a las policías estatales y locales— pulverizó a las organizaciones en múltiples células criminales antagónicas entre sí. Estas nuevas agrupaciones tuvieron que recurrir a otras actividades criminales para mantener sus rentas, como por ejemplo la extorsión.

La segunda crisis (2014-2019) tuvo como detonante el surgimiento de grupos de autodefensa en Guerrero y Michoacán y la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa (26 de septiembre de 2014) y, consecuentemente, el incremento del despliegue de las fuerzas armadas. Así, el abatimiento y la captura de líderes de Los Caballeros Templarios, La Familia y el CDP abrieron paso al fortalecimiento del CJNG y al surgimiento de nuevos grupos locales y regionales. En esta nueva etapa, se diversificaron sus actividades a nuevos mercados, como el robo de combustible, a ferrocarriles, a transportistas y la trata de personas. Actualmente, el CJNG es —junto con el CDP— el único cártel con presencia nacional.

		Primera crisis de violencia						Segunda crisis de violencia
1977-1989	**1990-2007**	**2008-2009**	**2010 (1er semestre)**	**2010 (2o Semestre)**	**2011-2012**	**2012-2014**	**2014-2015**	**2016-2019**
Cártel u organización criminal de Guadalajara	Carrillo Fuentes	Juárez	Juárez	Juárez	Juárez	Juárez	Juárez-La Línea	La Línea*
	Arellano Félix	Cártel de Tijuana	Tijuana	Tijuana	Tijuana	Tijuana	Tijuana	CTNG
	Cártel del Pacífico-Sinaloa (CDP)	CDP	CDP	CDP	CDP	CDP	CDP	CDP
		Organización Criminal de Los Beltrán Leyva (OCBL)	Beltrán Leyva	Organización criminal de Los Beltrán Leyva (OCBL)	OCBL	OCBL	OCBL	Fausto Isidro Meza (a) "Chapo Isidro"
							Los Mazaltecos	Los Mazatlecos*
			La Barbie	La Mano con Ojos		-	-	-
				Familia Ortega-Jiménez	Los Ardillos	Los Ardillos	Los Ardillos	Los Ardillos
				Los Rojos (fam. Mazari-Miranda-Nava)	Los Rojos	Los Rojos	Los Rojos	Los Rojos*
				Cártel Independiente de Acapulco	CIDA	CIDA	CIDA	CIDA
				La Barredora	La Barredora	La Barredora	La Barredora	La Barredora
				El Charro (Carlos Montemayor)	Los Granados	Los Granados	Los Granados	Los Granados
				Cártel del Pacífico Sur	Cártel del Pacífico Sur	CDPS		-
				Guerreros Unidos (GU) – Familias Casarrubias y Figueroa	GU-La nueva empresa	Guerreros Unidos	Guerreros Unidos	SUR-Cártel del Sur
								Guerreros Unidos
	La Empresa	La Familia Michoacana	La Familia Michoacana	La Familia Michoacana	La Familia Michoacana	La Familia Michoacana	La Familia	Los Tequileros
								La Nueva Empresa
						Cártel de Tláhuac (fam. Pérez Luna)	Cártel de Tláhuac-Chalco	**
					Los Caballeros Templarios	Los Caballeros Templarios	Los Caballeros Templarios	Los Viagra/ Nueva Familia Michoana
								H-3
Los Valencia	Cártel del Milenio	Cártel del Milenio	Cártel del Milenio	La Resistencia	La Resistencia	La Resistencia	-	-
				Cártel Jalisco Nueva Generación	CJNG	CJNG	CJNG	CJNG
								Cártel Nueva Plaza
Cártel del Golfo	Golfo	Golfo-Los Zetas	Golfo	Golfo	Golfo	Golfo	**	**
			Los Zetas	Los Zetas	Los Zetas	Los Zetas	**	**
Familia Díaz Parada	Cártel de Oaxaca	Cártel de Oaxaca	Cártel de Oaxaca	Cártel de Oaxaca	-	-	-	Cártel de Oaxaca
	Familia Terán	Cártel de Juchitán	Cártel de Juchitán	Cártel de Juchitán	Cártel de Juchitán	Cártel de Juchitán	Cártel de Juchitán	*
Familia Camarillo Salas	Cártel de Tepito	La Unión Tepito (fam. Hernández Gómez-Camarillo Salas)	La Unión Tepito	La Unión Tepito	La Unión Tepito	La Unión Tepito	La Unión	La U (La Unión)
							La Unión Insurgentes-Condesa	Fuerza Anti-Unión Tepito
								*

Con presencia nacional (más de cinco estados)
Con presencia regional (más de dos estados)
Con presencia local (en un municipio o varios dentro de uno o dos estados)

* División en grupos criminales afines o locales, sin estructura o liderazgos claros.

** Aunque el Estado mexicano las sigue considerando organizaciones criminales integrales y unificadas, éstas se han fragmentado en múltiples grupos y bandas antagónicas entre sí; por lo tanto, en los hechos han dejado de existir.

Hacia un mapa criminal nacional

Tomando en consideración lo señalado en el apartado anterior, es difícil ubicar a las organizaciones criminales en una especie de mapa nacional, debido a la fragmentación que ha ocurrido a lo largo de estos años y a la cantidad de éstas, pues la mayoría son locales y regionales. En todo caso, con el fin de elaborar un panorama general de las organizaciones criminales del país, se propone un mapa que intente reflejar esa diversidad, considerando los siete componentes mencionados antes: [1] Cártel del Pacífico-Sinaloa; [2] Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG); escisiones de [3] Los Zetas, [4] CDG, [5] OCBL y [6] La Familia-Los Caballeros Templarios; y, [7] grupos criminales locales o regionales de relevancia. En ese sentido, en las siguientes secciones, se describe el estado de cada uno, sus principales grupos y líderes, así como su presencia territorial. Finalmente, con base en ese análisis se ofrece una propuesta de mapa criminal nacional.

Cártel del Pacífico-Sinaloa (CDP)

El fin del juicio a Joaquín Guzmán Loera (a) "El Chapo" en febrero de 2019 en Estados Unidos —y la sentencia de cadena perpetua de julio— extinguen su capacidad de influencia. Sin embargo, el cártel continúa siendo, junto con el CJNG, el único que cuenta con cohesión para tener operaciones en la mayor parte del país, y tiene presencia en Asia, América Latina, Estados Unidos y Europa. Asimismo, el fallido operativo federal del 17 de octubre de 2019 en Sinaloa —que buscaba detener a Ovidio Guzmán López (a) "El Ratón" y a sus hermanos— mostró el poder armamentístico de la organización y su capacidad de despliegue en la ciudad de Culiacán.

Actualmente, el liderazgo del cártel se basa en tres pilares: Ismael Zambada García (a) "El Mayo"; la familia Guzmán Loera, encabezada por "Los Chapitos" y la célula Gente Nueva, y Rafael Caro Quintero (a) "El Narco de Narcos". De acuerdo con un informe de la Administración de Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés), tras su liberación en 2013, el exlíder del Cártel de Guadalajara fue integrado por "El Mayo".[3] Según datos de Lantia Consultores, el CDP dispone de 37 células en 28 entidades del país. Entre éstas destacan Gente Nueva, en Chihuahua, Colima, Durango, Guerrero, Nuevo León, Sinaloa y Tabasco; Cárteles Unidos-La Unión (CU/CDS), en Aguascalientes, Guanajuato, Oaxaca y Michoacán; La Barredora-El Comando de la Muerte, en Colima, Baja California y Ciudad de México; Los Cabrera, en Chihuahua y Durango; Los Erres, en Baja California y Baja California Sur; Los Mayitos, en Baja California y Sinaloa; Los Salazar, en Chihuahua y Sonora; Los Artistas Asesinos, en Chihuahua, y Los Jaguares, en Chihuahua.

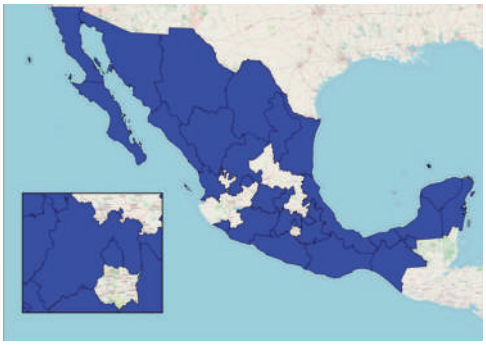
Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG)

Con el debilitamiento del Cártel del Pacífico por la extradición y la conclusión del juicio a "El Chapo", se puede concluir que el grupo liderado por Nemesio Oseguera Cervantes (a) "El Mencho" es la organización criminal con más capacidad operativa en México. Ésta cuenta con una red de protección judicial que permitió que Rubén Oseguera González (a) "El Menchito", su hijo, saliera varias veces de prisión. También se ha convertido en una especie de "cártel de cuello blanco". Es notable su capacidad para corromper altos funcionarios de los ámbitos de seguridad y procuración de justicia y para vincularse con la clase empresarial. También hay indicios de reclutamiento de exmilitares y profesionistas. En 2019, el CJNG estaba compuesto por 36 células y una escisión: El Cártel Nueva Plaza, en Jalisco y Nayarit. En ese sentido, tiene presencia en todos los estados del país, con excepción de Sinaloa. Destaca su alianza con la familia Arrellano Félix y el Cártel de Tijuana conocida como El Cártel Tijuana Nueva Generación (CTNG) en

[3] DEA, *National Drug Threat Assessment: 2017*, Department of Justice, Washington, D.C., octubre de 2017, p. 2.

Baja California; con La Fuerza Anti Unión Tepito, en Ciudad de México y el Estado de México; la célula de El Negro, en Puebla; El Cártel del Poniente, en Coahuila y Durango, así como Los Talibanes (escisión de Los Zetas), en Aguascalientes, Quintana Roo, Tabasco y Zacatecas. Por otra parte, mantiene enfrentamientos por el control de mercados ilícitos con el Cártel del Pacífico en varias entidades, con Los Viagra y La Nueva Familia Michoacana en Michoacán, y con el Cártel de Santa Rosa de Lima en Guanajuato.

Presencia territorial del CDP. 2019



Presencia territorial del CJNG. 2019

Los Zetas

A partir del verano de 2011, la estrategia militar del gobierno federal le dio prioridad a neutralizar a esta organización criminal y al Cártel del Golfo. Asimismo, se puso en marcha la "Operación Lince Norte". El 7 de octubre de 2012, abatieron a "El Lazca" en Sabinas, Coahuila. La muerte de éste y la detención y el fallecimiento de otros líderes aceleró su atomización. Los últimos liderazgos con la capacidad de mantener cohesión fueron detenidos durante la administración de Peña Nieto: Miguel Ángel Treviño Morales (a) "El Z-40" —el 15 de julio de 2013 en Anáhuac, Nuevo León— y Óscar Omar Treviño Morales (a) "El Z-42" —el 4 de marzo de 2015 en San Pedro Garza García. Y el 8 de febrero de 2018 se detuvo a José María Guizar Valencia (a) "El Z-43 o "El Chema" en la colonia Roma Norte de Ciudad de México —un disminuido líder zeta que operaba en Chiapas, Veracruz y Tabasco, y al que el gobierno federal de entonces le atribuía la violencia en el sureste mexicano. Actualmente, el resto de Los Zetas se encuentra atomizado en pequeñas células antagónicas entre sí y sin cohesión, por lo que, en los hechos, esta organización ya no existe como tal. Hay doce escisiones en 12 entidades del país, entre las que destacan el Cártel del Noreste (Los Laredo), en Coahuila, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Veracruz; Los Zetas Vieja Escuela-Vieja Escuela Z, en Hidalgo, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz; Zetas Sangre Nueva, en Coahuila, Puebla, Tamaulipas y Veracruz; Los Talibanes (actualmente grupo asociado al CJNG), en Aguascalientes, Quintana Roo, Tabasco y Zacatecas; Sangre Zeta, en Coahuila y Tamaulipas, y el Cártel de la Laguna, en Coahuila.

Cártel del Golfo (CDG)

Como en el caso de Los Zetas, el Cártel del Golfo fue pulverizado con operativos federales: primero, en noviembre de 2010, la cabeza de la facción de Los Escorpiones ("Tony Tormenta") fue abatido por fuerzas federales en Matamoros, Tamaulipas; después, en el contexto de la "Operación Lince Norte", el 12 de septiembre de 2012, la Armada arrestó a Costilla Sánchez "El Coss". Aunque continuaron otros capos, como José Alfredo Cárdenas Martínez (a) "El Contador", "El Señor Cortés" o "Escorpión" —sobrino de Osiel Cárdenas Guillén y líder de Los Ciclones—,

éste fue detenido el 19 de marzo de 2019 en San Luis Potosí. No obstante, la organización ya no estaba cohesionada, sino dividida en distintas bandas antagónicas entre sí. Hoy por hoy, se registran catorce escisiones del CDG en once estados de México. Destacan Los Ciclones, en Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas; Los Pelones, (en alianza con el CDP en Guanajuato) en Guanajuato, Quintana Roo y Yucatán; Los Metros, en Nuevo León y Tamaulipas; el Cártel Nuevo Imperio, en el Estado de México, y Los Fresitas y Panteras, en Tamaulipas.

Presencia territorial de escisiones de Los Zetas. 2019

Presencia territorial de escisiones del Cártel del Golfo. 2019

Organización Criminal de los Beltrán Leyva (OCBL)

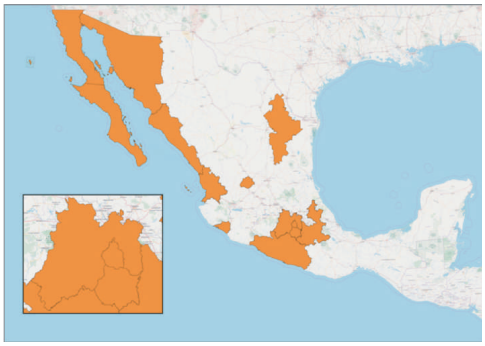
En diciembre de 2009, la Secretaría de Marina (SEMAR) abatió en un operativo a Marcos Arturo Beltrán Leyva (a) "El Barbas" o "El Jefe de Jefes". Su muerte detonó un violento desmembramiento, toda vez que ninguno de los hermanos tenía autoridad para garantizar la disciplina en las distintas facciones de la organización; y aunque Edgar Valdez Villareal (a) "La Barbie" o Héctor Beltrán Leyva (a) "El H" lo intentaron, ambos fueron detenidos en 2010 y 2014. Para 2019, quedaban sólo diez fracciones en trece estados. Quizá el grupo más relevante y que aún mantiene ciertos elementos de la estructura original es la familia Meza Flores, encabezada por Fausto Isidro Meza (a) "Chapo Isidro", quien dirige los grupos criminales La Oficina y Los Mazatlecos con presencia en Aguascalientes, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora. Otros grupos que surgieron de las cenizas de la OCBL —pero antagónicos y sin nexos— son: Los Rojos, en Ciudad de México, Estado de México, Guerrero, Morelos y Puebla; Guerreros Unidos, en Ciudad de México, Estado de México y Guerrero; Sierra Unida Revolucionaria (SUR)-Cártel del Sur, en Estado de México, Guerrero y Morelos; La Barredora-El Comando de la Muerte, en Baja California, Ciudad de México y Colima; y el Cártel Independiente de Acapulco (CIDA), en Ciudad de México y Guerrero.

Los Caballeros Templarios-La Familia Michoacana (CT-FM)

La pulverización de La Familia Michoacana y de Los Caballeros Templarios por el surgimiento de grupos de autodefensas y operativos militares dejó doce escisiones en ocho estados. Entre éstos destacan Los Viagra, encabezados por Nicolás Sierra Santana (a) "El Gordo", en Michoacán, Colima y Jalisco, y el Cártel de Zicuirán-La Hermandad H-3, de Miguel Ángel Gallegos Godoy (a) "El Migueladas" (en alianza con el CJNG), en Michoacán, Jalisco y Colima. También están grupos como El Cártel de Tláhuac (familia Pérez Luna), en Ciudad de México; La Nueva Empresa, de José Alfredo Hurtado Olascoaga (a) "El Fresa" y Johnny Hurtado Olascoaga (a) "El Pez", en Estado de México, Guerrero y Michoacán; La Empresa Vieja Escuela, en Estado de México y Morelos; Los Tequileros, en Guerrero; El Grupo, en el Estado de México; La Nueva

Familia Michoacana, de Homero González Rodríguez o Gonzalo González (a) "El Gallito", y Las Moicas, en Michoacán.

Presencia Territorial de escisiones del Cártel de los OCBL 2019



Presencia territorial de escisiones de Los Caballeros Templarios-La Familia Michoacana

Grupos locales y regionales relevantes

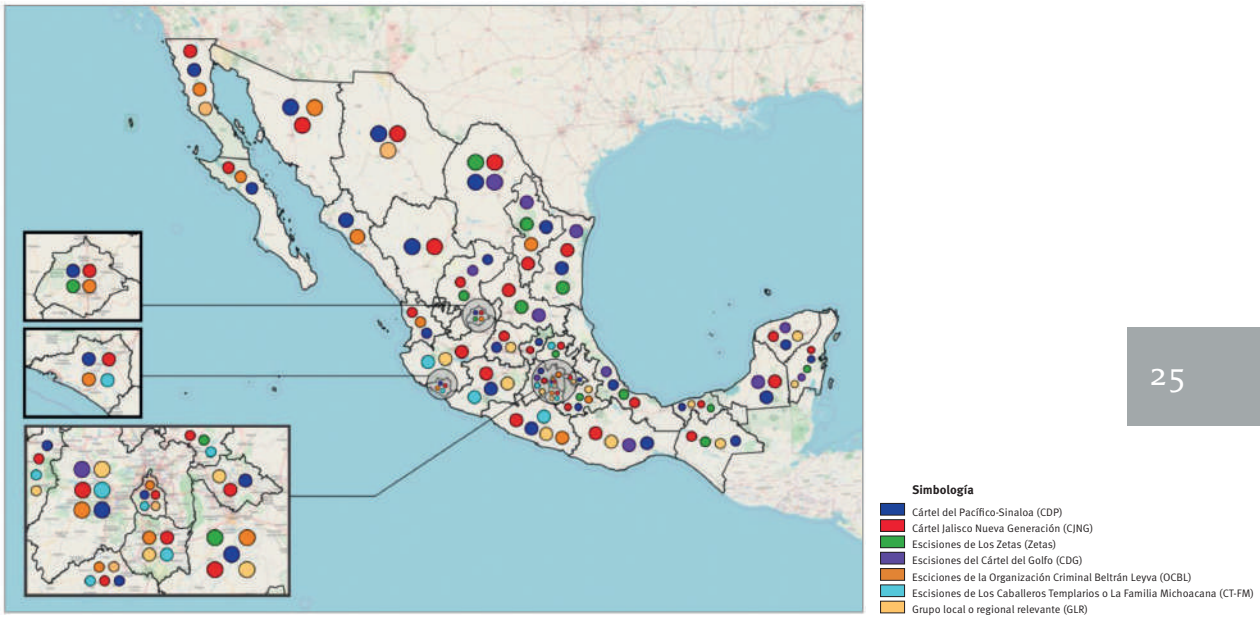
Finalmente, en todas las entidades hay grupos, bandas, pandillas o familias dedicadas a delitos de fuero común, como robo y narcomenudeo, y en algunos casos, al mercado ilícito de hidrocarburos (robo de combustible y gas LP), de transportista o contrabando. Identificarlos en un mapa nacional resulta contraproducente, pues sus actividades suelen localizarse en municipios, alcaldías o colonias o calles específicos. De acuerdo con información de inteligencia de Lantia Consultores, en al menos 16 entidades del país hay 29 organizaciones locales y regionales que, por su arraigo, capacidad económica, armamentística y de despliegue (en varios municipios, incluso de entidades distintas) —así como por su participación en delitos predatorios— son relevantes para los fines del mapa. Sin embargo, se identifican en total 157 agrupaciones locales o regionales en 24 estados. Cuatro agrupaciones en particular destacan por su capacidad: el Cártel Tijuana Nueva Generación, de la familia Arellano Félix en alianza con el CJNG, en Baja California; La Línea (Cártel de Juárez), en Chihuahua; La Unión Tepito, de Óscar A. Flores Ramírez (a) "El Lunares", y La Fuerza Anti-Unión Tepito, de Uriel Flores Conchas (a) "El Uriel", en Ciudad de México, y el Cártel de Santa Rosa Lima, de José Antonio Yépez Ortíz (a) "El Marro", en Guanajuato. Esta última organización creció gracias al robo de gasolina en el estado de Guanajuato.

Propuesta de mapa criminal nacional

Con base en el análisis del apartado anterior, a continuación, se presenta una propuesta de mapa criminal nacional, que contempla las siete categorías mencionadas antes. También se ofrece una tabla con la presencia de estas organizaciones por entidad federativa y sus principales actividades. Con corte al 15 de noviembre de 2019, Lantia identifica 227 agrupaciones criminales en el país: 130 bandas-pandillas, 32 células, 36 escisiones y 29 mafias locales o regionales.

	Cárteles		Escisiones de organizaciones criminales					Actividades			
	CDP	CJNG	Zetas	CDG	OCBL	CT-FM	GLR	Narcotráfico-narcomenudeo	Extorsión-cobro de derecho de piso	Delitos de alto impacto (robo a transportistas, ferrocarril, trata de personas)	Mercado ilícito de hidrocarburos
Aguascalientes											
Baja California											
Baja California Sur											
Campeche											
Chiapas											
Chihuahua											
Ciudad de México											
Coahuila											
Colima											
Durango											
Estado de México											
Guanajuato											
Guerrero											
Hidalgo											
Jalisco											
Michoacán											
Morelos											
Nayarit											
Nuevo León											
Oaxaca											
Puebla											
Querétaro											
Quintana Roo											
San Luis Potosí											
Sinaloa											
Sonora											
Tabasco											
Tamaulipas											
Tlaxcala											
Veracruz											
Yucatán											
Zacatecas											

Cartografía del crimen organizado en México. 2019



Rutas a seguir

La propuesta de mapa criminal puede resultar engañosa, pues otorga la impresión de que todo el territorio nacional está dominado por organizaciones criminales. Si bien no hay estado que no tenga este tipo de grupos, debe precisarse que la presencia criminal por sí misma no es motivo de violencia o de una ausencia de Estado o criminalidad —como lo sugiere el caso de Yucatán. En muchos países, por ejemplo, Alemania, Estados Unidos, Reino Unido o Australia, se registran mafias de distinto tipo y organizaciones criminales transnacionales de trata de personas, narcotráfico y contrabando, pero no se expresan de manera violenta.

Influencia criminal mexicana en Estados Unidos

De acuerdo con el informe de la DEA *National Drug Threat Assessment 2018*, aunque hay grupos dedicados al narcotráfico originarios de Colombia, como el Clan del Golfo-Los Urabeños o Grupos Armados Organizados, así como otras mafias conformadas por ciudadanos de la República Dominicana y de países del sureste asiático, las agrupaciones de México son las dominantes.

En ese sentido, el informe de inteligencia elaborado por la DEA en 2015 *United States: Areas of Influence of Major Mexican Transnational Criminal Organizations*,[4] señala que las organizaciones criminales mexicanas tienen actividades en los cincuenta estados de Estados Unidos. El Cártel del Pacífico-Sinaloa posee control del tráfico en prácticamente todos los estados desde Alaska hasta Hawái —con excepción de Texas (con actividades en el norte) y Nuevo México, donde sólo tiene presencia en algunas ciudades. La Línea-El Cártel de Juárez tiene zonas de influencia en Nuevo México y en el suroeste de Texas, y escisiones del Cártel del Golfo y Los Zetas en el sureste de ese estado. Asimismo, el Cártel Jalisco Nueva Generación está en

[4] DEA, *United States: Areas of Influence of Major Mexican Transnational Criminal Organizations*, 1 de julio, 2015 (desclasificado en 2018). Disponible en: https://www.dea.gov/documents/2015/07/01/united-states-areas-influence-major-mexican-transnational-criminal

varias ciudades de California (Sacramento y San Ysidro), Nevada (Reno), Washington (Seattle) y en la capital estadunidense; y escisiones de Los Caballeros Templarios-La Familia Michoacana —en particular el grupo criminal de Las Moicas de la familia Cázares-Zamora— y de la Organización criminal de Los Beltrán Leyva, tienen presencia en ciudades de las Costa Este, como Baltimore (Maryland), California, Las Vegas (Nevada), Washington y Oregón.

Como complemento, el análisis se puede vincular detectando donde ocurre la violencia criminal en el país, utilizando las ejecuciones (homicidios vinculados con organizaciones criminales) como método de aproximación, no sólo de la violencia vinculada a éstas, sino como una señal de su presencia, así como por la realización de actividades predatorias, como la extorsión (cobro de derecho de piso), y la comisión de delitos nocivos para la economía, como el mercado ilícito de hidrocarburos o el robo a transportistas —de ferrocarril y a camiones de carga. Aunque las ejecuciones también están dispersas a largo del país, éstas se concentran en algunas colonias, ejidos o polígonos determinados de los municipios de las entidades más violentas.

Propuestas de política pública

En la estrategia de seguridad federal, se debe transitar de un modelo reactivo, estatal y local hacia esquemas preventivos que permitan detectar el desplazamiento de actividades criminales a nuevos territorios, así como el surgimiento de nuevos giros delictivos, para intervenir de forma oportuna, es decir, antes de que se consoliden nuevas redes de intereses criminales. Por otra parte, debe tomarse en cuenta que en los territorios donde el arraigo social de las organizaciones criminales es mayor, como en Sinaloa, es preferible aplicar herramientas de política social y de recuperación del espacio público, como la colocación de alumbrado, la construcción de parques, centros educativos y culturales, la reactivación de alternativas productivas y gestoría social, así como la promoción del trabajo colaborativo con policías municipales que conocen la realidad local. Es claro que la intervención militar o los operativos conjuntos en ocasiones no reducen ni contienen la violencia, sino que, por el contario, generan un aumento de la actividad criminal y la violencia.

El gobierno federal debe contar de forma oportuna con información detallada del entorno y con reportes de campo sobre incidentes disruptivos de violencia y delincuencia a nivel local. Esto permite desmantelar, contener o establecer límites a las organizaciones criminales más nocivas para la población. En todo el mundo hay presencia y actividades de organizaciones criminales, y el Estado las enfrenta, ordena y controla de distintas formas, pues es imposible desaparecerlas. En otras palabras, mientras haya demanda de los bienes y servicios que se proveen en los mercados negros, —como violencia, narcóticos o delitos predatorios—, habrá alguien que los ofrezca. Por tanto, la responsabilidad de los gobiernos, y de la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, debe enfocarse en establecer límites a las actividades criminales, en particular las que generan violencia, y centrar los esfuerzos en detener los delitos más nocivos, como el secuestro y la extorsión.

El Estado mexicano puede intervenir de distintas formas: por medio de programas sociales para evitar el reclutamiento criminal de jóvenes, como lo hace la actual administración federal; o vía gestoría social (con funcionarios de programas sociales en campo, por ejemplo), de manera que se puedan ejecutar operativos federales o conjuntos —encabezados por la Guardia Nacional, por ejemplo— con mejor inteligencia, y concentrando esfuerzos contra grupos criminales predatorios. Dicho de otra forma, es necesario focalizar recursos materiales y humanos contra aquellos que son más nocivos para los ciudadanos porque generan violencia homicida o participan en actividades como extorsión (cobro de derecho de piso), secuestro, trata y tráfico de personas, robo de ferrocarril, a transportistas o en el mercado ilícito de hidrocarburos.

2. ¿Sirve el andamiaje legal para enfrentar al crimen organizado?[1]

José Ramón Cossío, Renato Sales Heredia y Taissia Cruz Parcero

José Ramón Cossío

La pregunta formulada por Lorenzo Meyer y Sergio Aguayo para ser debatida en el "Seminario de Violencia y Paz" es realmente importante. Desde luego, hay un andamiaje jurídico en el país y tiene uno la sensación de que ese andamiaje jurídico tiene una gran complejidad, y parece que las cosas funcionan para enfrentar un fenómeno muy particular, a saber, la delincuencia organizada. Yo presentaré algunos problemas generales del sistema federal en materia de combate a la delincuencia organizada. Después, Renato Sales Heredia, quien tiene una amplia experiencia por haber desempeñado cargos relacionados con la procuración de justicia y en el sistema de seguridad pública, presentará algunos problemas de aplicación, prácticos. Por último, Taissia Cruz Parcero hará alusión a algunos problemas más concretos que se presentan en la función del amparo o en los medios de control de constitucionalidad.

Empiezo con una cuestión muy básica: el análisis del sistema federal en el combate a la delincuencia organizada. Para quienes nos encontramos en el mundo del derecho, la estructura más importante o el criterio más diferenciador de todo el orden jurídico mexicano es el sistema federal. Sabemos que hay un orden jurídico federal con aplicación en todo el territorio nacional; luego están los órdenes jurídicos de las entidades federativas, y después están los órdenes jurídicos municipales. De esa distribución que se desprende de la Constitución dependen las posibilidades de actuación de todos los órganos jurídicos del Estado mexicano.

Dentro de cada uno de estos órdenes jurídicos (federal, estatal y municipal) hay una división de poderes que permite la articulación de competencias. La forma general de distribución de competencias está señalada en el artículo 73 de la Constitución, donde se establece que el Congreso de la Unión tiene facultades para emitir leyes. Es en este marco en el que resulta interesante cómo se regula el combate a la delincuencia. El artículo 16 constitucional dice en su primera parte: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".[2]

Esta es una cuestión muy importante, porque es la forma en que los que estamos en el mundo del derecho impulsamos el orden jurídico. Si una autoridad quisiera llevar a cabo un acto y no encontrara un fundamento en alguna norma jurídica, o ella fuera incompetente para llevar ese acto, entonces dicho acto no tendría validez jurídica y a través de los medios de impugnación, podría ser anulado.

La fracción 21 del artículo 73 dice: "El Congreso de la Unión tiene competencia para emitir las leyes generales que establezcan como mínimo los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electorales".

[1] Presentaciones el 27 de agosto de 2019, en el Seminario de Violencia y Paz, El Colegio de México: José Ramón Cossío, Ex Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Renato Sales Heredia, Ex Titular de la Comisión Nacional de Seguridad; y Taissia Cruz Parcero, Magistrada de Circuito, Poder Judicial de la Federación.

[2] Párrafo reformado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), 15 de septiembre de 2017. www.ordenjuridico.gob.mx › Constitucion › articulos › 16

Lo que esta fracción establece es la posibilidad de que el Congreso emita una ley general con la cual trate de organizar la manera en la cual la federación y las entidades federativas van a realizar cierto tipo de actos en los casos específicos que acabo de señalar. En la Constitución de 1917 esto no era así. Se tenía un catálogo de las competencias expresas de la federación y un catálogo residual de las entidades federativas. Todo lo que no estaba otorgado expresamente a la federación, correspondía a las entidades federativas y era un juego relativamente claro.

Con la reforma educativa presentada por el General Lázaro Cárdenas, se introdujo una modalidad distinta, según la cual el Congreso de la Unión es quien emite una ley en donde se le dan competencias a la federación y a las entidades federativas, y se establece una nueva forma de distribución de estas competencias.

En los últimos años, desde la presidencia de Ernesto Zedillo hasta la fecha, la idea de promulgar leyes generales ha proliferado muchísimo y, de esta manera, la federación ha adquirido más competencias que anteriormente correspondían a los estados mediante quien regulaba la materia en su ámbito de competencias. En otras palabras, a través de la aplicación del mecanismo jurídico para promulgar leyes generales, ha habido un proceso de centralización paulatino, concentrado facultades en la federación.

El primer problema es que las leyes generales no se diseñan bajo un modelo único. Entonces, una ley general en materia de secuestro o desaparición forzada de personas o de tortura, distribuye de manera diferente las competencias para la Federación y los estados. En mi experiencia como Ministro de la SCJN, puedo decir que era un trabajo verdaderamente ingrato clarificar, según la materia a tratar (fuera trata, secuestro o delincuencia organizada), cuáles competencias mantuvo la federación y cuáles se transmitieron a los estados. Por ejemplo, en algunas materias se puede desarrollar a nivel federal prácticamente toda la normatividad del fenómeno y, en otras, los estados son los encargados de elaborar las reglas operativas. Así, la articulación de estas competencias es complejísima al momento de procurar justicia, porque el propio sistema es irracional y está tan mal distribuido, que operar esos modelos resulta muy complicado.

Para resolver este asunto, se requeriría de un enorme talento jurídico y capacidades para asemejar todos los delitos y generar una matriz general. Por ejemplo, en el caso de la desaparición forzada, se comenzó a entender que, por sus implicaciones, no era un fenómeno exclusivo de competencia penal, sino que alcanzaba otras áreas del derecho como la civil. Por ello, en este caso no es suficiente la competencia federal para legislar solamente respecto a los delitos y las faltas. Se volvía necesario, en consecuencia, promulgar nuevas figuras para dotar de un marco jurídico especial a las personas desaparecidas y a sus familias. De esta forma, se crea la figura de "declaración especial de ausencia", la cual es una posibilidad que tiene el Estado para proteger los derechos de una persona que se encuentra en calidad de desaparecida, mientras se determina la existencia clara y cierta de la muerte después de un periodo de seis meses. Entre estos derechos, por ejemplo, está el de seguir cobrando un salario o exigir seguridad social. Desde el punto de vista del patrón, esta figura federal impone una condición local para pagar un salario, dependiendo de la entidad federativa.

De esta situación específica se derivan dos preguntas cuya respuesta es confusa. La primera es: ¿esta figura es de materia penal o de materia civil?; la segunda es: ¿quedaría fuera de la competencia del Congreso de la Unión?

Como se observa, hay un enorme desorden legislativo en la estructura general de la manera en que el Estado mexicano ha ido construyendo este marco jurídico, por lo cual considero que la ley no es adecuada para el combate a la delincuencia organizada. Lo anterior, debido al reto que implica perseguir a presuntos delincuentes cuando el propio proceso de determinación de competencias entre órganos de gobierno no queda claramente definido. Por este motivo, una parte importante de los temas de impunidad se relacionan con la articulación de la competencia de los órganos encargados de combatir la delincuencia.

Renato Sales Heredia

Algunos de los problemas que tiene México para enfrentar jurídicamente al crimen organizado tienen que ver con la jurisdicción y la distribución de competencias clave. Pero, antes de tocar estos puntos en particular, voy a abordar un tema central en lo que respecta a la incorporación constitucional de la delincuencia organizada como delito. El tema es transnacional, y así lo reconoce la Convención de Palermo del año 2000. Sin embargo, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada es previa a dicha Convención, ya que fue emitida en 1996.[3]

La Convención de Palermo recoge muchos de los temas que están planteados en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada: beneficios a quien declare a favor del Estado y acuse a los integrantes de una organización criminal, a través de disminución de castigos. Aquí surge una pregunta: "¿Acaso la Convención de Palermo se inspiró en nuestra Ley Federal contra la Delincuencia Organizada? ¿Acaso la Convención de Palermo reunida dijo 'revisemos lo que ha hecho México', para incorporarlo internacionalmente?". ¡Claro que no! Tanto la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada como la Convención de Palermo, como la incorporación constitucional de este tema, que fue en 2008, tienen que ver con importaciones europeas de leyes antiterroristas y de elaboraciones norteamericanas. Básicamente, con una ley poco conocida y muy importante en Estados Unidos, específicamente la Ley RICO (Rackeer Influence and Corrupt Organizations). Esta emplea el concepto de *racketeering*, que significa extorsión. Esta ley la diseña Estados Unidos para combatir a las mafias como lo que son: empresas criminales.[4]

Entonces, las definiciones que vamos revisando históricamente de delincuencia organizada se refieren a una organización estable, de tres o más personas que se asocian para cometer delitos. La diferencia entre nuestra definición y la que aparece en la Convención de Palermo es que ésta dice: "con la finalidad de hacerse de bienes materiales o de dinero". ¿Qué dice la Constitución mexicana? El párrafo 9° del artículo 16 señala que: "por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia".[5] Esto se incluyó, hasta 2008 en la Carta Magna.

Tenemos un tipo penal en la Constitución y una remisión a una ley secundaria. Y el artículo 2 de ésta dice: "cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar en forma permanente o reiterada conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho como miembros de la delincuencia organizada".[6] Como se observa, la definición es redundante, pues la mera organización, el hecho de organizarse para cometer delitos, ya es sancionable. No se clarifica una tentativa, no tenemos un acto preparatorio, hay una organización de hecho, y precisamente esto tiene que ver con la idea de *conspiracy* que acompaña a la Ley RICO en Estados Unidos.

El problema con esta definición es que parte de una visión vinculada al combate al terrorismo de las décadas de los setentas, ochentas y noventas del siglo pasado. Así, cuando se incorpora a nuestra Constitución, lo hace a partir de una definición ideológica penal que tiene que ver con el irracionalismo alemán, con Günther Jakobs, con lo que se conoce como *derecho penal del enemigo*. ¿Por qué irracionalismo alemán? Porque se inspira en Carl Schmitt, el teórico constitucional decía, "la política se define en función de la amistad o de la enemistad; tengo que reconocer quién es mi amigo y quién es mi enemigo". Jakobs retoma toda esta cuestión y dice, "con el enemigo no se dialoga, al enemigo se le destruye. El enemigo es una cubeta llena de alacranes y así hay que tratarlo". Dice Jakobs: "Las personas son un constructo social, entonces, vamos a

[3] "Ley Federal contra la Delincuencia Organizada", Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de noviembre de 1996.

[4] Se denomina Rackeer Influence and Corrupt Organizations (RICO), emitida en 1970. En español, "Ley de Chantaje Civil, Influencia y Organizaciones Corruptas". Incluye 29 delitos federales.

[5] Disponible en: www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/16.pdf

[6] Disponible en: www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo17038.pdf

despojarlos de sus atributos de persona y vamos a tratar a estos señores como los enemigos que son". Así, se trasladan estos conceptos a la Constitución Mexicana.

La reforma constitucional de 2008, que es la más importante de los últimos 30 años en materia procesal penal, es una reforma bipolar, esquizofrénica. Es muy acusatoria y garantista para los ciudadanos, y absolutamente inquisitoria con los que califica como delincuentes organizados, a quienes les concede arraigo hasta por 80 días, algo que es incompatible con la presunción de inocencia, que es el centro de la reforma constitucional.

Si una persona declara contra el delincuente organizado, el Estado protege al testigo al grado de que nadie sabe cómo se llama, ni quién es, ni dónde está —por razones obvias—, pero la persona acusada de delincuencia organizada no sabe quién la acusa ni cómo defenderse. Así está establecido en la Constitución. Hay una dualidad pues se parte de una noción del derecho penal del enemigo, lo cual se ve reflejado en la investigación, la acusación y la sentencia condenatoria. Eso subvierte el orden constitucional democrático. Esta reforma tan "acusatoria" también degrada a los operadores del sistema de justicia penal: ¿cómo vamos a tener seguridad en este país, si esa reforma constitucional de 2008 dice en el Apartado B, fracción 13, del artículo 123, que los fiscales, es decir, los agentes del ministerio público, los peritos y los policías tienen menos derechos que el resto de los servidores públicos, que el Estado? Ese sí es un fraude constitucional, no la Ley de Seguridad Interior, derogada en 2018, que no modificaba la Constitución. Y es así porque utiliza el mecanismo de reforma para disminuir derechos, para discriminar. De manera que el artículo 123 es inconstitucional pues contraviene lo establecido en el 1°, el 5° y el 14, toda vez que señala a los policías, los peritos y los fiscales se les puede aplicar la ley vigente al momento de su remoción.

¿Qué implica esto? "Yo ayer te pedí, policía, para ingresar a la corporación, que midieras 1.60 cm y que hubieras concluido la preparatoria, pero ahora que reformo la ley quiero que seas grande, fuerte, que midas 1.80 cm y que hayas concluido una carrera". Entonces los policías dicen: "oye, cuando yo entré aquí me pediste que midiera 1.60 y que hubiera concluido la preparatoria; ahora me pides que tenga una carrera, pues a lo mejor ésta la termino, pero crecer 20 cm va a estar difícil". Pero como la Constitución lo dice, se aplica retroactivamente con el artículo 14, y para afuera. Y quizás al policía lo corrieron por reprobar el polígrafo en el examen de control bianual, y así lo cesan. Y el policía en una entidad federativa que quiere ponerse su uniforme de nuevo, que quiere regresar a la corporación, gana un juicio, y ¿qué le dice la Constitución?:

"Oye, ¿sabes qué? Como eres policía, la reinstalación está absolutamente prohibida, tú nunca puedes regresar a tu corporación".

"Oye, pero si gané, yo no quiero que me liquiden, yo quiero ponerme mi uniforme porque yo soy policía por vocación y quiero que vean que gané y quiero regresar a mi trabajo".

"No", dice la Corte, "¿ya lo viste? Tú no tienes estabilidad en el empleo".

Eso dice la Corte porque ésta interpreta la Constitución. ¿Y cómo va a ser inconstitucional un artículo que está en la Constitución? Pues, paradójicamente, es inconstitucional. Esto ha afectado todo, porque no hay policía con futuro, ni ministerio público con futuro, ni peritos con futuro, si el mismo Estado desprecia a los operadores en el propio texto constitucional.

¿A quién, entonces, podemos recurrir? Vale la pena analizar el artículo 5 transitorio de la reforma constitucional que crea a la Guardia Nacional. Lo que no había hecho Vicente Fox, lo que no había hecho Felipe Calderón, lo que no logró el presidente Enrique Peña, lo que nadie siquiera intentó, ahí está. El artículo 5 transitorio es una reforma al 89, fracc. 6ª, que señala: "el presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente para tareas de seguridad pública". Así, mientras se consolida la Guardia Nacional, ahí tienen a los miembros del Ejército y la Marina portando el uniforme de la Guardia Nacional, que se considera una corporación "civil".

De igual manera, el artículo 19 de la misma Ley dice: "La Guardia Nacional es una corporación civil que se estructura en pelotones, batallones, escuadras", una guardia civil. Primer punto, tenemos un derecho dual, derecho penal del enemigo, conviviendo con derecho penal del ciudadano. Segundo punto, lo comentaba claramente el ministro José Ramón Cossío: distribución de competencias, es una ley federal contra la delincuencia organizada.

Por ejemplo, está el Cártel Jalisco Nueva Generación, que se sacó la lotería narcótica con el fentanilo en Manzanillo, disputando los puntos de cruce de la droga en Tijuana al Cártel de Sinaloa y otros subgrupos. Los grupos mexicanos se matan entre sí con armas cada vez más poderosas provenientes de Estados Unidos, en donde la Asociación Nacional del RIFLE (NRA, por sus siglas en inglés) se encarga de que no se modifique nada, aunque se den masacres cada semana. Y por otro lado, se están matando entre sí los estadounidenses con el consumo de la nueva droga.

Uno revisa la lista de delitos que abarca la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y hay de todo: corrupción de personas menores de 18 años, terrorismo, operaciones con recursos de procedencia ilícita, delitos en materia de trata de personas, en fin, pero ese delito es el clave y con ese nos medimos. Además, de 2007 a 2019 pasamos de 8 homicidios por cada 100,000 habitantes a 25, pero resulta que el delito de homicidio es un delito del orden común. Es decir, no es competencia de la federación, a menos de que atraiga. Y la Fiscalía General de la República (FGR), antes Procuraduría General de la República (PGR) tiene suficiente trabajo como para no atraer. Y efectivamente no lo atrae. Esta sí es una gran contradicción de nuestro sistema legal que afecta la lucha contra la delincuencia organizada.

Por ejemplo, ¿entonces, a quién le corresponde investigar si mataron a 150 personas en Tijuana en un enfrentamiento entre dos grupos criminales? Pues a la Fiscalía de Baja California. Pero ésta dice, "no, yo aquí no me meto", en parte por el temor a la probable venganza de los grupos criminales hacia los investigadores y jueces. ¿Y entonces, qué pasa con esos homicidios que no atrajo ya la FGR, pudiendo atraer el caso porque se emplearon armas largas? No los atrae porque no son su competencia, a pesar de que son tres o más personas organizadas de forma estable en un cártel, matándose entre sí.

Entonces, el resultado es que esos homicidios van a quedar impunes y, como lo señaló el ministro Cossío, hay un conflicto entre las leyes generales y las federales. Se podría emplear también la Ley General de Salud en la distribución de competencias enredando la ambigüedad y confusión legal. En esta, un absurdo es referente a la posesión: "por encima de 5 kg de cocaína le toca a la federación, por debajo de 5 kg le toca al estado; pues el estornudo de la gente va a determinar la competencia: "estornudo, le quito 100 g y ya".

Pero si tuviéramos una Ley General de Delincuencia Organizada, debido a que las leyes generales son de aplicación concurrente en los tres órdenes de gobierno, resolvería la diferencia entre "general" y "federal". Así, algo podrían hacer las entidades federativas con sus unidades de investigación, como se hizo en Colombia, por ejemplo, para disminuir los homicidios, con unidades de vida vinculadas con la federación, con coordinaciones establecidas en la Ley General de Secuestro y la otrora Coordinación Nacional Antisecuestro para enfrentar este tema. Pero no tenemos una ley general, tenemos una ley federal y, para colmo, esta propia ley federal tiene una distribución no funcional de competencias al interior de la propia FGR.

Cuando fui Subprocurador de la PGR nos tocó investigar algunas cosas relacionadas con la delincuencia organizada en los estados, y los de las delegaciones de PGR me decían: "Uy, no, es que eso nada más lo ve la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO, antes Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada, SIEDO)". Hay una caricatura en la que aparece un ladrón que dice: "Oye, cambiaron de SIEDO a SEIDO", y agrega: "Ay, ¡qué miedo!" Porque no sirven de nada ese tipo de cambios. Ahora ya se modificó la ley, ya no se llama PGR, se llama FGR; le rasuraron la "P". Ya no se llama SIEDO ni SEIDO, ahora se llama Coordinación de Investigación y Persecución Penal, pero ahí está. Es el área que tiene que hacerse cargo de la delincuencia organizada y son cincuenta gentes laborando. Cincuenta gentes para un país de la dimensión de México, ¿cómo le van a hacer?

Entonces, la pregunta que sí es un desafío responder es: ¿ha servido el andamiaje legal para enfrentar a la delincuencia organizada, al crimen organizado? Se responde fácilmente que "no, no ha servido el andamiaje legal, así como está, no sirve". Pero ahora tenemos un constituyente y un legislador, yo diría, adrenalínico, porque reforma cada tercer día. Si está reformando cada tercer día la Constitución y leyes secundarias y modifica el artículo 19 constitucional, y además se le agregan nueve delitos a la prisión preventiva oficiosa, se pregunta uno, ¿y qué va a pasar con la presunción de inocencia?, ¿no era esa la columna vertebral del sistema acusatorio?

En realidad, nos podemos ir despidiendo del sistema acusatorio, con normatividad así. Porque otra vez la prisión preventiva se convertirá en regla y la presunción de inocencia en excepción. Porque lo que padecemos en México, si se califica de esta manera, es una vulgarización de la excepción porque lo excepcional es lo que se ha convertido en regla. Yo quiero recordar una frase de un filósofo alemán, Walter Benjamin, que decía: "La tradición de los oprimidos nos demuestra que el estado de excepción en el que ahora vivimos es en verdad la regla".

Taissia Cruz Parcero

Esta es una gran oportunidad para hablar del tema con una pregunta provocadora, pero la respuesta aparenta ser evidente y sencilla: ¿Sirve el andamiaje legal para enfrentar al crimen organizado? Si lo vemos en función de los resultados de la crisis de violencia e impunidad en la que vivimos, claramente no sirve. La realidad hace evidente que no ha funcionado.

¿Cuál es este andamiaje legal? La Constitución tiene el tema de delincuencia organizada en la médula. Es decir, de los 29 primeros artículos, que se supone que es la parte tradicionalmente dogmática de la Constitución, el 16, el 18, el 19, el 20 y el 21 hablan de delincuencia organizada. Yo no sé si en algún otro país algún texto constitucional, que es la norma fundamental del país, incluya a la delincuencia como en el nuestro. El artículo 16 constitucional define delincuencia organizada, y establece los casos en que el ministerio público puede retener a una persona más de 48 horas. Si se trata de delincuencia organizada, puede hacerlo por 96 horas. En el tema de prisión preventiva, para los casos de delincuencia organizada, se opera de manera oficiosa, de acuerdo con lo señalado en el artículo 19 constitucional.

La delincuencia organizada también opera como una excepción porque las personas procesadas o sentenciadas por ese delito no tienen derecho a estar en una prisión cercana a su domicilio y, además, pueden ser recluidas en centros con medidas de seguridad especial, con restricciones en sus comunicaciones y en las demás medidas que se tienen en la ejecución de la pena de la población en general.

Ahora veamos el artículo 20 constitucional, donde se aborda el sistema penal acusatorio y oral. Una de las principales discrepancias, como ya se mencionaba, es que la persona puede ser sometida a un proceso sin conocer quién le acusa. Este es un derecho de cualquier persona imputada, por lo menos cuando está ante el juez. Durante la investigación es un derecho que todavía se está discutiendo y esperamos en breve pronunciamientos de la Suprema Corte al respecto, pero por lo menos durante la audiencia inicial, cualquier persona en presencia del juez tiene derecho a conocer quién le acusa cuando el ministerio público le formula imputación. Pero si los actos de esa persona se consideran delincuencia organizada, este derecho se matiza y puede reservarse, y tendrá el derecho a conocer quién lo acusa hasta que haya terminado completamente la etapa de investigación complementaria. Ni siquiera el juez puede obligar al ministerio público a revelar esos datos debido a la obligación que tiene de proteger esa información. Por su lado, el artículo 21 constitucional también incluye un tema de delincuencia organizada relacionado con la extinción de dominio, ya que en la reforma de 2008 se introdujeron los criterios de oportunidad, que tiene que ver con la protección de testigos colaboradores.

Ahora pasamos a analizar el orden legal. En éste se ubica la Ley Contra la Delincuencia Organizada, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional de Ejecución Penal, la Ley para Prevenir y Detectar el Lavado de Dinero, la Ley de Extinción de Dominio, la Ley de Secuestro, la Ley de Trata, la Ley para Proteger a las Personas en el Proceso Penal (que tiene que ver con los testigos colaboradores), la Ley General de Salud, la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en este nivel se ubican las leyes orgánicas de las procuradurías. Al final tenemos una cantidad de legislación en temas relacionados con el crimen organizado que se incluyen en 52 leyes federales. Hay un listado en la página web de la SCJN donde viene un listado de toda la legislación vigente. Detectamos 52 leyes donde hay algún delito de crimen organizado.

En la Ley de hidrocarburos también hay figuras delictivas. En otras leyes de diferente materia, como la Ley del Seguro Social y la Ley Federal de Trabajo, también hay delitos. Por ello, se

observa una dispersión legislativa terrible, donde es imposible que cualquier ministerio público, policía o juez pueda saber dónde va a encontrar si lo que hizo una persona es una conducta delictiva y cuál es la pena. Le corresponde la pena que está perdida en una legislación de 1970 o resulta que ésto ya estaba considerado en el Código Penal Federal. ¿Es federal o es local? Es evidente que hay un caos y refleja el fracaso en el sistema de prevención del delito, de procuración de justicia y de administración de justicia. De esta manera, ¿qué delitos están vinculados con la delincuencia organizada?

Efectivamente en la Ley de Delincuencia Organizada, no está contemplado el homicidio, pero sí delitos contra la salud, el secuestro, la trata de personas, el robo de hidrocarburos, delitos ambientales, temas relacionados con delitos sexuales, con víctimas menores de edad, y desde luego, el terrorismo.

¿Qué pasa con esta legislación, con esta previsión constitucional y con este andamiaje legal? Hay un estatus de delincuente organizado que define quién tiene ciertos derechos o quién no. ¿Y ese status quién lo decide? Lo decide el ministerio público, lo decide el Estado mediante la autoridad ministerial porque es la que tiene el monopolio de la acusación y es quien dice bajo qué sistema una persona será procesada. ¿Va a ser procesada como delincuente común o va a tener desde el principio el status de delincuente organizado? Porque de lo anterior deriva que un acusado tenga más o menos derechos, como lo establece la Constitución.

Desde mi experiencia como juzgadora federal, uno de los problemas básicos que se dan y con el que todos los días luchamos, es la coexistencia del sistema procesal anterior, es decir, antes de la reforma de 2008 con los juicios orales. El anterior era un sistema fundamentalmente escrito. ¿Cuál es la diferencia entre un sistema y otro? No solo la publicidad y oralidad, que es una de las grandes diferencias que se deben reconocer ahora, sino la manera en que el ministerio público producía pruebas por sí y ante sí. Pero, sobre todo, que esa prueba era vinculante para los jueces. Es decir, los jueces teníamos la obligación de dictar sentencia con lo que el ministerio público nos entregaba en cincuenta tomos para luego librar la orden de aprensión, decretar formal prisión y, finalmente, dictar sentencia. ¿Por qué así? Porque nuestras reglas procesales decían que las pruebas desahogadas por el ministerio público en la etapa de averiguación previa, con todas las formalidades de ley, tenían pleno valor probatorio. Entonces ya no era importante si ese testigo colaborador de identidad reservada acudía o no ante el juzgado o si la defensa podía o no interrogarlo.

Lo cierto es que teníamos una regla procesal que obligaba a darle valor probatorio. ¿Y qué sucedió después de 2008? Yo lo viví durante los ocho años que trabajé en el Reclusorio Oriente, en un juzgado de Distrito de Procesos Penales Federales. Por ejemplo, el primer caso de delincuencia organizada llegaba con dos testigos. ¿Y cuál es el primer paso? Efectivamente, vamos a librar la orden de aprensión porque hay dos testigos colaboradores que han aportado información relevante para identificar a esa persona que tengo tras la reja, como un miembro de la delincuencia organizada. Además, el ejército nos llevaba a los testigos muy custodiados a la audiencia. Ratificaban todo: “yo lo vi”, “yo estuve”, “me consta todo”. ¿Qué procede? Una sentencia condenatoria. Después del primer año, segundo año, tercer año, en el juzgado resulta que todos los asuntos de delincuencia organizada tenían a los mismos testigos. Era como un combo de unos diez testigos que sabían todo de todo mundo y andaban declarando en la Ciudad de México, en Matamoros, en Cancún y en Ensenada. Habían visto todo de todo en cualquier lugar, tiempo y circunstancia.

Con esa perversión de una figura que, por ejemplo, en Estados Unidos, fue muy sonada en el famosísimo juicio del Chapo Guzmán, el cual se basó fundamentalmente en la colaboración de testigos e informantes. Por el contrario, en México es una figura completamente desperdiciada, viciada y corrompida. Está en la Ley Federal de Delincuencia Organizada, la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal, y en el Código Nacional de Procedimientos Penales. En otras palabras, ¿es válido legalmente que una persona dé información contra un integrante del crimen organizado a cambio de que el ministerio público no ejerza acción penal en su contra o a cambio de una reducción de pena? El problema es que, desafortu-

nadamente, tenemos una gran capacidad para echar a perder las cosas que parece que pudieran ser útiles en materia judicial.

Otro tema relevante a la coexistencia con el sistema anterior, debido a que tenemos un régimen de transición en la Constitución del sistema mixto tradicional, al sistema acusatorio, se refiere a los delitos cuya investigación se inició al momento de la entrada en vigor del nuevo sistema, pero se siguen procesando conforme al sistema mixto tradicional. Por otro lado, están los delitos que a partir de la vigencia del nuevo proceso penal acusatorio y general ya se procesan bajo reglas que pretenden hacer el proceso mucho más transparente. Finalmente, la coexistencia de estos dos sistemas y los vicios de las averiguaciones previas del sistema anterior se trasladan al nuevo sistema.

Este es un asunto con el que llevamos poco tiempo en el ámbito federal. Apenas desde 2016 entró en vigor el nuevo sistema de juicios orales. Son apenas tres años. Las interpretaciones tanto de la SCJN y de los tribunales son también un poco caóticas. Si durante décadas empleamos el Código Federal de Procedimientos Penales de 1934, cuyas reglas se discutían y estaban sujetas a interpretación, no es difícil imaginar lo problemático que implica aplicar un solo Código Nacional que tiene en vigor tres años.

Obviamente estamos aplicando las reglas de manera distinta, y todo esto llevará un proceso largo que ojalá y llegue a consolidarse. Pero en realidad es difícil saber si en el camino nos llegamos a perder y tengamos que pensar de otra manera. Sin embargo, hay que tener un ojo muy fino para detectar cuáles son las debilidades del sistema y tratar de mejorarlas, aunque el riesgo es que se dé una contrarreforma.

En esta doble perspectiva, en la que una persona puede ser llevada a un proceso penal, aparecen estas tensiones desde el propio sistema en donde, por un lado, está la presunción de inocencia y, por el otro, la necesidad de que los procesos penales sean eficaces. En ambos casos, están presentes la demanda y la presión de la sociedad para que si una persona es presentada ante un juez no sea solamente sometida y vinculada a proceso, sino que además, termine con una sentencia condenatoria. Estas dos fuerzas siempre están presentes en el proceso penal donde coexisten tanto los derechos del imputado como la obligación de sancionar a las personas responsables, para que el delito no quede impune y las víctimas obtengan reparación del daño. Pero es una presión constante y un asunto presente en cualquiera de los juicios. Cuando estamos ya situados en este nuevo modelo procesal, la oralidad es la manera que el juez obtiene la información por parte tanto del ministerio público como de la defensa, ante un delito plenamente probado y una responsabilidad penalmente acreditada. Finalmente, la metodología de audiencias desahogadas de manera oral, vinculada con el artículo 16 constitucional de fundamentación y motivación, es otro problema y se presenta todos los días.

Cuando se ve una película de Estados Unidos, el juez solamente es observador, dirige, da instrucciones y le toca decidir, dice sí o no, pero no dice por qué. Y el jurado también dice sí o no, sin aclarar las razones. Esto no sucede en México, en donde dar las razones de un fallo es la única legitimación democrática que tienen los jueces, quienes deben justificar las decisiones en la audiencia, delante de las partes, por escrito. Posteriormente, los tribunales deben revisar lo que apuntó el juez. En el caso de la delincuencia organizada los juicios se pueden llevar a cabo en cinco o seis audiencias, posiblemente largas, de 10 horas incluso. Y el juez va revisando y tomando notas: ¿cómo dijo? ¿en dónde lo vio? Porque al final el juez va a tener que justificar todo por escrito, tanto en la audiencia delante de las partes como en los tribunales, se vuelve a revisar lo que dijo el juez.

Al final, esta transición era necesaria porque este modelo sujeto solo al expediente, del que nadie se enteraba, las personas eran sentenciadas sin nunca en su vida haber visto al juez. Esa es la verdad. Lo cierto es que también el nuevo sistema vincula a todas la partes del sistema, donde aparecen problemas que todavía los tribunales están viendo de qué manera se pueden resolver.

Transcripción de la sesión de preguntas y respuestas

Pregunta 1:

Uno de los factores que fue fundamental en Argentina para lidiar con el tema de la desaparición forzada de personas y que constituyó una verdadera reforma en materia de justicia transicional, fue el cambio en la cultura legal de los jueces: hacerles ver que a partir del derecho a la verdad podían impulsar la investigación judicial en los casos de presuntas desapariciones. En México este cambio en el aparato de procuración de justicia se comienza a ver de forma paulatina. Por ejemplo, en Guanajuato, donde una jueza hace una interpretación creativa basándose en principios establecidos en instrumentos internacionales en materia de derechos humanos para establecer la desaparición forzada. Sin embargo, ante la dinámica y la vorágine de la delincuencia organizada y del narcotráfico en México, ¿puede el sistema de justicia dar esa batalla para atajar la impunidad?

José Ramón Cossío

Son muchos asuntos que ocurren simultáneamente. El problema más serio es la diferenciación de competencias, porque hay delitos cometidos por autoridades, como es el caso del delito de desaparición forzada, y en ese caso, el principal problema es determinar si se trata de delito federal o local. Es federal cuando el responsable de la desaparición es un agente del estado federal, cuando está en las competencias de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, cuando se trata de una declaración en contra del Estado mexicano por algún organismo internacional, o cuando parece provenir de la delincuencia organizada. Si no se presenta ninguno de estos supuestos, puede ser local. Puede haber también desaparición cometida por particulares. Cuando una persona desaparece a otra y esa persona no está en la delincuencia organizada, es un delito local. Lo mismo sucede cuando el responsable de la desaparición es un agente del estado local. Entonces, la red conceptual es mucho más complicada.

Por otro lado, con lo que se cuenta para iniciar la investigación es un indicio sobre quién desapareció a la persona. Por ejemplo, si alguien se presenta en la oficina del ministerio público y declara: "Yo creo que lo desapareció la policía municipal, o la policía estatal", seguramente el agente del ministerio público preguntará: "¿Usted tiene la certeza?". En caso de que el agente reciba un *no* como respuesta, probablemente lo hará preguntarse: "¿Para qué me quedo con esa averiguación?". En este ejemplo, se observa que las ambigüedades técnicas acaban por distorsionar y por complicar muchísimo el procesamiento judicial.

Renato Sales Heredia

La aplicación del artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación es verdaderamente compleja.[7] Si efectivamente existe un mero indicio de que la desaparición la cometió la policía municipal, se deriva la competencia hacia la entidad federativa. Pero, si la cometió la policía municipal en compañía de personal federal, entonces el asunto se torna de competencia federal. A modo de ejemplo, si la interrupción legal del embarazo en la Ciudad de México es válida hasta la décimo segunda semana de gestación y el médico que practica el procedimiento lo realiza en una clínica particular, el acto es perfectamente válido. Pero si el mismo médico realiza el procedimiento en una clínica del Seguro Social entonces comete un delito, porque acontece en una dependencia del gobierno federal.

Hay legislación añeja en colisión con buenas intenciones y con nuevas disposiciones que generan una infinidad de problemas, que tienen que ver además con la dispersión legislativa. Yo creo que lo que se podría hacer para tratar de abatir o disminuir la impunidad en este tipo de

[7] Disponible en: http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo83196.pdf

delitos es tomar la posibilidad de las leyes generales, para trabajar en grupos de coordinación interestatales, que incluyan a la federación, a la entidad federativa y a los municipios. Se suele olvidar que la policía municipal es la que se vincula con el juez cívico y permite prevenir tanto social como situacionalmente el delito.

Además, las autoridades tendrían que ser capaces de ponerse en el lugar de una persona que está viviendo una situación de esa índole. Para eso, se requieren equipos muy sólidos, profesionales y capacitados. No es lo mismo la investigación judicial que la atención de los familiares o el acompañamiento psicológico. Es otra forma de operar, no es solamente la detención del secuestrador o del responsable de la desaparición, sino que se requiere del análisis de inteligencia para llegar correctamente a la solución del caso.

Pregunta 2:

¿Ven ustedes alguna solución a este caos del andamiaje legal mexicano?, ¿creen ustedes que el esfuerzo tendría que ser de la academia, la sociedad civil, las asociaciones profesionales o el mismo poder judicial?

Renato Sales Heredia

La solución está en manos de todos los posibles involucrados e interesados: la academia, la sociedad civil y como prioridad, hay que fortalecer a las corporaciones policiales. Se deben capacitar realmente a los policías. Ser policía debe una vocación. De mí se burlaban cuando yo decía: "Si tu hijo te dice que quiere ser policía, ¿dónde lo vas a mandar para que estudie?". Si pudieras contestar "la Universidad Nacional Autónoma de México tiene una carrera buenísima, no solo de medicina forense. O la Universidad Iberoamericana, la Universidad Autónoma Metropolitana, el Instituto Politécnico Nacional. O vamos a ver, ¿en qué te quieres especializar? Porque aquí, son buenísimos en investigación de homicidios; y aquí, en operaciones con recursos de procedencia ilícita", pero ¿qué le contestas?

José Ramón Cossío

Los señalamientos que hizo Taissia Cruz Parcero al respecto son muy importantes. Se ha dado una acumulación de normas impresionante. Es como si se cree que produciendo y ajustando normas el asunto es menos grave. Se necesita una enorme compilación, una mente bastante ordenada y empezar a decir "hagamos un alto": esto ya se salió de control hace muchísimos años, hay una dispersión de tipos penales y los tienes en una cantidad enorme. Otro fenómeno que ha empezado a suceder, ante la incapacidad de encontrar soluciones a asuntos que antes se intentaban combatir mediante demandas civiles, indemnizaciones o sanciones administrativas, es que actualmente se ha optado por penalizarlos.

Antes no se penalizaban muchas de estas cosas. O se pone esta otra cosa, muy enloquecida para subir las penas de prisión. Se dice "Nos hemos dado cuenta que es un delito muy grave, se oye esto a cada rato en los medios legislativos". Esta salida no tiene ninguna eficacia. La otra cuestión, ya lo decía Renato Sales Heredia, es que se están volviendo a incrementar todos los delitos que tienen prisión preventiva oficiosa. Entonces se cae en los vicios del pasado sin resolver las cosas.

Ahora que tenemos posibilidades legislativas mayoritarias como antaño, ¿por qué no dejamos un rato de mover la legislación y reformulamos los elementos de la legislación? ¿Qué queremos? Primero, se debe poder definir lo que debe hacer el municipio, el estado y la federación. A veces se dice que el derecho es una mera formalidad. Pero no, ese sólo es el piso del cual partimos. Si yo no sé exactamente qué tengo que hacer y no sé lo que tú tienes que hacer, el asunto está muy mal. Redibujar esta parte delictiva es una cuestión que sí es urgente. Es necesario sistematizar muchos delitos en un código penal único, no tenerlos desorganizados por

todos lados con cosas que no tienen ningún sentido. No digo que sea la única solución, pero sí es un principio de orden para luego pasar a hacer otras cosas, como las capacitaciones y los entrenamientos.

Un ejemplo: yo mañana soy policía, gano 10,000 pesos y de repente me dicen que me voy a volver policía de investigación. Yo diría: "Perfecto jefe, ¿quién me va a entrenar? Aquí hay una bala tirada ¿cómo la recojo? ¿usted me va a decir cómo hacerlo?". Y así, se pierde la evidencia. Pero este pobre hombre que recibe 10,000 pesos, además muy menospreciado, muy maltratado, nadie le explica nada, nadie lo capacita, trabaja en condiciones infames. Y de ahí queremos que salga personal del tipo de CSI (Crimen Scene Investigation) pues sí es una labor complicada.

Pregunta 3:

¿Qué hicieron los jueces cuando se percataron de la perversión de la figura de los testigos protegidos?

Taissia Cruz Parcero

Para contextualizar el momento en que el poder judicial empezó a tener conciencia de estos problemas, fue con la emisión de la Ley de Delincuencia Organizada, en 1996. A partir de entonces empezaron a llegar los casos, se cayeron las sentencias absolutorias y se fueron desmoronando. Muchos jueces cerraron los ojos ante estas irregularidades, al mirar los casos de forma individual y no en conjunto. Lo que sucedió también tiene que ver con la reforma de 2011 al incluir a los Derechos Humanos en la Constitución, así como las interpretaciones que hizo la SCJN, entre ellas los votos meritorios del ministro Cossío. Una de ellas es la relativa a que los jueces de instancia podíamos ejercer control constitucional sobre las normas, es decir los jueces federales o locales, pero no los de amparo.

Previo al reconocimiento de esa facultad reconocida por la Corte, como jueces no podíamos tocar las leyes, solamente aplicarlas. Por ejemplo, si yo tenía una regla que decía que si un ministerio público desahogó un testimonio conforme a la ley, ese testimonio tenía valor probatorio. Yo no podía echar abajo ese testimonio como juzgadora, hasta que la Corte señaló que el deber de cuidar la Constitución es de todos los jueces del país. Con esto, los jueces de instancia del proceso pudimos decir: "Esta regla no, que me traigan al testigo y que lo interrogue la defensa, si el testigo no declara aquí frente a mí o si la defensa no pudo refutar ni pudo cuestionar, ese testimonio no es válido".

Los jueces lo resolvimos de dos maneras. Una fue absolviendo al acusado, porque el caso se venía abajo, y la otra fue esperar esta etapa de transición con mejores herramientas de interpretación y de aplicación de las normas, para darle salida y hacer estas exigencias al ministerio público. Se espera que con el nuevo modelo no pueda haber una sentencia si no hay un testigo que declare frente a un juez, quien debería contar con más elementos además del testimonio de aquél.

José Ramón Cossío

Hay que señalar que cuando se hizo la reforma constitucional de 2008, se introdujeron dos iniciativas. Una fue la del presidente Felipe Calderón, que se proponía endurecer los procesos penales, y la otra fue una iniciativa de la Red por los Derechos, propuesta ciudadana, financiada y apoyada por los Estados Unidos y sus agencias, para efecto de lograr los juicios orales y la instalación del sistema penal acusatorio. Si se observa cómo se presentaron las iniciativas y cómo se dictaminó, se observa una tensión enorme entre las dos posturas. La consecuencia fue que se agregó el tema de la delincuencia organizada, se afianzó esta diferencia y la excepción terminó en convertirse en la regla.

Recuerdo el caso de un testigo protegido llamado Jennifer: un hombre que era una suerte de dios en la Procuraduría, porque vio delitos en Tijuana y en Yucatán al mismo tiempo. Conocía nombres, bandas, todo. Y con eso, se armaron muchas acusaciones. Claro, posteriormente los casos empezaron a caer, se anularon en valores probatorios y se volvió un problema muy severo para la procuración de justicia en una época en que muchas acusaciones se sustentaban en esos testimonios.

Hay que tener en cuenta que la delincuencia se está dando cuenta de que el Estado también le está jugando rudo. Me parece que también se rompen las reglas de la delincuencia, porque ésta observa que el Estado está haciendo cosas que no están en las reglas de juego. La delincuencia dice: "Si a ustedes se les está pasando la mano, también a nosotros se nos puede ir la mano". Y ese es un efecto que puede ser muy distorsionante de todo el juego, porque de repente lo que no debería funcionar para algunas cosas lo están haciendo pasar por este tamiz.

Pregunta 4:

¿Qué pasa cuando la delincuencia organizada proviene desde el propio Estado, de las personas de la función pública? Uso como ejemplos la "Estafa Maestra" de México o el Lavajato de Brasil.

José Ramón Cossío

Una parte de los muchos delitos que se comenten, me refiero otra vez a la desaparición forzada, el tráfico de migrantes o la trata de personas, tienen que ver permanente y totalmente con agentes del Estado. Son miembros de la policía que desaparecen, que entierran, que cubren y que protegen. No al Estado a nivel de los Secretarios de Estado. Se da en el día a día. Lo que yo alcance a observar es que no había un modo de diferenciar quién era quién y qué hacía cada quién. No sé si los que mataban eran unos o los que enterraban eran otros. Era una mezcla donde ya era imposible separar unos de otros.

Renato Sales Heredia

Lo cierto es que buena parte de los problemas de delincuencia organizada tienen que ver, precisamente, con agentes del Estado. Pero en la consideración de que la delincuencia organizada ya es indistinguible, por ejemplo, en un proceso electoral, de pronto un grupo criminal apoya la candidatura de una persona, a cambio de que cuando lleguen al poder, toda la estructura municipal está al servicio de un cártel, no solamente la policía. De repente, llega otro grupo y pelea esa plaza. Y comienzan los enfrentamientos. Por ejemplo, si se observa lo que sucede en Manzanillo, lo muertos no son personas originarias de Colima. Por el contrario, provienen de Michoacán, Guerrero, o de Tijuana. Esto, porque en Manzanillo están disputando el arribo desde Asia del fentanilo, sustancia que es el crack de los opioides. El volumen de una caja de zapatos equivale a medio millón de dólares cruzando la frontera. Ahora bien, si eso se obtiene de una caja de zapatos, ¿qué cantidad de cosas puedes comprar si pasas un tracto-camión?: armas, conciencias, y presidencias municipales. En la actualidad vemos a dos grandes grupos, con todas sus ramificaciones enfrentándose a sangre y fuego, el viejo Cártel de Sinaloa y el Cártel Jalisco Nueva Generación, que compran municipios completos.

¿Cuál es el instrumento constitucional para enfrentar estas situaciones? De pronto ya no tienes Estado ahí, porque los narcos controlan el territorio, al gobierno y a la población. Es decir, no tienes Estado en su definición clásica, como señala Max Weber, acerca de la posesión del monopolio legítimo de la violencia. ¿Qué tienes que hacer? Si vamos a entrar en las casas, hay un derecho que se llama *inviolabilidad del domicilio*; si vamos a poner retenes, vamos a suspender un derecho que se llama *libertad de tránsito*. Hay un artículo que es la clave para solucionar constitucionalmente estos temas: el 29 constitucional, que regula o propone la posibilidad de decretar "estado

de excepción".[8] Pero nadie se ha atrevido a aplicarlo, y dudo que alguien lo haga. Entonces le das muchas vueltas al problema y al final chocas con lo mismo. Para que el ejército, la marina y lo que fue la Policía Federal sean eficientes, tienen que enfrentarse a esta gente y está armada con todo. Con armas AK47, R15, lanzagranadas que derriban helicópteros, pero que además, no tienen ningún problema administrativo para adquirir armamento. Son factores internos y externos que tienen que ver con este caos.

Un factor externo clave es Estados Unidos. La demanda de opioides y opiáceos ahora coincide con el índice de homicidios creciente en ese país. En el año 2015 se prohíbe la venta de bicodin, tramadol, oxicotin y otros opioides. Empiezan a morirse por sobredosis más de 75,000 personas en promedio al año y también empiezan a morir más mexicanos enfrentándose, porque es un negocio redondo y altamente rentable. La única forma de administrar el caos es reconocer que no son solamente son factores internos, que hay cosas que están más allá de nuestras decisiones, como por ejemplo la política sanitaria de Estados Unidos.

Pregunta 5:

Esta ha sido una sesión muy reveladora de que la arquitectura legal está mal, que los cimientos de la lucha contra el crimen organizado están mal formulados y son confusos, y esto explica en parte el crecimiento del crimen. O sea, para combatirlo deben reformularse las diferentes leyes. En ese sentido, mi pregunta tiene que ver con la ley RICO en Estados Unidos, que se diseñó por la confluencia entre la academia y el poder legislativo. Hay una retroalimentación entre las reflexiones que inicia el Profesor Robert Berckley desde la Universidad de Cornell, y su influencia en el legislativo de su país. Lo menciono porque es evidente que la propuesta que acaba de hacer José Ramón Cossío es clave: se tiene que hacer una pausa para una reformulación integral del sistema jurídico mexicano. ¿Hasta qué punto nos fue impuesto el modelo desde Estados Unidos y hasta qué punto lo adoptamos nosotros creyendo que era la solución? Porque cuando uno estudia la ley RICO, fueron hechas a la medida para combatir a las familias neoyorquinas y de Chicago fundamentalmente.

Renato Sales Heredia

En 1996 creímos que era lo mejor. Cuando nace la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, el constituyente, los legisladores y la clase política de aquel entonces consideró que era lo más oportuno para enfrentar a los grupos delincuenciales que empezaban a crecer. A la par, el presidente Ernesto Zedillo construye el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el Sistema Nacional de Seguridad Pública y se emite la primera tesis (la 1 de 1996) promovida por Leonel Godoy en la SCJN, donde queda claro que la autoridad civil puede solicitar a la militar el apoyo para enfrentar temas de inseguridad, antes de llegar al momento de suspensión de garantías. No es cierto que haya sido el presidente Felipe Calderón el que declarara la guerra contra el narcotráfico. Lo que pasa es que el manejo semántico y mediático del presidente Calderón fue mucho mayor.

Donde creo que sí hubo una influencia decisiva o imposición fue en 2008. Porque el sistema acusatorio es un sistema inteligible para los norteamericanos. El sistema mixto inquisitivo no lo entienden. Venustiano Carranza crea el ministerio público y separa al juez de la acusación. Lo que pasa es que el Código Federal de Procedimientos Penales se publica hasta 1934. Durante 17 años se empleó el Código de 1919. Se pervierte el sistema acusatorio planteado por Carranza, pero era un sistema que los constituyentes de 1917 habían platicado con Estados Unidos. Salimos del Juez de instrucción, según el modelo español, con Carranza. Señaló en su mensaje a la nación: "El juez en México es tan poderoso como los jefes políticos. Entonces, tenemos que dejar atrás eso,

[8] Disponible en: http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/29.pdf

tenemos que crear una figura como el ministerio público, porque no puede ser que quién te acuse sea el que te juzgue. Si el que me acusa me juzga, necesito a Dios por defensor".

Después se fue desfigurando ese sistema acusatorio planteado por Carranza, hasta 1933 cuando se trasladan las garantías del proceso a la etapa de averiguación previa y el ministerio público, y se vuelve un *parajuez*. Como decía Taissia Cruz, recibe pruebas que tienen plena validez, constituye *la prueba*, en suma, hace todo lo que tendría que hacer el juez. Así, en el año 2008, decíamos: "Este sistema es muy inquisitivo, el mixto es más inquisitivo que acusatorio". En el Código Nacional de Procedimientos Penales queda clara esa idea. Pero en el Código de 1934, en la exposición de motivos, lo reconoce el presidente Emilio Portes Gil cuando dice: "Nuestro sistema es el acustorio, pero un país como México requiere que el juez haga mucho más, el juez no puede ser un mero árbitro". Entonces, cuando en el 2008 se habló de la gran revolución procesal, decíamos "Esas fueron las palabras de Carranza en 1917". ¿Quién estaba detrás de esa transformación en 1917? Estados Unidos, ¿quién estaba detrás de esa transformación de 2008? Estados Unidos. Nada nuevo hay bajo el sol.

Pregunta 6:

El ministro Cossío dijo que también los delincuentes se han dado cuenta de que el propio Estado no aplica las leyes en la cancha del juego. Es decir que, si bien el diseño de las leyes o el sistema jurídico puede no servir, la otra dimensión, la de la aplicación, es igualmente importante. Y es ahí donde me consta que las leyes no se juegan legalmente, por decirlo de alguna manera, sobre todo en las prisiones. Es como otro plano de otra guerra, que más allá del sistema jurídico, ya hay un lenguaje instaurado de que el Estado las ha sobrepasado y el crimen, ni qué decir. ¿Ustedes cómo verían la propuesta que no ha sido aclarada, la relativa a la amnistía, de justicia transicional, más allá de que veamos que el gobierno actual tenga un proyecto claro o una idea precisa de cómo aterrizarlo? ¿En teoría, a ustedes les parecería buena idea que eso pudiera ayudar a lidiar con esta otra parte "más allá de las reglas del juego" en la aplicación de la ley?

Taissia Cruz Parcero

La amnistía o justicia transicional me parece necesaria, pero tiene que ser algo que se debe implementar con mucho cuidado. La idea de hacer una revisión de casos, entre un antes y un después, me parece necesaria, pero debe darse caso por caso. Yo lo veo con expedientes, donde por un delito de secuestro, las sentencias sólo son diferentes de acuerdo a la fecha en que se emiten. Por ejemplo: hay cinco personas con sentencia firme. Tres de estas personas promovieron el juicio de amparo en 2008, se les negó y se quedan treinta años en prisión porque ya agotaron la última posibilidad. Las últimas dos personas solicitan el amparo en 2016 porque el juicio se puede promover, ahora la pena es sólo de ocho años, pero antes no había término. Esta diferencia en la pena de cárcel se debe a que a partir de 2011 los criterios de derechos y de debido proceso han llevado de manera muy justificada a decretar muchas libertades, porque de lo contrario estos casos se vienen abajo completos. Sólo que los otros tres casos ya tienen sentencia firme e irrevocable. No hay manera de quitarles los 30 años y los dos últimos salen libres. ¿Es justo que estos dos se hayan ido? Lo que no es justo es que unos estén presos y los otros no por el mismo delito.

Otro ejemplo muy común es el caso de mujeres vinculadas a delitos contra la salud. Se sabe que son utilizadas, que transportan sin enterarse, pues se lo pidió el novio, el papá o el hermano. Son mujeres que tienen penas de diez, quince o veinte años de prisión. Hay muchos casos que ameritan una revisión cuidadosa que yo no sé si se puede hacer por grandes temas, o tendría que haber unas comisiones especiales para revisar por grupos de delitos o por grupo de personas que se encuentran cumpliendo sus penas. Pero me parece que se debe hacer una profunda revisión.

Renato Sales Heredia

Cuando fui Coordinador Antisecuestros y nos reunimos con los legisladores para plantear una reforma que buscaba incrementar la pena, cuando el homicidio concurre con el secuestro la pena se incrementa de 80 a 120 años de prisión. Cuando los senadores me preguntaron qué opinaba, les dije que eso era populismo penal, demagogia punitiva, porque ¿quién va a vivir 80 años? Si se comete el delito a los 18 años, no puede salir bien reinsertado a los 98 años. Y me dice un senador: "No has tomado en cuenta la expectativa de vida del mexicano, que ha crecido?".

Sobre la amnistía se podría ser muy prácticos. La amnistía significa el olvido penal. Yo creo que el ministerio público puede formular conclusiones no acusatorias con perspectiva de género, por no exigibilidad de una conducta diversa. Por ejemplo, en el tema de secuestro hay gran cantidad de mujeres que cuidaron al secuestrado y le dieron de comer. Y de pronto la pena para ellas va a ser de 60 años de prisión. ¿Por qué cuidó al secuestrado?: porque se lo dijo su marido, en muchos casos. La no exigibilidad de una conducta diversa es la excluyente del delito.

Sobre la justicia transicional estilo Colombia, debemos tener en cuenta que en México no tenemos narco-guerrilla, hay puro narco y ya quedó claro que no nos vamos a sentar a dialogar con sujetos como *El Mencho*. En estos casos no me parece adecuado aplicar el enfoque de justicia transicional. No vamos a llegar a un acuerdo. Además, los narcotráficantes no son precisamente personas que cumplan acuerdos. Los mercados ilegales se regulan a través de la violencia y tristemente la violencia que regula es la violencia homicida.

José Ramón Cossío

Yo creo que el tema de justicia transicional se ha malinterpretado porque, técnicamente, debe haber una clara distinción entre un antes y un después. Se debe dar a la par de un proceso de reconciliación nacional. Sin embargo, es un tema complejo porque reconciliarse con delincuentes no es la condición histórica que se ha vivido en otros países. Cuando se propuso realizar "foros para implementar la justicia transicional", creo que se estaba hablando de otra cosa, y el desenlace fue una confusión enorme de las categorías. Puede haber un proceso de indultos, pero no de amnistías porque estas requieren de una ley. Esta tiene que ser, como toda ley general abstracta y personal. Debe decir, "todos aquellos que estuvieron involucrados en…", como pasó en el caso del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1994, donde se ofreció una ley de amnistía a todos los levantados bajo ciertas condiciones. Hay un proceso que está corriendo, que desafortunadamente no ha sido muy transparente, a saber, el de la Senadora Nestora Delgado. Ella lleva carpetas a la Secretaría de Gobernación, se revisan los casos, las conclusiones se envían a la Fiscalía y ésta, bajo algún artilugio procesal, los concluye. Esa parte la veo bien. Sí me parece que sería de enorme importancia transparentar cuáles son los criterios porque, en estos juegos de víctimas y victimarios, puede, si no se hace bien el asunto, exacerbar más la situación. Creo que si se dijera: "Todas las personas que estén así…" no como una ley de amnistía, sino como un indulto, yo creo que sí es posible. A lo anterior hay que agregar que esto puede ser peligroso porque, también hay personas que están muy lastimadas por lo que les ha pasado, son las víctimas y sus familiares que se oponen a la amnistía y por, el contrario, exigen justicia.

Pregunta 7:

Aun cuando en las respuestas quedó muy claro el papel de los jueces, el ministerio público y las policías, sería muy instructivo saber en este periodo de reformas en el poder judicial ¿cuáles son las reformas que más han afectado a éste, a las policías y a los ministerios públicos?

Taissia Cruz Parcero

En cuanto la dispersión de la codificación si es importante que desde la academia y con los legisladores, se tuviera conciencia de que hay que dejar de crear tipos penales y de aumentar las penas. Eso no ha solucionado absolutamente nada. Más penas y más delitos no es la solución, es muy claro. Da igual que al secuestro le pongamos penas mínimas de cuarenta y cinco años de prisión si no se tiene capacidad para detener a los secuestradores. La pena en sus fines de prevención especial y de prevención general sirve cuando la gente ve a la persona ya presa. Una persona que va a cometer un secuestro no se disuade de hacerlo porque enfrentaría una pena de cuarenta y cinco años. Lo que cuenta es a cuántas de las personas que cometen delitos podemos procesarlas, sentenciarlas y aplicarles una pena de veinte años. ¿Por qué una sentencia de 20 años? Para que tenga un incentivo en la cárcel. Para que respete el reglamento. Para que sus hijos sepan que su padre cometió un delito y que si se porta bien va a salir.

Renato Sales Heredia

El estado más seguro del país es Yucatán. La fiscalía no tiene policía. La policía hace lo que tiene que hacer, que es investigar delitos y el fiscal hace lo que tiene que hacer, que es acusar, soportar la acusación, argumentar, solicitar pruebas, pero no tiene policía. Para que un sistema acusatorio funcione y fluya lo que se necesita son policías que investiguen el delito y fiscales que hagan lo suyo. Pero el Código Nacional se redactó en el contexto de una disputa personal y favoreció al ministerio público, y le ordena al policía actuar con dependencia de la fiscalía. Así dice el artículo 21 constitucional, la investigación de los delitos corresponde tanto al ministerio púbico como a las policías. Si se aspira que funcione medianamente bien el sistema acusatorio, hay que tener en cuenta prácticas exitosas como ésta de Yucatán.

José Ramón Cossío

Hace unos meses encontré una notica fantástica que decía "La policía de Israel recomienda a la Fiscalía que procese al Primer Ministro". Piensen lo que esto significa más allá de la persona. A mí me parece que son estos juegos complejos y entonces si tienes una policía que hace su trabajo y lleva estas cuestiones al fiscal. Yo creo que ese sí es un buen sistema.

Otro tema delicado es que a la policía está sumamente maltratada. Aparece la pregunta ¿para qué nos sirve la policía? Voy a decir una cosa horrible y, de antemano, me disculpo. Los usamos como arrieros, no tienen capacidades técnicas porque ni queremos que las tengan ni nos importa si las tiene o no. De repente se emplean como fuerza de choque para disuadir, pegar o lo que sea. Estos hombres no tienen la más remota idea de qué es lo que deben hacer y nadie se ha ocupado de ellos.

Otra cosa no es sólo que yo pueda investigar, que es algo muy complejo. Yo tengo que estar en una audiencia y pararme frente a un defensor que está cobrando para dejar en libertad al acusado. Me tengo que sostener en la acusación y no doblarme ahí. Eso es un proceso psicológicamente difícil. Y lo que va a querer hacer el abogado es humillarme para tronarme hasta que acabe balbuceando, para decirle al juez "Con esas tonterías, ¿usted cree que va a condenar a mi cliente?", es un juego muy serio. O uno sabe hacer eso o no sabe. Y el pobre policía, con las herramientas intelectuales y operativas que les dan, no es un hombre que esté en capacidades de hacerlo.

A propósito de lo que hemos querido penalizar, un ejemplo de la proliferación de penas es en el caso de la pesca cuando hay veda. Para saberlo, tengo que revisar la norma oficial o alguna declaratoria de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). La idea del legislador democrático se ha roto, pues en lugar de considerar que quien rompa la veda comete solo una falta administrativa, se considera que ha delinquido.

Pregunta 8:

¿Cómo poder hacer compatibles dos cosas que parecen contrarias: el respeto a los derechos humanos y resolver el problema de gobernabilidad? Por ejemplo, el caso Tlatlaya o más recientemente en Tlahuelilpan.

Renato Sales Heredia

Yo digo que es como caminar en la cuerda floja, pero lo que tiene que hacer un policía, un fiscal, un juez respetuoso de los derechos es aprender a caminar en la cuerda floja. Es labor de equilibrista. Porque por un lado está la inacción y no hago nada porque me van a acusar. La mera acusación de tortura implica la apertura de una carpeta de investigación, entonces mejor no voy. Por el otro, está la violación de derechos. Tienen que aprender a investigar sin violar derechos y por supuesto que se puede.

La eficiencia no está reñida con el respeto a los derechos humanos, esto se ve en muchos países europeos y latinoamericanos. Es el colmo que Colombia lo haya hecho mejor que nosotros. A Ecuador yo siempre lo pongo como ejemplo. Cuando nosotros pasamos de 8 homicidios a 22 por cada cien mil habitantes, en Ecuador bajaba en la misma proporción. ¿Qué hicieron? Los policías estudian una carrera. Cuando terminan, ganan cuando menos el equivalente a mil dólares al mes, tienen prestaciones, becas, casa habitación. Entonces vale la pena ser policía investigador. Aquí en México, hoy no vale la pena ser policía.

José Ramón Cossío

En el caso del ejército, yo creo en lo que la Constitución retoma manera clara y textual lo que señala la de los Estados Unidos: "En tiempos de paz los miembros de las fuerzas armadas no pueden hacer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar". Esto se ha ido distorsionando desde la Operación Cobra, que se exacerbó en ciertos momentos históricos. Para el Plan DN3 está bien, pero emplear a los soldados y marinos como se está haciendo, es increíblemente complicado justificar que es una acción militar. Ellos, por razones de seguridad nacional tienen compras propias y no están sujetos a gran cantidad de reglas a las que se sujetan el resto de los civiles funcionarios del Estado. El estado de excepción del ejército en las operaciones es altísimo, ya se ha hablado de las condiciones de su entrenamiento, las capacidades de disparo. Es decir, es un fenómeno súper complejo donde los militares laboran bajo esta condición, y ostentan grados muy elevados de autonomía respecto a todo lo que acontece en el país. Yo creo que seguir en este camino es una apuesta muy peligrosa.

Coincido con Renato Sales Heredia, que la reforma al artículo 5 constitucional es gravísima. En cinco años, no diciendo que sus labores en las calles son auxiliares, directamente asumen funciones de seguridad pública. Ya se sabe que la Constitución garantiza la seguridad interior y la pública, pero es una función a cargo de los policías. Esto solo inhibe el entrenamiento de las policías y se pospone indefinidamente su profesionalización. Entonces, en cinco años nos van a decir: "Necesitamos de otros cinco años más porque no hemos podido resolver en este tiempo lo que íbamos a hacer". Creo que se está viviendo un severo problema con el empleo intensivo de las fuerzas armadas.

3. La Guardia Nacional y la estrategia de seguridad de AMLO

Mónica Serrano[1]

Introducción

Durante la campaña electoral, en repetidas ocasiones, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) denunció que había fracasado la estrategia de "guerra" de sus dos antecesores, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto. Ofreció a cambio una estrategia alternativa de "paz" y el combate de la violencia desde "sus raíces", atendiendo la pobreza y la desigualdad, base de su planteamiento de lo que sería su gobierno para salir de la crisis de seguridad que vive México. En el periodo de transición, entre el primero de julio y el primero de diciembre de 2018, AMLO y su equipo no sólo pudieron identificar los desafíos que se perfilaban en el horizonte, sino también el tamaño de los obstáculos que se interpondrían a sus esfuerzos para restablecer la paz en el país.

La avasalladora victoria electoral de Morena el primero de julio de 2018 otorgó a AMLO una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y en la de Senadores, aunque en esta última no logró la mayoría calificada de dos tercios, que se requieren para muchas decisiones. Con el respaldo legislativo, el gobierno pudo empujar cambios significativos en la estructura de los cuerpos de seguridad del país. Se disolvió la Comisión Nacional de Seguridad, entidad que bajo la Secretaría de Gobernación en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), coordinó la estrategia de seguridad pública y los cuerpos de inteligencia. Se crearon dos dependencias nuevas: la Secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) y la Guardia Nacional (GN). También se transformó el servicio de inteligencia civil, encabezado por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), cambiando su nomenclatura a Centro Nacional de Inteligencia (CNI), ahora ubicado en la SSPC.

La hipótesis de este artículo sostiene que la creación de la GN, por ser la pieza central del nuevo esquema de seguridad, fue ajustando los recursos de las instituciones existentes, y que éstas se fueron acomodando y adaptando de manera pragmática no sólo a las condiciones de inseguridad prevalecientes, sino también a las restricciones presupuestales e institucionales. La creación de este cuerpo fue en buena medida resultado de la necesidad apremiante de dar una solución al problema de inseguridad en el país. Sin embargo, queda claro que la presencia de los 70,920 efectivos de la GN que fueron desplegados en 150 coordinaciones regionales en noviembre de 2019 difícilmente conseguirá contener la vorágine de violencia que envuelve al país.[2] De igual manera, en este artículo se van a analizar las principales decisiones y componentes de la estrategia de seguridad de AMLO.

Para iniciar, se hará un análisis breve de la agudización de la inseguridad y la violencia bajo el gobierno de Enrique Peña Nieto, pues es el telón de fondo de las decisiones e iniciativas que fueron perfilando la estrategia de seguridad de la administración AMLO. Se intentará mostrar que, más que una estrategia diseñada a partir de un análisis y un diagnóstico exhaustivos de los motores de la inseguridad y la violencia, la política de seguridad del gobierno de AMLO se construyó sobre la marcha y fue el resultado de un ejercicio de ajuste. Aunque la agudización de la crisis de seguridad en el primer año de AMLO rebasa los alcances de este artículo, es claro que la ausencia de una verdadera estrategia de seguridad ha contribuido a exacerbar muchas de las tendencias que apuntan a que el primer año de su administración —con un promedio de 97 personas asesinadas al día, un total estimado de 29,629 víctimas de la violencia homicida en los

[1] Investigadora de El Colegio de México, A.C.

[2] Manuel Espino, "Experto cifra en 38 mil asesinatos en 2019", en *El Universal*, 5 de noviembre de 2019.

primeros diez meses de gobierno y una tasa de homicidio que se acerca ya a los 30 homicidios por 100 mil habitantes— no logró alcanzar sus objetivos.[3]

La violencia y la inseguridad durante el gobierno de Enrique Peña Nieto

Al tomar la presidencia en 2012, Enrique Peña Nieto anunció un cambio en las políticas de seguridad que, bajo la administración de su antecesor, Felipe Calderón, habían configurado un estado de guerra contra las organizaciones criminales y el narcotráfico. Además del cambio en el discurso de seguridad a favor de la dimensión social de la inseguridad y la prevención del delito, el gobierno de Peña impulsó propuestas que fueron perfilando la estrategia de seguridad de su administración. Se pueden identificar tres grandes iniciativas: la recentralización del proceso de toma de decisiones en materia de seguridad en la Secretaría de Gobernación, y la consecuente desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública (que había estado vigente de 2000 a 2012); la decisión de crear una nueva fuerza pública, la Gendarmería, y la reorganización de las policías estatales y municipales bajo la figura de un mando único. Estas fueron las tres piezas clave de la estrategia de Peña Nieto en materia de seguridad.

De las tres iniciativas, sólo la recentralización de las decisiones y responsabilidades en la Secretaria de Gobernación se cumplió como estaba previsto. La propuesta de la Gendarmería terminó reducida a una división de la Policía Federal; la iniciativa del mando único naufragó en medio de una verdadera anarquía policial, mientras que la fuga del Chapo Guzmán del penal del Altiplano el 11 de julio de 2015 pondría seriamente en duda la lógica de la centralización de las decisiones y responsabilidades en la Secretaría de Gobernación.[4] La creación de la División de Gendarmería en la Policía Federal no se traduciría en un aumento importante en el pie de fuerza total de la Policía Federal.[5] En los seis años del sexenio de Peña Nieto, a la Policía Federal sólo se sumaron 400 elementos para conformar una fuerza de 37,331 policías.[6] Con menos de 40,000 elementos, la Policía Federal permaneció muy lejos del horizonte de un pie de fuerza de por lo menos 200,000 elementos que diversos expertos han estimado como mínimo indispensable para un territorio de dos millones de kilómetros cuadrados y una población de aproximadamente 125 millones de habitantes.[7]

En el diagnóstico que entregó en 2018 el entonces Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Álvaro Vizcaíno Zamora, más de la mitad de los municipios del país aparecían sin fuerza policial o con agencias de policía de menos de 10 elementos, y sólo 413

[3] De acuerdo con el estimado del diario *Reforma*, al 23 de noviembre del año pasado, el total de ejecuciones vinculadas al crimen organizado acumuladas durante los primeros 12 meses de la administración AMLO habría alcanzado 14,885 muertes violentas. *Reforma*, 23 de noviembre de 2019. Véase: INEGI, "Datos preliminares que revelan que en 2018 se registraron 35 mil 964 homicidios", disponible en: file:///Users/Air/Documents/CIFRAS%20y%20TABLAS/INEGIhomicidios2018.pdf; INEGI, "Mortalidad. Conjunto de datos: Defunciones por homicidios", disponible en: https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=; IMCO, "Datos Preliminares de Homicidios de 2018", disponible en: https://imco.org.mx/imco-recomienda/datos-preliminares-homicidios-2018-via-inegi/.

[4] Jorge Carrasco y Patricia Dávila, "Mando Único Policial: el modelo fracasado", *Proceso*, No. 2146, 16 de diciembre de 2017. Disponible en: https://www.proceso.com.mx/515386/mando-unico-policial-el-modelo-fracasado

[5] Al terminar el sexenio de Peña Nieto, la División de Gendarmería de la Policía Federal contaría con formación policial y con un complemento de formación militar, pero sólo tendría 5,000 elementos civiles. Álvaro Vizcaíno, "Alternativas a la Guardia Nacional", *Nexos*, 3 diciembre de 2018. Disponible en: https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1137

[6] Presidencia, *Sexto Informe de Gobierno 2017-2018*. Disponible en: http://www.presidencia.gob.mx/sextoinforme/ y https://www.gob.mx/lobuenocuenta.

[7] Como señala Guillermo Valdés, con un territorio de 504 mil kilómetros cuadrados y dos policías nacionales, España cuenta con una fuerza de más de 150 mil elementos, por no mencionar el pie de fuerza de la Policía Nacional de Colombia que, entre 2009 y 2018, aumentó en 15% para cerrar el 2018 con 174,968 elementos (personal uniformado y no uniformado). Guillermo Valdés Castellanos, *Historia del Narcotráfico en México*, Aguilar, Ciudad de México, 2013, p. 377; República de Colombia, *Policía Nacional*, *Informe de Gestión 2018.* Disponible en: https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/2018.pdf

municipios contaban con corporaciones de más de 50 elementos.[8] Si la debilidad institucional de las policías municipales y estatales en México había sido ya identificada como uno de los problemas fundamentales de la seguridad en el país, la fuga de Joaquín Loera Guzmán sería la expresión más nítida de los límites de la centralización de las decisiones y responsabilidades de seguridad en la Secretaría de Gobernación. La inseguridad rampante y una tasa acumulada de homicidios que rebasa por mucho los umbrales de la guerra contra las drogas de los años del ex Presidente Felipe Calderón (2006-2012) son las manifestaciones más trágicas del fracaso de la estrategia de seguridad de Peña Nieto (2012-2018). A nivel del indicador más importante que mide la inseguridad, los homicidios, las 125,395 carpetas de investigación iniciadas por el delito de homicidio bajo la administración Peña Nieto claramente habían rebasado las 102,327 carpetas acumuladas durante el gobierno de Calderón. Lo anterior agrega una deficiencia toral: el sistema de justicia es incapaz de colaborar positivamente en el combate al crimen organizado.

En la trayectoria de la inseguridad y la violencia bajo Calderón y Peña Nieto influyó la vecindad con Estados Unidos. Sobresalen tres dimensiones de dicha vecindad que han influido de manera directa en los umbrales de inseguridad y violencia en México. La primera es centrar las prioridades de Washington en materia antinarcóticos en conformar listas de delincuentes y narcotraficantes mexicanos reclamados para extradición. La segunda tiene que ver con la ilimitada disponibilidad de armas en Estados Unidos, y la tercera es la proximidad con el mercado más lucrativo de consumo de drogas. Específicamente, confluyen tres olas de consumo de opiáceos sintéticos y no sintéticos, como el fentanilo.

En más de un siglo de relaciones entre México y Estados Unidos, el tema del narcotráfico y de las prioridades de Washington en materia de drogas ha tenido un peso indiscutible. Es sabido que el descabezamiento de organizaciones criminales y del narcotráfico, como ocurre con la decapitación de organizaciones terroristas, más que contener, tiende a exacerbar la violencia y hacerla más indiscriminada y predatoria. Lo notorio es que las prioridades de Washington se trasladan a las agendas y estrategias de seguridad de México.[9] Pero a nadie se le escapa que la victoria parcial, anunciada por Peña Nieto en su sexto y último informe de gobierno sobre la captura y neutralización de 110 de los 122 objetivos prioritarios —identificados por su gobierno como los delincuentes de mayor peligro para México— no se tradujo en una mejoría tangible en la seguridad.

La vastísima disponibilidad de armas en el mercado estadounidense es uno de los factores que más ha influido en la inseguridad y la violencia que han afectado a México en años recientes. Si se toma como término de referencia la disponibilidad de armas, veríamos cómo entre 2006 y 2016 el total de armas manufacturadas e importadas en Estados Unidos aumentó, de poco más de 6 millones en 2006, a 16 millones 600 mil armas de fuego una década después.[10] Ahora bien, para explicar este aumento en la disponibilidad de armas de fuego en Estados Unidos, los expertos han llamado la atención sobre el cabildeo en materia de armas que ha desempeñado el lobby de armas *National Rifle Association* (NRA), especialmente desde la década de los noventa del siglo pasado, dirigido especialmente a incidir en el diseño de leyes y políticas que sustentan el mercado de armas en Estados Unidos.

Aunque la gravedad de la crisis de opiáceos que hoy afecta a Estados Unidos representa una amenaza sin precedentes, es indispensable reconocer la relación que hay entre esta crisis y el aumento en el consumo de drogas. Como se sabe, la epidemia de consumo de cocaína se incrementó en los primeros años de la década de los ochenta del siglo pasado. Aunque la evolución de estas epidemias obedeció a circunstancias distintas, lo que me interesa destacar es la enorme vulnerabilidad de México a esta dinámica externa. Renato Sales, exCoordinador de

[8] Al cierre de la administración de Peña Nieto, 651 municipios del país no contaban con policía municipal, es decir, en 26.4% de los municipios del país no existe policía, y en 661 municipios, 25% del total, la policía local contaba con menos de 10 elementos. Álvaro Vizcaíno, "Alternativas a la Guardia Nacional", *Nexos*, 3 de diciembre de 2018. Disponible en: https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1137

[9] Brian J. Phillips, "How Does Leadership Decapitation Affect Violence? The Case of Drug Trafficking Organizations in Mexico", *The Journal of Politics*, Vol. 77, no. 2, abril de 2015.

[10] Eugenio Weigend y David Pérez Esparza, "Should Mexico adopt permissive gun policies: lessons from the US", *Mexican Law Review*, Vol. XI, no. 2, enero-junio de 2019.

Seguridad Nacional, señaló al respecto: "la prohibición de la venta de opiáceos sin receta en Estados Unidos había contribuido a desatar una guerra por la producción y tráfico de heroína y opioides sintéticos desde México". Por lo anterior, en su opinión, es un "tema vinculado con la situación sociológica, económica, política, geopolítica".[11]

En enero de 2017, el gobierno de Peña Nieto estimó que había un promedio de 0.8 policías por cada mil habitantes en el país, incluyendo la depuración de elementos que no habían aprobado controles de confianza. Este promedio contrasta con el promedio internacional reportado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2006, de 2.8 policías por cada mil habitantes, y se sitúa muy por debajo de los 1.8 policías por cada 100,000 habitantes que el propio gobierno de Peña Nieto había calculado como estándar mínimo para México.[12] En el pie de fuerza del ejército y de la armada tampoco encontramos grandes cambios. En el periodo comprendido entre 2012 y 2018 la capacidad de las fuerzas armadas apenas aumentó 2.1% (5,556 integrantes). En 2018, el pie de fuerza de las fuerzas armadas se estimó en 269,738 elementos, incluyendo 214,157 miembros del ejército y la fuerza aérea, y 55,581 marinos. De éstos, sólo 16,701 son personal femenino.[13]

No deja de ser irónico que, con la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior en noviembre de 2018, que había impulsado el ejército, la propuesta de la GN fue retomada en el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2014, anunciado por AMLO el 14 de noviembre de 2018.[14] La decisión de depositar la seguridad pública en manos de los militares fue la explicación que AMLO ofreció para justificarla: "la política es optar entre inconvenientes", dijo.[15]

La reorganización institucional y la creación de la Guardia Nacional

Durante el periodo de transición, AMLO y su equipo mantuvieron su compromiso para impulsar la nueva estrategia de pacificación que, además de incluir un paquete de políticas sociales enfocado especialmente en los jóvenes, contemplaba cambios en las políticas de regulación de las drogas, así como muchas propuestas de penas alternativas y amnistías. Aunque esto fue bien recibido por la opinión pública, no era fácil saber si serían compatibles con las prioridades de seguridad de Washington y menos aún anticipar su viabilidad en el contexto de la inseguridad y violencia que envolvían al país. Alfonso Durazo, propuesto por AMLO para ser Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, se vio obligado a ajustar muchas de las promesas que había lanzado AMLO durante los meses de campaña. Había afirmado que los homicidios se reducirían entre 30 y 50% en un lapso de tres años; poco después, reconoció que la violencia no se había extendido de un día para otro, por lo que no podría ser resuelta de inmediato.[16] Dos meses después de la victoria electoral, la contribución de los militares a la seguridad fue reconsiderada.

[11] Véase: "La violencia en México, entre la guerra de cárteles y la 'paradoja de las drogas'", en *El Clarín*, 19 de enero de 2018, disponible en: https://www.clarin.com/mundo/mexico-envuelta-peor-espiral-violencia-ultimos-20-anos_0_B1itjqJHf.html; Ignacio Alzaga, "Aumento de delitos en México, por tormenta perfecta, afirma Sales", en *Milenio*, 25 de abril de 2018; Dennis A. García, "Sales: record de homicidios, por factores internos y externos", en *La Jornada*, 27 de agosto de 2018.

[12] Secretaría de Gobernación, *Modelo Óptimo de la Función Policial. Diagnóstico Nacional sobre las Policías Preventivas de las Entidades Federativas*, 30 de abril de 2018. Disponible en: https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/actualizacion-del-modelo-optimo-de-la-funcion-policia?idiom=es

[13] Véase: Presidencia, *Sexto Informe de Gobierno 2017-2018*, disponible en: http://www.presidencia.gob.mx/sextoinforme/ y https://www.gob.mx/lobuenocuenta; Alejandro Medellín, "El ejército mexicano quiere tener a 25,000 mujeres en sus filas", *Defensa.Com*, 9 de marzo de 2018, disponible en: https://www.defensa.com/mexico/ejercito-mexicano-quiere-tener-25-000-mujeres-filas.

[14] Disponible en: https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Plan-Nacional-de-Paz-y-Seguridad_.pdf

[15] Pablo Ferri, "López Obrador profundiza la militarización en México para frenar la violencia", en *El País*, 15 de noviembre de 2018.

[16] Jorge Carrasco y Patricia Dávila, "Alfonso Durazo: en materia de seguridad se anticipa un escenario de catástrofe", *Proceso*, No. 2181, 19 de agosto de 2018.

Durazo informaba al Senado que una vez que los planes de la nueva administración para profesionalizar a las policías y pacificar al país fructificaran en 2024, los militares regresarían a los cuarteles.[17]

En el centro del reacomodo institucional propuesto por la administración de AMLO se ubica la ahora denominada SSPC. Se transfirieron a ésta las unidades administrativas que en el gobierno anterior habían integrado la Comisión Nacional de Seguridad: la Policía Federal, las instancias de prevención del delito, el Servicio de Protección Federal, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el CISEN, hoy CNI. A la par, también se disolvió el Estado Mayor Presidencial (EMP) y la mayoría de sus miembros regresaron al ejército y la marina.

La propuesta de crear la GN es la pieza central del último eje del Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024. El fundamento básico de la propuesta, esbozada bajo el rubro "Plan de Seguridad Pública: Repensar la Seguridad Nacional y Reorientar a las Fuerzas Armadas y Creación de Guardia Nacional", es un diagnóstico crítico, por no decir catastrófico, del estado de la Policía Federal, así como de los agentes ministeriales estatales. La reforma supone una lectura muy grave de la situación de inseguridad, percibida ya como una verdadera emergencia nacional. Aunque como ha sido el caso con muchas otras de sus iniciativas, AMLO ofreció someter a consulta su propuesta para crear la GN. Sin embargo, a nadie se le escapó que la decisión estaba ya tomada.

La propuesta presentada a finales de 2018 es congregar en la GN una fuerza de 150 mil hombres en un plazo de tres años, con base en las aportaciones de unos 30 mil elementos de la policía militar, entre 8 y 10 mil marinos de la policía naval, un contingente de unos 20 mil hombres de la Policía Federal y las contribuciones de un programa ambicioso de reclutamiento de nuevos elementos. Esta propuesta es una apuesta claramente pragmática, en un contexto profundamente adverso. Es interesante anotar que en la discusión del Plan Nacional de Paz y Seguridad, la propuesta para crear un proyecto nacional se desdibujó y desapareció. El principal riesgo que ha representado la creación de la GN se refiere a los equilibrios más amplios entre civiles y militares. Si bien se mencionó reiteradamente que ésta tendría un entrenamiento de cuerpo civil con perspectiva de derechos humanos, algunos miembros de la nueva administración, incluida la Secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, han buscado apaciguar las preocupaciones de expertos y defensores de derechos humanos al respecto. En la práctica, la idea de militares entrenados como policías militares sólo ha conseguido encender todo tipo de alarmas y voces críticas.[18] En México, la presencia de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública no es una novedad, pero la propuesta de la GN amenaza con alterar los equilibrios entre las instituciones civiles y militares, además también modifica la correlación de fuerzas entre los diferentes servicios de las fuerzas armadas.

No era difícil imaginar las implicaciones que la creación de la GN podría acarrear en los equilibrios de poder entre los servicios de las fuerzas armadas. Seguramente no hace falta subrayar que la posible transferencia de la Policía Naval a la GN, así como la posible reducción de cerca de 10% del presupuesto de la armada podrían afectar la posición de este servicio frente a otras instancias armadas.[19] Todo lo anterior parecía sugerir que el ejército iba a beneficiarse de esta redistribución de elementos y presupuesto. Cualquiera que sea la definición concreta de estos cambios, lo que es claro es que lo que parecía estar en juego no era sólo una redistribución importante de poder entre civiles y militares, sino entre uniformados.

La propuesta de realizar cambios constitucionales para fundar la GN fue aprobada en la Cámara de Diputados a mediados de diciembre de 2018. Fue uno de los indicadores que confirmaban el giro autoritario en la estrategia de seguridad de AMLO. No sólo se habían frustrado los esfuerzos de expertos y organizaciones de derechos humanos para incluir una cláusula que reconociera

[17] "Ejército saldrá de las calles en 2024: Durazo; anuncian capacitación de policías", en *Excélsior*, 30 de agosto de 2018.

[18] Ana Ponce, "Guardia Nacional con la mejor capacitación", en *Milenio*, 18 de noviembre de 2018.

[19] Llama la atención que mientras el presupuesto de la Armada fue reducido en 9 %, el presupuesto de Sedena aumentó de 81,021 a 93,670 millones de pesos para el año 2019. Luna, Oscar, "Gana Sedena; podan a la PGR y a Marina", en *Reforma*, 16 de diciembre de 2018.

sin cortapisas la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, sino que el lenguaje enérgico que buscaba prohibir el ingreso de detenidos a instalaciones militares había sido reemplazado por una instrucción más vaga que tan sólo conminaba a entregar a detenidos a autoridades civiles.[20] Las voces que llamaban a reforzar la Policía Federal y las corporaciones estatales fueron olímpicamente ignoradas. Estas y muchas otras preocupaciones fueron acaloradamente debatidas en las apretadas semanas dedicadas a las consultas públicas sobre el proyecto de la GN.[21]

En las audiencias que se llevaron a cabo en la Cámara de Diputados durante la segunda semana de enero de 2019, diversas voces de la sociedad civil y de organismos nacionales e internacionales de derechos humanos subrayaron con elocuencia los riesgos que podía entrañar la creación de una GN. Marcela Villalobos, representante de Amnistía Internacional, llamó la atención al hecho de que la capacitación de miles de soldados de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) en materia de derechos humanos no había "frenado que los militares cometan graves violaciones de derechos humanos", mientras Miguel Concha, Director del Centro de Derechos Humanos Vitoria, recalcó la necesidad imperiosa de contar con corporaciones civiles.[22] Académicos de diversas instituciones alertaron sobre los riesgos de la "constitucionalización de la militarización", y se refirieron a casos específicos de violaciones graves de derechos humanos a manos de soldados y marinos que han sido documentados, acreditados y algunos incluso juzgados por instancias internacionales y nacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En el Senado, el dictamen de la GN enfrentó un escenario más incierto. Al menos diez gobernadores del Partido Revolucionario Institucional (PRI), acompañados de los gobernadores de Morelos y Nuevo León, dieron su aval a la propuesta de AMLO para la creación de la Guardia Civil.[23] Con un poco más de distancia, los gobernadores panistas de Aguascalientes, Baja California y Chihuahua también manifestaron, en principio, su apoyo al proyecto de una GN, pero dejaron claro su condicionamiento a la integración de la corporación como cuerpo civil, subordinado a la autoridad civil y respetuoso de los derechos humanos.[24] Las organizaciones empresariales también manifestaron su respaldo a la iniciativa de la GN. Sólo que mientras para Gabriel Covarrubias, líder de la Canacintra (Cámara Nacional de la Industria de la Transformación), la GN sería bienvenida para poder así "detener la ola de inseguridad", para el líder de la Coparmex, Gustavo Hoyos Walther, la institución no sólo debería tener un carácter civil, sino también un mando civil.[25]

Tras una semana de negociaciones intensas y acaloradas, las bancadas de Morena y de la oposición en el Senado pudieron finalmente establecer una postura común. Entre el 17 y el 21 de febrero de 2018 ambas instancias intercambiaron propuestas y contrapropuestas y terminaron por votar de manera prácticamente unánime la aprobación del dictamen para la creación de la GN. En términos generales, mediante una instancia de coordinación operativa, el acuerdo contempló un mando civil para la nueva corporación y un plazo de cinco años para integrar la GN y regresar a los soldados a los cuarteles. Se acordaron además plazos para la promulgación de tres leyes secundarias: la Ley Orgánica de la Guardia Nacional, la Ley para el registro de detenidos

[20] Claudia Salazar, "Quitan candados a Guardia Nacional", en *Reforma*, 16 de diciembre de 2018.

[21] Véase: Edna Jaime, "No es más de lo mismo, es algo peor", en *El Financiero*, 16 de noviembre de 2018; Alejandro Hope, "La Guardia Nacional o la mala idea que no quiere morir", en *El Universal*, 3 de octubre de 2018; Eduardo Guerrero, "El Plan de Seguridad de AMLO en el largo plazo", en *El Financiero*, 3 de diciembre de 2018.

[22] Canchola, Alejandra y Moya, Ricardo, "Concluyen audiencias sobre Guardia Nacional", en *El Universal*, 12 de enero de 2019.

[23] Además de los diez gobernadores del PRI —Alejandro Murat, de Oaxaca; Héctor Astudilo, de Guerrero; Alejandro Moreno Cárdenas, de Campeche; Miguel Ángel Riquelme, de Coahuila; Alfredo del Mazo, del Estado de México; Juan Manuel Contreras, de San Luis Potosí; Quirino Ordaz, de Sinaloa; Omar Fayad, de Hidalgo; Marco Antonio Mena, de Tlaxcala; Alejandro Tello, de Zacatecas— la propuesta de la GN contó con el apoyo del gobernador de Morelos, Cuauhtémoc Blanco, y del gobernador de Nuevo León, Jaime Rodríguez Calderón. Véase: "Gobernadores del PRI llaman a senadores a apoyar proyecto", en *El Universal*, 19 de febrero de 2019.

[24] Véase: Suzzette Alcántara y César Reyes, "Gobernadores del PRI llaman a senadores a apoyar proyecto", en *El Universal*, 19 de febrero de 2019; "Gobernadores e IP se suman a plan AMLO", en *Milenio*, 20 de febrero de 2019.

[25] "Gobernadores e IP se suman a plan AMLO", en *Milenio*, 20 de febrero de 2019.

y una Ley sobre el uso legítimo de la fuerza. Los acuerdos contemplaron también compromisos paralelos encaminados a asegurar que los estados y los gobernadores desarrollen y apuntalen sus capacidades de policía.[26]

En efecto, en una sesión denominada como histórica, el 21 de febrero de 2019, 127 de 128 senadores votaron a favor de las reformas y otorgaron al Presidente la facultad para emplear a las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, siempre y cuando se observaran y mantuvieran vigentes los criterios de control civil y democrático establecidos por la teoría constitucional moderna y por organismos internacionales de derechos humanos.[27] En la opinión de algunos expertos, el saldo final de las negociaciones sentó las bases para la creación de una institución policial de naturaleza civil, adscrita a una instancia civil, la recién establecida SSPC, y autorizó también el despliegue, sujeto a criterios de regulación, fiscalización y subordinación, de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública durante un periodo máximo de cinco años.

Sin embargo, en términos prácticos la aprobación del dictamen de la GN se perfila más como un compromiso cargado de ambigüedades.[28] Mientras para la oposición el resultado de la negociación parecía ofrecer una ruta clara para la creación de una institución policial de naturaleza civil y por consiguiente para lograr la desmilitarización, para la nueva administración, aunque apresurada, la integración de este cuerpo con personal y disciplina militar podría garantizar la consolidación de la institución de seguridad que el país necesita. De igual forma, mientras la oposición ha insistido en un mando civil, AMLO ha visto en la instancia de coordinación una especie de un comando conjunto. Más aún, tanto AMLO, como su Secretario de Seguridad, reiteraron que si la ley secundaria no lo acota, el Presidente podría designar por igual a un mando civil o militar.[29] Ante los saldos de las cruentas guerras de Calderón y Peña Nieto, AMLO durante su campaña electoral prometió de manera reiterada replegar al ejército, afirmando que no está preparado para esta función, que su encargo es defender la soberanía nacional y no debía seguirse exponiendo como institución. Así, se comprometió a ir regresando al ejército a los cuarteles en la medida que se profesionalizaba la policía: "Ese es mi plan, creo que nos va a llevar seis meses ir regresando al ejército para que sea la nueva Policía Federal la que se haga cargo de garantizar la tranquilidad y la seguridad pública".[30]

No obstante, al iniciar su gobierno no sólo lanzó su propuesta de GN encomendada al ejército, sino que de inmediato en enero de 2019 declaró la guerra al robo de combustible recurriendo a las fuerzas armadas, esfuerzo al cual destinó 10,000 militares. En el tercer mes de su gobierno, aludió a la situación crítica del país: "más de 230 mil asesinatos en diez años, más de un millón de víctimas de la violencia, cuarenta mil desaparecidos", y a la necesidad de apoyarse en el ejército y las fuerzas armadas "para serenar al país, para que haya paz y tranquilidad en México", para persuadir a diputados y senadores de la necesidad de contar con la GN.[31] Además de insistir en la urgencia de contar con un cuerpo de seguridad con "mística y formación" para enfrentar la

[26] La reforma no sólo ordena a los gobernadores presentar al Consejo de Nacional de Seguridad Pública, en un plazo de 180 días, el diagnóstico del estado de sus fuerzas de policía, sino un programa para el fortalecimiento de dichos cuerpos policiales. Para contar con el servicio y despliegue de la GN, los estados deberán contribuir al costo de dichas operaciones. La medida se contempla como incentivo para el fortalecimiento de capacidades estatales. Actualmente, los gobiernos que piden el auxilio federal mantienen los presupuestos federales en materia de seguridad pública, pero para poder contar con la presencia de la GN, ahora deberán ceder parte de esos recursos. Leticia Robles de la Rosa, "Guardia costará a los estados", en *Excélsior*, 22 de febrero de 2019; Andrea Becerril, "Nueva agrupación sólo se ocupará de delitos federales", en *La Jornada*, 24 de febrero de 2019.

[27] Andrea Becerril y Víctor Ballinas, "Dan luz verde a la Guardia Nacional con mando civil", en *La Jornada*, 22 de febrero de 2019.

[28] "Senado saca Guardia por consenso, pero no la que pidió AMLO", en *Milenio*, 22 de febrero de 2019; Zedryk Raziel, "Dejan control civil a Guardia Nacional", en *Reforma*, 22 de febrero de 2019.

[29] Lo que es claro es que la figura de coordinación supone que aun con un mando civil, habrá que coordinarse con los mandos militares y navales en función de las necesidades operativas. Mayolo López, "Exigen senadores del PRI y PAN mando civil", en *Reforma*, 23 de febrero de 2019.

[30] Diego Petersen, "El ejército mexicano: comer de la mano del presidente", en *El País*, 18 de febrero de 2019.

[31] Alberto Morales y Manuel Espino, "Ejército, decisivo para serenar al país, AMLO", en *El Universal*, 20 de febrero de 2019.

violencia y la inseguridad de casos como el de "las fosas clandestinas en Colima y para reducir los homicidios en estados que son foco rojo", subrayó lo "ilógico" de una situación en la que "habiendo 230 mil elementos del ejército, el gobierno no pueda hacer uso de ellos para garantizar la paz porque no lo permite la ley".[32]

Sin duda, en la propuesta y el diseño de la GN algo influyó el peso de las restricciones presupuestales. Como AMLO, el Secretario de la SSPC Alfonso Durazo, explicó de manera llana que una de las razones por las que se contempló tener personal "comisionado" del ejército y de la marina en la GN es que "no hay presupuesto suficiente para crear una policía exclusivamente civil desde sus orígenes".[33] Y vale la pena también reparar en la intención largamente anunciada de hacer un ejército de paz y de la GN fuerzas de paz "equivalente a las fuerzas de paz de la ONU".[34]

Conclusión

Durante 2019, la GN y las fuerzas armadas reorientaron sus misiones notablemente. A la ya mencionada "guerra" al robo de combustible, conocido como "huachicol", bajo el efecto de la presión de Estados Unidos, se agregó una nueva misión: la construcción de un "Muro de Contención" de la migración encaminada hacia Estados Unidos en México. Ello implicó el despliegue de fuerzas federales en la frontera sur y las principales vías de tránsito de migrantes, provenientes principalmente de Guatemala, Honduras y El Salvador, con destino a Estados Unidos. Por consiguiente, las fuerzas armadas (donde incluimos a la GN) se han visto obligadas a apartarse de su misión principal para coadyuvar a la seguridad interna y pública del país y participar de lleno en misiones no militares. El operativo fallido para la captura de Ovidio Guzmán el 17 de octubre de 2018 en Culiacán no sólo dejó en claro la ausencia de la GN y la descoordinación de las fuerzas de seguridad, sino la falta de una verdadera estrategia de seguridad. El contraste entre la impericia del Estado y la capacidad de movilización del Cártel de Sinaloa no pudo ser mayor. Ante la inusitada capacidad de respuesta de la organización criminal y la amenaza directa a instalaciones militares, incluidas las viviendas de soldados y oficiales, el gobierno federal se vio obligado a ceder y a liberar al hijo del Chapo Guzmán. Al operativo fallido siguió una avalancha de críticas, nacionales e internacionales, que lejos de limitarse a evidenciar los inexplicables errores de la operación, cuestionaron la lógica de la política de seguridad de AMLO. Pocas semanas después, las críticas cobraron nuevos bríos al difundirse la noticia de la terrible masacre de los miembros de la familia LeBaron en los límites de Chihuahua y Sonora a principios de noviembre de 2019. Si el fiasco del operativo en Culiacán sacó a la luz la total falta de coordinación entre las fuerzas federales y la inoperancia de la GN, los hechos terribles de Bavispe exhibieron de manera trágica los límites de la política de seguridad de la administración de AMLO ante los nuevos cánones de la violencia criminal. En efecto, no sólo la fuerza real de organizaciones criminales —mostrada ostentosamente en Culiacán, Michoacán, Guanajuato o Nuevo Laredo, por mencionar algunos estados—, sino su propensión a recurrir a métodos cada vez más bárbaros y extremos, suscitaron enormes dudas y severas críticas a la política de seguridad de AMLO. Ante el tamaño de la amenaza de las organizaciones criminales y un comportamiento cada vez más monstruoso, las premisas del uso no ofensivo de la fuerza y del ejemplo virtuoso que informan la lógica de seguridad de AMLO parecen rebasadas por la realidad de los hechos. Así, la supuesta estrategia fue cuestionada por la misma realidad, pues el incremento de la violencia homicida en 2019 superó los registros históricos en el país.

[32] Jannet López, "'Puras trabas' de las ONG a la Guardia: AMLO", en *Milenio*, 14 de febrero de 2019.

[33] "En 6 meses debe verse un cambio en tendencias de inseguridad. Entrevista con Alfonso Durazo", en *El Financiero*, 25 de febrero de 2019.

[34] Arturo Páramo, "Guardia será como los cascos azules", en *Excélsior*, 21 de febrero de 2019.

4. Las dimensiones de la crisis de derechos humanos en México

Emilio Álvarez Icaza[1]

Actualmente, en México se padecen tantas formas de violencia y violaciones a derechos humanos, que en el país se ha declarado una crisis en este tema. Frente a esa situación, uno pensaría que sería una prioridad del gobierno federal atenderla, pues es parte fundamental de su mandato terminar con esta situación heredada de gobiernos anteriores; sin embargo, a la fecha hay señales encontradas e incluso en algunos rubros hay gran preocupación, mientras que en otros se observan políticas públicas que no están a la altura del desafío.

Marco de referencia

Desde la segunda mitad del siglo pasado, México ha vivido diversas y profundas transformaciones económicas, sociales y políticas, algunas de las cuales han contribuido a la construcción y permanencia de su democracia. Entre ellas, caben destacar la alternancia política, la institucionalización y, recientemente, la reforma constitucional de junio de 2011 en materia de derechos humanos. Ésta suponía un profundo cambio no sólo en la manera de entender e interpretar estos derechos, sino también en la forma de diseñar e implementar políticas públicas con ese enfoque.[2] Esta reforma coincidió con el mandato del ex Presidente Felipe Calderón (2006-2012), quien al inicio de su sexenio declaró la guerra contra el crimen organizado y sacó al ejército de sus cuarteles para hacer labores de seguridad pública. El resultado fue un gran incremento de las violencias y las violaciones a derechos humanos.

Después, entre 2012 y 2018, el gobierno de Enrique Peña Nieto declaró que haría de los derechos humanos una política de Estado. Si bien es cierto que recibió un país lastimado por las violencias que se desataron con la estrategia de guerra contra el crimen organizado, su gobierno tampoco fue capaz de responder a los grandes desafíos y problemas que tenía el país en materia de derechos humanos; por el contrario, se agudizó y profundizó esta crisis. La desaparición de 43 estudiantes de la Normal Rural "Raúl Isidro Burgos" de Ayotzinapa, Guerrero, el 26 de septiembre 2014, fue un caso paradigmático que visibilizó y dimensionó las violaciones derechos humanos, la connivencia de las autoridades y la impunidad en el país. Debido a la gravedad de esta situación, aumentaron los reportes de la sociedad civil y las visitas de organismos internacionales en materia de derechos humanos a México en 2015, como la de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). Asimismo, se dispararon las alertas por la situación de los derechos humanos en el país, específicamente en lo relativo a desaparición forzada, tortura, ejecución extrajudicial y desplazamiento interno forzado.

Frente a esta situación, la respuesta del gobierno federal fue actuar en contra de los mecanismos internacionales. Por ejemplo, abiertamente descalificó al Relator sobre Tortura de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); obstaculizó la visita solicitada por la Relatoría

[1] Senador de la República mexicana por la Ciudad de México.

[2] Entre otras cosas, lo novedoso fue el bloque de constitucionalidad —al incorporarse el Derecho Internacional de los Derechos Humanos con jerarquía constitucional—; el principio pro persona; la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y los derechos a la igualdad y la no discriminación.

de Desplazados Internos de la ONU; desconoció las observaciones finales del Comité contra la Desaparición Forzada de la misma ONU, e incluso los confrontó, como lo hizo con el Grupo Internacional de Expertos Independientes (GIEI) en el caso Ayotzinapa. Fueron muchas las acciones de confrontación con organizaciones internacionales, civiles e intergubernamentales de derechos humanos. Asimismo, para paliar sus actos, comenzó a nombrar a embajadores en cargos clave de organismos internacionales de derechos humanos, con lo que, además, transgredió los principios de independencia e imparcialidad que deben tener los miembros de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos.

Por otra parte, durante el sexenio de Peña Nieto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) emitió 19 recomendaciones por graves violaciones a derechos humanos;[3] y después de que México fue sometido al más reciente Examen Periódico Universal (EPU) de 2018, recibió 264 recomendaciones y se le cuestionó directamente sobre casos de graves violaciones en esta materia.[4] Un ejemplo de la crisis de derechos humanos es el fenómeno de la desaparición y la desaparición forzada; según datos oficiales del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), en 2006 se registraron 337 personas extraviadas o desaparecidas; para 2012 ya eran poco más de 14 mil; 2018 cerró con 37 mil 716, y recientemente el Subsecretario de Derechos Humanos informó que ya se rebasaron las 40 mil.[5] Las dimensiones de la cifra de personas desaparecidas en México podrían compararse con las más de 45 mil que dejó la guerra civil de Guatemala, un conflicto que se extendió entre 1965 y 1996, con un saldo de más de 200 mil víctimas, y en donde 93 % de las atrocidades fueron perpetradas por el ejército;[6] o bien, las 30 mil personas desaparecidas durante la dictadura militar argentina (1976-1983), según datos de organismos de derechos humanos.[7]

En suma, a pesar de que en diversas ocasiones organismos internacionales de derechos humanos señalaron al país que la atribución a las fuerzas armadas de roles de seguridad pública y el despliegue de operativos conjuntos con las instituciones de seguridad estatales y municipales, en distintas partes del país desataban mayores violencias, violaciones graves a los derechos humanos e impunidad, el gobierno fue omiso a dichas llamadas de atención, pero sobre todo, a las demandas de miles las víctimas.

La crisis continúa y se profundiza

México no sólo lleva casi tres lustros con la misma política pública en materia de seguridad, sino que, mediante una reforma constitucional en 2019[8] y su consecuente Estrategia Nacional de Seguridad, "ha metido por la puerta de atrás" a las fuerzas armadas y a una Guardia Nacional (GN) que, por su propia naturaleza, no tiene la capacidad de responder a las necesidades de una estrategia basada en la seguridad humana y ciudadana.[9]

Hoy vivimos la tercera alternancia de gobierno que retoma el mismo paradigma fallido en seguridad pública. Las espirales de violencias siguen, así como los hechos en donde autoridades

[3] Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Recomendaciones por violaciones graves*. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/tipo/225/recomendacion-por-violaciones-graves.

[4] Procedimiento que establece que cada cuatro años se revise el cumplimiento de las obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos de cada Estado Miembro de la ONU.

[5] Información construida a partir del RNPED del Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública, según sus datos abiertos.

[6] PNUD, *Guatemala: una madre puede descansar en paz 31 años después de su muerte*. Disponible en: https:// www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/ourwork/democratic-governance/successstories/guatemala-laying-a-mother-to-rest-after-31-years.html

[7] Emilio Crenzel, Políticas de la memoria en Argentina. La historia del informe nunca más, Papeles del CEIC # 61, septiembre 2010, p. 4.

[8] Se reformaron los artículos 10, 16, 21, 31, 35, 36, 73, 76, 78 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear la Guardia Nacional y se establecieron cinco artículos transitorios. Adicionalmente, se reformaron otros artículos en otras materias.

[9] Para más detalles sobre el concepto de seguridad ciudadana, véase *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA, Washington, D.C., 2009, pp. 6-44.

se han visto involucradas. De esto dan cuenta algunos hechos graves acaecidos en 2019: en Minatitlán, Veracruz;[10] en la misma entidad, Coatzacoalcos;[11] Cuernavaca, Morelos;[12] Uruapan, Michoacán;[13] Salamanca, Guanajuato;[14] Miguel Alemán, Tamaulipas;[15] Aguililla, Michoacán;[16] Tepochica, Guerrero;[17] Culiacán, Sinaloa;[18] y el reciente caso de la familia LeBarón, en Chihuahua.[19] Así pues, el país atraviesa una etapa más en la que el gobierno en turno da continuidad al fallido paradigma militarizante de la seguridad pública.

A la fecha, la GN ni siquiera atiende las labores para las cuales fue creada, pues buena parte de sus funciones ha sido impedir la entrada de migrantes en la frontera sur del país. De esta manera, México omite atender otra parte de la crisis de derechos humanos. Tras el acuerdo del 7 de junio de 2019 con autoridades de los Estados Unidos para reducir la migración hacia el norte, el gobierno envió al menos seis mil oficiales de la GN a su frontera con Guatemala —sin considerar las labores de la GN en otras partes del territorio nacional—, con lo que, en ese mismo mes, México batió el récord de deportaciones, apenas tres semanas después de lograr el pacto migratorio con Trump: un total de 21 mil 912 migrantes, 33 % más que en el mes anterior, según datos del Instituto Nacional de Migración (INM).[20]

Es necesario recordar que en octubre de 2018 México vivió un intenso pico de la crisis migratoria, cuando el 13 de ese mes partió de San Pedro Sula, Honduras, una caravana de migrantes compuesta por al menos 200 personas rumbo a los Estados Unidos, y a la que se le fueron sumando hondureños, guatemaltecos y salvadoreños a lo largo de la ruta. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) estimó que al llegar a México la caravana estaba compuesta por unas 7 mil 200 personas; asimismo, el Relator para los derechos de los migrantes advirtió que recurrir a las fuerzas armadas sería "muy peligroso", ya que cuando se emplean para tareas que no les son propias, eso termina en violaciones a derechos humanos.[21]

De esta manera, al pasar de un paradigma de solidaridad a uno de seguridad nacional, la política exterior en materia de derechos humanos implica una negación, por no decir una traición, a los principios impulsados por México en las últimas décadas, que partían de una visión humanista y protectora de derechos y libertades, cuya muestra más acabada fue recibir a más de

[10] "La masacre de Minatitlán dispara las cifras de violencia en México", CNN Español, 22 de abril de 2019. Disponible en: https://cnnespanol.cnn.com/2019/04/22/la-masacre-de-minatitlan-un-recordatorio-de-la-violencia-en-veracruz/

[11] "Sube a 30 la cifra de muertos por ataque a bar en Coatzacoalcos, Veracruz", en *Animal Político*, 7 de septiembre de 2019. Disponible en: https://www.animalpolitico.com/2019/09/sube-30-muertos-ataque-bar-coatzacoalcos-veracruz/

[12] "Masacre en Cuernavaca: comando ingresó a un domicilio y asesinó a 6 personas", en *Infobae*, 20 de septiembre de 2019. Disponible en: https://www.infobae.com/america/mexico/2019/09/20/masacre-en-cuernavaca-comando-ingreso-a-un-domicilio-y-asesino-a-6-personas/

[13] "Masacre en Uruapan: CJNG dejó 19 cuerpos mutilados y colgados de un puente", en *Infobae*, 8 de agosto de 2019. Disponible en: https://www.infobae.com/america/mexico/2019/08/08/horror-en-uruapan-dejaron-al-menos-16-cuerpos-mutilados-y-colgados-de-un-puente/.

[14] Alberto Nájar, "Masacre en Guanajuato: asesinan a 15 personas en un ataque armado en un bar en la ciudad de Salamanca, en el centro de México", BBC, 9 de marzo de 2019. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47510955.

[15] Agencia Reforma, "Masacre en Tamaulipas: suman 24 muertos en Miguel Alemán", en *Debate*, 10 de enero de 2019. Disponible en: https://www.debate.com.mx/policiacas/Masacre-en-Tamaulipas-suman-24-muertos-en-Miguel-Aleman-20190110-0187.html.

[16] "Matan a 14 policías en emboscada del Cártel de Jalisco en Aguililla, Michoacán", en *Aristegui Noticias*, 14 de octubre de 2019. Disponible en: https://aristeguinoticias.com/1410/mexico/matan-a-14-policias-en-emboscada-del-cartel-jalisco-en-aguililla-michoacan/.

[17] Arturo De Dios Palma, "Enfrentamiento armado en Iguala deja 15 muertos", en *El Universal*, 16 de octubre de 2019. Disponible en: https://www.eluniversal.com.mx/estados/enfrentamiento-armado-en-iguala-deja-15-muertos#imagen-1.

[18] "Ovidio Guzmán así fue la detención minuto a minuto", en *El Universal*, 30 de octubre de 2019. Disponible en: https:// www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/ovidio-guzman-asi-fue-la-detencion-minuto-minuto

[19] José Gil Olmos, "Julián LeBarón ante la apatía de la Sociedad, estamos tocando fondo", en *Proceso*, No. 2245, 10 de noviembre de 2019, pp. 12-13.

[20] Javier Lafuente, "Las cesiones en migración aplacan los ataques de Trump a México", en *El País*, 22 de julio de 2019. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/07/21/mexico/1563728366_358579.html.

[21] "Guterres pide respeto a la ley internacional en el trato a la caravana de migrantes", ONU, 22 de octubre de 2018. Disponible en: https://news.un.org/es/story/2018/10/144406

medio millón de refugiados guatemaltecos en momentos críticos de la guerra civil en el vecino país del sur en los años ochenta del siglo pasado. Por ésta y otras acciones, México fue un ejemplo en materia de política migratoria; en contraste, hoy realiza el trabajo sucio que determina e impone la administración Trump desde el gobierno de los Estados Unidos.

Por otra parte, el Estado mexicano continúa con una gran deuda en materia de justicia, sobre todo para víctimas. El modelo de justicia ha fracasado y está colapsado. De esto da cuenta el reciente anuncio de la reforma del Poder Judicial, el pasado 21 de octubre de 2019, donde el Fiscal General de la República informó que en el país se cometen 32 millones de delitos al año, de los cuales sólo dos millones se denuncian y sólo 200 mil terminan en algún tipo de sanción.

La pasada reforma a la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República era la oportunidad para refundar el modelo nacional de justicia. El Poder Legislativo reformó el artículo 102 constitucional para generar las condiciones que permitieran conformar una Fiscalía verdaderamente autónoma, sensible y capaz de romper con los vicios del pasado. Así, más allá de la figura del Fiscal, es necesario el rediseño y la reestructuración profunda de la institución. Para avanzar en la figura de una Fiscalía autónoma, se requiere de la creación de un modelo de justicia que considere pesos y contrapesos.

En este orden de ideas, también es preocupante la reforma al artículo 19 constitucional, que busca la ampliación y el agravamiento de las medidas punitivas que revierten el principio de presunción de inocencia y el derecho al debido proceso en el sistema penal acusatorio. Lo anterior va en contra de todas las recomendaciones de organismos nacionales e internacionales, públicos y sociales, de derechos humanos, lo que, además, viola el principio constitucional de progresividad. Esta medida igualmente conlleva consecuencias en el sistema penitenciario, como fue el caso de la Ciudad de México, en donde de 2010 a 2014 hubo una sobrepoblación mayor a 70 %, tendencia que se inició con reformas similares a principios de los años dos mil.[22] Desconocer las verdaderas dimensiones de la crisis de derechos humanos en el país es otro problema que tampoco ayuda a resolverla. A esto hay que sumar el hecho de que las recomendaciones que diversos organismos internacionales de derechos humanos han hecho a México continúan incrementándose. Tan sólo entre 1994 y 2018 ya sumaban alrededor de tres mil; además, no hay un verdadero seguimiento puntual en relación con su cumplimiento y alcances.[23] Aunado a lo anterior, actualmente hay un problema en materia de transparencia y rendición de cuentas que es clave para la construcción de certeza y para poder medir lo que sucede en el ámbito de los derechos humanos. Así pues, contrario a lo que comúnmente se afirma, son poco accesibles las bases de datos y las cifras oficiales fidedignas en distintas materias, como es el caso de las personas desaparecidas o ejecutadas o heridas por las integrantes de las fuerzas armadas, por mencionar algunos datos básicos para medir la evolución de esta crisis. Esta opacidad y diferencia de datos públicos fue parte central de la discusión del periodista Jorge Ramos con el presidente Andrés Manuel López Obrador.[24]

Asimismo, los datos proporcionados por el RNPED no reflejan la realidad porque en ocasiones los familiares tienen miedo de reportar a los desaparecidos, por la falta de confianza en el sistema de justicia o a la acción de la autoridad policial, que en muchos casos actúa en connivencia con el crimen organizado. A estos factores hay que agregar que, según el anterior Comisionado para la Búsqueda de Personas desaparecidas de la Secretaría de Gobernación, Roberto Cabrera, este registro no considera los siguientes aspectos:[25]

[22] La población penitenciaria. Disponible en: https://penitenciario.cdmx.gob.mx/poblacion-penitenciaria. Fecha de consulta: 30 de octubre de 2019.

[23] Secretaría de Relaciones Exteriores, *Primer Informe sobre el Seguimiento y Atención a las Recomendaciones Internacionales en Materia de Derechos Humanos dirigidas al Estado mexicano (2000-2018)*. Disponible en: http://recomendacionesdh.mx/upload/pissar_2000-2018SRE.pdf

[24] Disponible en: https://m.youtube.com/watch?v=_BMeALWoZno

[25] "Mensaje del Comisionado Nacional Roberto Cabrera Alfaro sobre las acciones realizadas por la Comisión Nacional de Búsqueda", Secretaria de Gobernación, 17 de enero de 2019. Disponible en: https://www.gob.mx/segob/prensa/mensaje-del-comisionado-nacional-roberto-cabrera-alfaro-sobre-las-acciones-realizadas-por-la-comision-nacional-de-busqueda?idiom=es

- no constituye una herramienta que permita conocer dónde nos encontramos en el tema de personas desaparecidas;
- no responde a las preguntas de quiénes son las personas desaparecidas y cuáles fueron las circunstancias de su desaparición;
- no es un registro exhaustivo, ya que no incluye casos de personas desaparecidas que iniciaron como secuestro, trata, ni casos que no habían sido denunciados;
- excluye algunos casos previamente reportados y con expediente;
- incluye pocos datos sobre la desaparición de migrantes y sobre los casos de desaparición forzada.

Es importante señalar que el Poder Legislativo abrogó el 16 de enero de 2018 la Ley del Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas por el Decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud aprobado el 17 de noviembre de 2017. Esto repercutió en que la responsabilidad del registro de personas desaparecidas del país se trasladó a la Comisión Nacional de Búsqueda, que a la fecha no ha actualizado la información.

A lo anterior se suman otros fenómenos sociales que vuelven más compleja la situación de los derechos humanos en México, como el caso de las personas ejecutadas, quienes muchas veces terminan en fosas clandestinas, lo que ha derivado en un enorme universo del horror presente en distintos estados de la República. Así, por ejemplo, en la fosa más grande hallada en el predio Colinas de Santa Fe, en Veracruz, se encontraron 298 cráneos y 22 mil 500 restos humanos en total. Tan sólo en dicha entidad se han descubierto 322 fosas clandestinas.[26] Éstas se han encontrado en casi todo el país. Algunos datos señalan que ascienden a tres mil 24, y las entidades federativas con mayor número son Tamaulipas, Jalisco, Chihuahua, Guerrero Sinaloa y Zacatecas.[27]

En realidad, no hay datos oficiales fidedignos sobre las fosas clandestinas relacionadas directamente con las desapariciones, pues en aquéllas hay un número elevado de cadáveres y restos humanos que se exhuman de ellas, la mayoría de los cuales no son identificados. Además, a la fecha no existen datos oficiales sistematizados y confiables. Sin embargo, de acuerdo con el *Informe Especial sobre Desapariciones de Personas y Fosas Clandestinas en México* de la CNDH, entre el 1° de enero de 2007 y septiembre de 2016 se habían exhumado mil 548 cadáveres, de los cuales 152 correspondían al sexo femenino y 1,053 al masculino, en 343 casos no se proporcionó el sexo y sólo fueron identificados 796.[28]

La mayoría de las veces, son los familiares quienes se encargan de la búsqueda de las personas desaparecidas sin el apoyo de las autoridades y con sus propios recursos económicos. Una imagen tristemente frecuente es la de familiares de desaparecidos, buscando en campos, con varas, tanteando la tierra con un palo, intuyendo dónde hay otro predio lleno de horror y de muerte. Realizan estas actividades bajo el recelo y la observación de cuerpos policíacos que están coludidos con el crimen organizado; es decir, muchas veces su búsqueda se lleva a cabo bajo la mirada de las mismas personas responsables de los entierros en fosas clandestinas.[29]

[26] Rodrigo Soberanes, "Cierran Colinas de Santa Fe, la fosa más grande de México hallada por madres de desaparecidos", en *Animal Político*, 9 de agosto de 2019. Disponible en: https://www.animalpolitico.com/2019/08/veracruz-cierran-colinas-santa-fe-busquedas-fosas/

[27] "Datos del horror: Hay 3,024 fosas clandestinas en México", en *Aristegui Noticias*, 30 de agosto de 2019. Disponible en: https://aristeguinoticias.com/3008/mexico/datos-del-horror-hay-3024-fosas-clandestinas-en-mexico/

[28] Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México*, 2017. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/documento/informe-especial-de-la-comision-nacional-de-los-derechos-humanos-sobre-desaparicion-de

[29] "Así se descubrió la fosa clandestina más grande de México a partir de un mapa dibujado a mano", *Univisión*, 16 de marzo de 2017. Disponible en: https://www.univision.com/geografia/mexico/asi-se-descubrio-la-fosa-clandestina-mas-grande-de-mexico-a-partir-de-un-mapa-dibujado-a-mano

Así, en México no solamente desaparecen miles de personas con total impunidad; quienes buscan a sus familiares desaparecidos, son perseguidos, amenazados, y muchas veces asesinados por el crimen organizado que actúa en connivencia con las policías y las autoridades locales.

Otra de las dimensiones de la crisis de derechos humanos es el desplazamiento interno forzado. Mientras no se reconozca en toda su dimensión esta tragedia humana y no se diseñe una política pública para atender a las víctimas, se seguirán reproduciendo de manera estructural cadenas sistemáticas de violaciones a los derechos humanos. Este fenómeno —provocado principalmente por la acción de redes macrocriminales y la violencia que generan— es algo que el gobierno federal está obligado a atender de manera urgente. La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) señala la ausencia de información precisa que permita hacer un diagnóstico claro sobre el desplazamiento interno forzado en México. Reconoce que se trata de un fenómeno invisibilizado y que, aunque las estadísticas disponibles no permiten tener certeza de su dimensión exacta, los datos preliminares son alarmantes, pues se estima que al menos 338 mil 405 personas han sido internamente desplazadas por la violencia en México de 2006 a la fecha.[30]

La violencia contra las mujeres y las niñas es otra de las dimensiones de la crisis de derechos humanos en México, la cual es causa y consecuencia de la desigualdad y de la discriminación de género. "El concepto de feminicidio abarca a los individuos responsables, pero también señala la responsabilidad de las estructuras estatales y jurídicas. Por ello, es necesario subrayar la importancia de que exista el reconocimiento y la incorporación de este concepto en las legislaciones y los códigos penales de cada país".[31] Las 32 entidades del país han tipificado el delito de feminicidio y, de acuerdo con la Comisión Nacional para Prevenir y erradicar la Violencia Contra las Mujeres (CONAVIM), 18 entidades han declarado la alerta de género, dos están en proceso de hacerlo, y ocho han rechazado declararla.[32] Según las cifras del Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública, durante los cuatro primeros meses de 2019 murieron mil 199 víctimas de la violencia machista; es decir, cada dos horas y media en promedio, una mujer es asesinada por el hecho de ser mujer.[33] A pesar de la movilización social que han impulsado grupos importantes de mujeres, la violencia feminicida no disminuye; datos oficiales señalan que, a abril de 2019, las autoridades mexicanas contabilizaron 315 homicidios, convirtiéndose en el mes con más delitos contra la mujer en ese año; le siguió marzo, con 310; mientras en el mes de enero se cometieron 302 asesinatos y el mes de febrero tuvo 272 crímenes contra mujeres con dolo.[34]

Por otra parte, preocupa la situación que viven en México los defensores de derechos humanos: a agosto de 2019, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (OACNUDH-MX) había documentado por lo menos 13 asesinatos.[35] Lo mismo sucede con los periodistas: Reporteros Sin Fronteras ha contabilizado 10 periodistas asesinados de enero al 12 de septiembre de 2019, cifra que coloca a México en el lugar 144 de 180 países de la clasificación mundial de libertad de prensa, lo que lo convierte en uno de los países más peligrosos y mortíferos del mundo para los medios de comunicación.[36]

Hay otro tipo de ataques en contra de los periodistas; lo que llama la atención es que provengan del propio presidente del país, quien los estigmatiza y censura sólo por ejercer una posición crítica con respecto a las acciones de su gobierno. Como ejemplo, se puede mencionar el caso del

[30] CMDDPDH, *Desplazamiento forzado en México*. Disponible en: http://cmdpdh.org/temas/desplazamiento-interno/

[31] ONU Mujeres e Inmujeres, *La violencia feminicida en México*, *aproximaciones y tendencias 1985-2016*, México, 2017, p. 12.

[32] Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres. Disponible en: https://www.gob.mx/conavim/es, 3 de noviembre de 2019.

[33] "El país feminicida: 1,199 mexicanas fueron asesinadas en lo que va de 2019", en *Infobae*, 30 de mayo de 2019. Disponible en: https://www.infobae.com/america/mexico/2019/05/30/feminicidio-en-cifras-rojas-en-mexico-asesinan-diariamente-a-nueve-mujeres/

[34] *Ibidem.*

[35] "La protección para periodistas necesita más recursos, pero sobre todo una respuesta de Estado", Noticias ONU México, 26 de agosto de 2019. Disponible en: https://news.un.org/es/story/2019/08/1461131

[36] Reporteros sin Fronteras, "Violencia y miedo cotidianos". Disponible en: https://rsf.org/es/mexico.

periódico *Reforma* y su director editorial Juan Pardinas, quien fue víctima de amenazas de muerte y ataques en las redes sociales después de que en sus conferencias matutinas López Obrador dedicara gran espacio a criticar el periódico. Al respecto, la organización artículo 19 ha referido que "el discurso 'estigmatizante' del presidente respecto a ese medio de comunicación, tiene un impacto directo en cuanto a la protección o riesgo que puede generar hacia la labor de la prensa, pues él permea en el discurso del resto de la sociedad e incluso llega a generar ataques […]".[37] El caso más reciente es el del periodista Luis Cardona, quien luego de cuestionar al presidente por los acontecimientos y la información pública en Culiacán, fue atacado por los seguidores de AMLO e incluso su familia recibió amenazas a través de redes sociales.[38]

Conclusión

Las dimensiones de la crisis de derechos humanos en el país no sólo continúan profundizándose en diversos aspectos, sino que no se han tomado las medidas suficientes para llevar a cabo una verdadera política de Estado en esta materia. Hoy en día, las decisiones de política pública están muy por debajo del tamaño del desafío y de la deuda con las víctimas. Ése es justo el dilema, un dilema de futuro: enfrentar las diversas dimensiones de las crisis con las acciones que lleven a atenuar las inercias y herencias y respondan a los nuevos desafíos con medidas efectivas que partan de un enfoque de derechos humanos.

Esta crisis va más allá de las inercias y las herencias de los gobiernos anteriores; el nuevo gobierno tiene ya responsabilidades de Estado y sus propias acciones o inacciones pueden agudizar la crisis. Es claro que la empatía y la atención preferencial a algunos casos paradigmáticos, como el de los 43 estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa, no alcanza para atender y enfrentar el tamaño de esta crisis. De hecho, hay señales de que los colectivos y los líderes del movimiento de víctimas levantan la voz para exigir a la administración de López Obrador no sólo la atención debida, sino el cumplimiento de los compromisos y las promesas realizadas en materia de justicia, seguridad, paz y atención a víctimas. Un ejemplo de esto es la tercera carta pública del poeta Javier Sicilia dirigida al presidente.[39] La atención a esta crisis reflejará de manera muy certera el alcance de la transición democrática de México, su futuro y viabilidad como Estado democrático.

[37] "Periodistas asesinados en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador", en *El Economista*, 12 de septiembre de 2019; "Director de Reforma recibe amenazas de muerte; AMLO ofrece protección", en *Animal Político*, 26 de abril de 2019/. Disponible en: https://www.animalpolitico.com/2019/04/director-reforma-amenazas-articulo-19/

[38] "Luis Cardona pide mecanismo de protección por ataques de seguidores de AMLO", en *Diario contrapeso ciudadano*, 2 de noviembre de 2019. Disponible en: https://www.contrapesociudadano.com/luis-cardona-pide-mecanismo-de-proteccion-por-ataques-de-seguidores-de-amlo/

[39] Javier Sicilia, "Tercera carta abierta a Andrés Manuel López Obrador", en *Proceso*, No. 2246, 17 de noviembre de 2019, pp. 50-51.

5. Zonas de Silencio. La libertad de expresión amenazada

Leonardo Curzio[1]

La libertad de expresión es la madre de todas las libertades. Sin ella, el conjunto de derechos básicos de una democracia se ve amenazado. Coartar la libertad de expresión no solamente conculca el derecho de los profesionales del periodismo, sino que, de manera colateral, impide el acceso a la información por parte de los ciudadanos. Cuando se deja de informar sobre determinados temas, se corre el riesgo de dejar de brindar elementos de evidencia fundamental para analizar el desempeño gubernamental y otros asuntos relevantes, lo cual puede empezar con algunas omisiones y concluir en la constitución de auténticas "zonas de silencio" en donde los temas candentes como la inseguridad, la violencia o la corrupción desaparecen de las páginas de los diarios o de los contenidos de los programas radiofónicos y televisivos. Riesgo mayor. En algunas entidades federativas, como veremos más adelante, se están construyendo estas zonas de silencio engendradas por las amenazas y el asesinato de periodistas y activistas, dejando a la sociedad en un vacío informativo paralizante.

En México se vive una alarmante situación de agresión a la comunidad de periodistas y trabajadores de los medios de comunicación. Entre el año 2000 y 2019, se tiene un registro de 149 homicidios y 21 desapariciones. En el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) fueron 25 homicidios y 3 desapariciones; en el de Felipe Calderón (2006-2012) fueron 52 homicidios y 15 desapariciones; en el de Enrique Peña Nieto (2018-2018) 59 homicidios y 3 desapariciones; y en el de Andrés Manuel López Obrador, 13 homicidios en el primer año de su gobierno (hasta el 18 de diciembre de 2019).[2] En 2020, entre enero y junio, han sido asesinados 5 periodistas.[3]

A la libertad de expresión se le puede amenazar desde distintos frentes y con diversos mecanismos. Existe la tradicional censura previa de gobiernos mediante la intimidación o la utilización de canales más sutiles (como la publicidad gubernamental) que consiguen desviar el ejercicio periodístico de su naturaleza original. Quien escribe estas páginas, vivió en primera persona el condicionamiento de líneas editoriales, consecuencia de la dependencia de dinero público por parte de la empresa de comunicación en la que laboraba. El tema de la publicidad oficial como elemento condicionante de la libertad de expresión ha sido tratado por Jacqueline Peschard y un equipo de investigadores en una obra reciente.[4]

En este artículo nos referiremos a una realidad infinitamente más dolorosa la cual, lamentablemente, hermana a periodistas y a defensores de derechos humanos. Los informes del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE) sobre la libertad de expresión 2019 y 2020 incluyen a los defensores del medio ambiente, pues todos ellos están expuestos a una problemática similar de enorme precariedad y riesgo descomunal.[5] Es verdad que lo que ocurre a periodistas y activistas no es un fenómeno aislado. Está claro que no corren buenos

[1] Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM. Miembro del CASEDE.

[2] Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (CNDH) (s.f.), *Informe Anual de actividades 2019*. Disponible en: http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=50063.

[3] *Informe Libertad de Expresión en México 2020*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México, 2020. Disponible en: https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/periodismo-y-libertad-de-expresion/554-informe-libertad-de-expresion-2020

[4] Jaqueline Peschard, (coord.), *La larga marcha hacia una regulación de calidad en publicidad oficial en México*, UNAM, Secretaría de Desarrollo Institucional, México, 2019.

[5] CASEDE, *Informe 2019 Libertad de expresión en México. -Ineficacia Institucional -Persistencia de las agresiones -Zonas de silencio*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C., México, 2019. *Informe Libertad de Expresión en México 2020*, *op. cit.*

tiempos para la libertad de expresión a pesar de que México reúne todos los requisitos de una democracia electoral. Es también claro que es un país de alto riesgo en el cual tampoco se registra, de manera abierta, un conflicto armado en el que se identifique una parte sublevada contra el gobierno. La pregunta perturbadora es: si el gobierno es de naturaleza democrática y no hay un conflicto armado, ¿cómo explicar el deterioro de las condiciones en las que se ejerce la labor de periodistas y defensores de derechos humanos? La respuesta preliminar es que lo que hay en México es un Estado claramente disfuncional que no consigue articular dos funciones fundamentales de cualquier Estado con independencia de la naturaleza de su régimen: la seguridad y la procuración de justicia.

La función de proveer seguridad pública es básica y es una asignatura pendiente de la democracia. La más reciente encuesta del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) sobre victimización y percepción establece que cerca de 25 millones de mexicanos mayores de 18 años fueron víctimas de delitos en el año estudiado (2018).[6] Esto significa que en 34 % de los hogares del país por lo menos uno de sus integrantes fue víctima de la delincuencia. Con estas cifras, es estadísticamente muy probable que en algún momento un ciudadano, cualquiera que sea su oficio o profesión, pueda ser extorsionado, secuestrado, robado, amenazado o incluso asesinado. México es un país victimizado.

Además de este desolador panorama que las estadísticas oficiales reflejan, de la misma encuesta se desprende que 93 % de los delitos no son reportados a la autoridad. Las razones varían, pero la primera es porque se considera una pérdida de tiempo denunciarlos o porque no se le tiene confianza al gobierno. Las dos explicaciones para no levantar denuncias nos llevan al mismo sitio. Es el *vox populi* que las fiscalías no cumplirán con la tarea fundamental de castigar a quienes cometen delitos. La impunidad es, por tanto, la regla en México y, por ende, en vez de vivir bajo el imperio de la ley, se vive en el imperio de una aberrante "anticerteza": el que la hace no la paga, es decir, quien comete un delito, tiene una enorme probabilidad de no ser castigado. Las dimensiones de la impunidad son cada vez más conocidas y, en consecuencia, es cada vez más claro que si las causas que la generan no son tratadas de manera sistemática e integral, es muy difícil imaginar una política de seguridad y procuración de justicia medianamente exitosas. La Universidad de las Américas Puebla ha documentado, mediante sus Índices de Impunidad,[7] la situación que vive el país respecto a otras naciones y también nos ha permitido conocer con detalle los componentes que explican los altos niveles de ineficiencia institucional en esta materia. Podemos agregar más evidencias. La organización Impunidad Cero ha identificado, con precisión, el funcionamiento de las Procuradurías y los datos son desalentadores.[8] La asociación México Evalúa también ha aportado datos concluyentes sobre la extraordinaria ineficiencia de las procuradurías y fiscalías a las que, en números redondos, se les escurren entre los dedos 94 % de los casos por incapacidad para articular adecuadamente los expedientes, es decir, por ineficacia institucional.[9] Los informes han sido dados a conocer en distintos foros, al igual que el Informe sobre Libertad de Expresión, ediciones 2019 y 2020, antes mencionado, el cual ha publicado el CASEDE y otras organizaciones, y que reflejan con detalle la situación de periodistas y activistas.[10]

En estricto sentido, que maten a un periodista es un asunto tan grave como el que priven de la vida a un carpintero, a un sociólogo o a un antropólogo; sin embargo, con el asesinato de un

[6] INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública* (ENVIPE) 2019. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_presentacion_nacional.pdf

[7] *Índice Global de Impunidad IGI-MEX 2018*, Universidad de las Américas Puebla, México, marzo de 2018; Juan Antonio LeClerq, y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, *Indice Global de Impunidad 2020. Escalas globales de impunidad*, Universidad de Las Américas-Puebla, Puebla, 2020.

[8] Guillermo Zepeda y Paola Jiménez, *Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías 2019*, Impunidad Cero, México, 2019.

[9] México Evalúa, *Hallazgos 2018. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México*, México, 2019.

[10] CASEDE, Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), Seminario sobre Violencia y Paz, Academia Interamericana de Derechos Humanos (AIDH), Comisión Derechos Humanos Estado de Coahuila (CDHEC) y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

periodista hay implicaciones suplementarias: primero, ya lo señalábamos desde el inicio, el acceso o el derecho a la información de las sociedades se conculca. Hay evidencia de que la línea de trabajo de varios colegas (que es básicamente el vínculo entre lo político y lo criminal) resulta altamente tóxica para ciertos gobiernos locales y riesgosa para los periodistas que la documentan. Con su silencio, la sociedad tiene cada vez menos información sobre ese tema que explica, en gran medida, la disfuncionalidad de las instituciones pues los policías y las procuradurías sirven de tapaderas creando así un círculo vicioso. Pero el crimen contra un comunicador está asociado también con la libertad de expresión. Si un periodista ve que en su entorno hay cada vez más riesgo por investigar ciertas temáticas, puede autocensurarse o, abandonar el tema, para abordar algunos más inocuos, provocando el vacío que señalábamos antes.

El contexto en el que se desarrolla la libertad de expresión tiene, además de los asesinatos, otros condicionantes, tales como las intimidaciones que se expresan desde las redes sociales o la voluntad de desacreditar la reputación de aquellos que defienden puntos de vista alternos o divulgan información que no interesa a determinados sectores gubernamentales y en algunos casos también privados. Cabe destacar que el fenómeno es esencialmente local, pero en el ámbito federal se vislumbran también tendencias preocupantes. Desde el gobierno se fomenta una división entre quienes, desde el punto de vista gubernamental, realizan apropiadamente su trabajo. El presidente habló, por ejemplo, de la prensa que *se porta bien*, al criticar un reportaje que le era adverso. El tema no es anecdótico, hasta el punto en que la presidenta de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), María Elvira Domínguez, ha hecho ver que, si bien es válida la crítica por parte del jefe del Estado al trabajo de los medios, lo que no es procedente es estigmatizar a un sector de la prensa con el que no coincide, pues ello puede alimentar un contexto de riesgo para los periodistas que ejercen un periodismo crítico de opinión o investigación.[11] En el mismo sentido, se expresaba el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Edison Lanza, quien, en una entrevista con el autor de este artículo apuntaba lo siguiente: "El gobierno y las autoridades tienen no sólo el derecho, sino la obligación de explicar todos los temas a la población y la prensa está sujeta a una crítica. Los medios y los periodistas pueden equivocarse, pueden tener una información no rigurosa o presentar una información sesgada. Pero cuando de ese punto se pasa a descalificar o a tacharlos de enemigos, deshonestos u opositores, no sólo no se tiene el derecho, sino que se está violando, de algún modo, la libertad de expresión. Porque ellos [el gobierno] tienen que garantizar, en un país democrático, que haya el derecho (sic) a difundir información, a presentar ideas e incluso a investigar. Porque muchas veces pasan del límite de la crítica a violar la libertad de expresión".[12]

Vista en su definición más elemental, la democracia es el gobierno del pueblo, para el pueblo, por el pueblo y frente al pueblo. Digámoslo sin ambages: además de requerir una legislación electoral equitativa, órganos autónomos (o creíbles) que organicen los procesos electorales y tribunales que resguarden la imparcialidad, un pueblo que no tiene garantizado el acceso a una información fidedigna y carece de un gobierno abierto y trasparente que rinda cuentas, no puede delegar, en condiciones totalmente libres, su soberanía. Y no lo puede hacer a cabalidad porque carece de los elementos fundamentales para tomar decisiones (elegir) y evaluar el desempeño de la administración.

Para las democracias tradicionales, y más aún las contemporáneas, es un desafío colosal que los medios y los periodistas puedan, no sólo acceder a la información gubernamental, sino tener plena libertad para requerir la faltante y cuestionar la existente. Por esta razón, las pugnas y fricciones con los gobiernos son cotidianas y por ello los periodistas requieren de una garantía suplementaria para desempeñar su tarea. Las posibilidades de mentir desde el poder (o para llegar al gobierno) son amplísimas (y crecientes por la difusión de noticias falsas en las redes

[11] Alberto Morales, "SIP: AMLO puede criticar a la prensa, pero no estigmatizarla", en *El Universal*, 12 de septiembre de 2019.

[12] "Entrevista con Edison Lanza", Leonardo Curzio en Fórmula, 29 de marzo de 2019. Disponible en: https://soundcloud.com/user-404376331/eld

sociales) y pueden afectar severamente el correcto funcionamiento de la democracia. El debate es global. Pero regresemos a la dinámica local.

La importancia de lo local

Uno de los puntos relevantes que parece desprenderse del informe y de los estudios monográficos realizados para Coahuila,[13] Nuevo León,[14] Chihuahua[15] y la Ciudad de México,[16] es que no existe una política centralizada para disminuir la libertad de expresión y amordazar a la prensa, lo cual, a estas alturas es tranquilizador. Como apuntábamos antes, la anomalía mexicana proviene de la disfuncionalidad del Estado, no de la naturaleza autoritaria del gobierno. El patrón de agresiones, amenazas y voluntad de desacreditar no tiene, según la evidencia, una pauta predeterminada y centralizada, aunque sí hay algunas regularidades. Las diferencias entre entidades merecen alguna consideración. En la capital de la República, el marco legal tiene estándares internacionales que incluyen las cláusulas de respeto al secreto profesional y, por supuesto, el cuidado de las fuentes, pero se hace notar que siguen existiendo delitos potencialmente riesgosos como el del ultraje a la autoridad y ataques a la paz pública que podrían, en un momento determinado, ser un problema para los comunicadores.

La exigencia en materia de transparencia no es demasiado elevada, tanto que el órgano garante de acceso a la misma estuvo sin integrarse durante un periodo considerable sin que esto haya generado una situación de alarma. Las agresiones a periodistas han tenido un impacto alto, una de ellas ocurrió en cadena nacional cuando el periodista Juan Manuel Jiménez reportaba en directo una marcha de protesta por las agresiones a las mujeres en la capital.[17] La ciudad no tiene criterios claros para la distribución de recursos en publicidad oficial y vive, igual que otras entidades del país, un incremento de la inseguridad. Durante el año 2018, por ejemplo, los homicidios crecieron cerca de 14 % y las relaciones con las instituciones de seguridad no se caracterizan por ser particularmente fluidas. La percepción de riesgo es muy alta, como se desprende de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU).[18] La Fiscalía General de la República tiene poco respaldo, y los policías son quienes tienen más quejas de violaciones a los derechos humanos.

En el caso de Nuevo León, el informe destaca la armonización de la Constitución estatal con la reforma constitucional federal promulgada en 2011, que pone a los derechos humanos en el centro de su argumentación. Resalta también el endurecimiento de las sanciones por proferir amenazas a periodistas y defensores, pero no se han desarrollado, en su totalidad, los mecanismos para hacer exigibles estos derechos. Tampoco tiene un marco legal claro para la distribución de recursos en materia de publicidad oficial, y el gobernador Jaime Rodríguez Calderón ha tenido expresiones duras contra medios tradicionales e hizo, durante su campaña, la promesa de que gobernaría solamente a través de redes sociales.

Por su parte, en Chihuahua destaca la creación de la Unidad Estatal de Protección a Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas. También se debe anotar que el gobierno de

[13] CASEDE, *Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2019/Coahuila*, junio, 2019. Disponible en: https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/periodismo-y-libertad-de-expresion/435-indice-estatal-de-libertad-de-expresion-en-mexico-2019-coahuila

[14] *Idem*, *Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2019 / Nuevo León*, julio, 2019. Disponible en: https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/periodismo-y-libertad-de-expresion/442-indice-estatal-de-libertad-de-expresion-en-mexico-2019-nuevo-leon

[15] *Idem*, *Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2019/Chihuahua*, mayo, 2019. Disponible en: https://www. casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/periodismo-y-libertad-de-expresion/428-indice-estatal-de-libertad-de-expresion-en-mexico-2019/file

[16] *Idem*, *Índice Estatal de Libertad de Expresión en México 2019/Ciudad de México*, agosto, 2019. Disponible en: https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/periodismo-y-libertad-de-expresion/449-indice-estatal-de-libertad-de-expresion-en-mexico-2019-ciudad-de-mexico

[17] Transmitido por ADN40. 16 de agosto de 2019.

[18] INEGI, *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana* (ENSU), junio, 2019. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/ensu/ensu2019_07.pdf

Chihuahua disminuyó, en 2018, más de 50% del gasto en publicidad oficial, y el Instituto para la Transparencia muestra una razonable efectividad al procesar la mayoría de las solicitudes de información requeridas. El gobernador Javier Corral ha tenido disputas públicas con algunos medios, pero el caso del asesinato de Miroslava Breach sigue abierto y se ha convertido, junto con el de Javier Valdés en Sinaloa, en uno de los expedientes paradigmáticos de la problemática que nos ocupa.

En Coahuila existen dos leyes de protección diferentes: una consagrada para las personas defensoras de derechos humanos y otra para los periodistas. Existe también una unidad especializada para seguir estos delitos. Aunque en el informe se consigna que en los últimos cinco años no se han presentado casos de homicidio contra estos dos colectivos, en el estado sí se han registrado seis solicitudes de incorporación al mecanismo de protección federal que fueron aceptadas por el mismo.

Es positivo que tengamos ya estas cuatro entidades radiografiadas, pero es deseable que en el futuro se cuente con una serie periódica de monografías sobre cada una de las entidades federativas.

Ineficacia institucional

Si los gobiernos no pueden reducir los niveles de impunidad en los casos de crímenes a periodistas, tampoco pueden reducir la impunidad en el ámbito general. Seguimos constatando que las fiscalías son utilizadas políticamente y otras (como Nayarit) están absolutamente penetradas por organizaciones criminales. Estas instituciones aún no han desarrollado un fuerte andamiaje institucional ni la suficiente autonomía para funcionar con integridad, eficacia y autonomía, para reducir los niveles de impunidad en México. En consecuencia, si matan a un periodista es, en términos estadísticos, casi igual que si mataran a cualquier otro ciudadano. Como se señaló antes, las posibilidades de ser procesado por cualquier delito en este país son muy bajas y, por tanto, la dimensión de la impunidad es casi universal.

El abanico de agresiones a periodistas y defensores de derechos humanos incluye seis grandes elementos. El primero y más frecuente es el recurso a la amenaza y la intimidación a los familiares y amigos. Se busca minar la confianza en el entorno más cercano para disuadir al profesional de continuar con su labor. El segundo, en términos de frecuencia, es el seguimiento o la vigilancia para intimidar a los profesionales de los medios con una presencia amenazante. En tercer lugar, aparece la coerción directa en la cual ya hay una acción física para alterar un comportamiento o una práctica. La cuarta es la difamación, misma que en los últimos tiempos empieza a adquirir características de linchamiento merced a la operación de las redes sociales y a la divulgación de videos editados o con contenidos personales que pueden desviar a los periodistas y activistas de sus temas de investigación. La quinta es que persiste también la intervención de comunicaciones como posibilidad de penetrar el espacio íntimo, es decir, recurrir al más clásico espionaje mediante la intervención del teléfono o los dispositivos computacionales. Finalmente, como sexta y última, está el acoso u hostigamiento. La mayoría de las agresiones se da en la calle (alrededor de 42%) y en segundo lugar en el ciberespacio.[19] Por tanto, hay una responsabilidad directa de las autoridades para actuar de manera eficaz en la disuasión, ya que estas agresiones no ocurren en lugares inaccesibles o impenetrables para los cuerpos de seguridad. Si los mecanismos de protección funcionaran, tanto en la calle como en la red, podríamos tener avances importantes en la protección de periodistas que están registrados en el marco de los mecanismos de salvaguardia.

Los datos de la ENSU son claros. Poco más de 16% de las personas encuestadas afirman haber limitado su creatividad periodística e incurrido en una autocensura por efecto del entorno adverso y amenazante al que nos referíamos. La censura sigue siendo algo muy importante en términos de frecuencia. Según la encuesta, prácticamente ocho de cada diez consideran que,

[19] *Ibid*., p. 31.

de manera frecuente o muy frecuente, se pide a periodistas de su localidad dejar de publicar contenidos que critiquen a políticos o servidores públicos. Lo mismo ocurre, aunque en menor proporción, con actores del sector privado y el crimen organizado. La precariedad laboral juega aquí un papel importante pues en muchos casos los periodistas no son respaldados por sus medios con un soporte jurídico o con una protección suplementaria. Esto los hace más vulnerables.

El arranque del sexenio de Andrés Manuel López Obrador demuestra que el número de homicidios, lejos de cambiar de tendencia, parece empeorar, según las cifras que da el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).[20] Ha habido también homicidios de alto impacto, como el caso del activista Samir Flores, quien luchaba contra la instalación de la hidroeléctrica de Huexca en el municipio morelense de Cuautla y fue acribillado al salir de su domicilio, en fechas cercanas a la realización de una consulta popular para determinar o no la instalación de dicha hidroeléctrica. Hasta la fecha no se han deslindado con claridad las responsabilidades. No existe una correlación perfecta entre el número de homicidios en general y los de los colectivos de periodistas y personas defensoras de los derechos humanos.[21] Sin embargo, lo que se puede identificar para los colectivos que nos ocupan es que las cifras muestran una tendencia al alza, por lo menos de 2016 a la fecha, y que el arranque de la administración actual no es alentador, a pesar de su compromiso político con los derechos humanos y la libertad de expresión.

En los primeros nueve meses de ejercicio de gobierno de Vicente Fox hubo tres asesinatos de periodistas, en el caso de Felipe Calderón se mantuvo en tres y en el de Enrique Peña Nieto subió a cuatro. En el arranque de esta administración el número asciende a 11,[22] y según la Encuesta de Seguridad y Ejercicio de la Libertad de Expresión en México 2019, 82 % de los periodistas y personas defensoras de derechos humanos anuncian que se sienten más vulnerables de ser víctimas de algún acto delictivo o agresión por el trabajo que realizan. El sentimiento de desamparo es casi universal. En 2019 tenemos una ligera mejora cuando el porcentaje se ubica en 75 %, que sigue siendo aterrador. A esto se debe agregar que el ejercicio periodístico se caracteriza por la precariedad laboral, la multivictimización nunca perseguida al ser protegida, en muchos casos, por la cooptación, la colusión o corrupción de mandos políticos locales. Esta atmósfera de represión e impunidad condiciona el trabajo periodístico.

Aparece también como elemento dramático el desplazamiento interno: 10 % de los encuestados ha cambiado de lugar de domicilio, producto del enrarecimiento del ambiente y sólo uno de cada diez consultados considera que en México hay libertad de expresión total. Triste situación para un país que, por otro lado, celebra el funcionamiento de su democracia electoral. Asimismo, 60 % de los periodistas dice no tener un acceso cabal y completo a la información y eso erosiona la calidad del sistema democrático.

Hay un clima de estigmatización de periodistas que favorece el que la agresión y la amenaza hacia algunos de ellos no se haya visto como prioridad por un sector amplio de la población que, por alguna razón, desconfía de ellos. El silencio social puede ser selectivo y esto implica que muchos periodistas y activistas no tengan una atmósfera de protección por sus comunidades. El Estado mexicano, lejos de dar certeza, genera una suerte de "anticerteza" que consiste en que casi ningún crimen sea investigado y los culpables no sean llevados a la justicia.

Por lo anterior, es prioritario reforzar las instituciones autónomas y generar un contexto de exigencia mayor para que las autoridades den resultados concretos en las investigaciones. Hasta ahora, el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) tienen un desempeño básicamente reactivo, con poca capacidad de entender el contexto criminal en el que surgen las amenazas y los asesinatos. Por ello es importante tener un mayor acompañamiento de todos los medios como colectivo y de todos los periodistas como gremio.

[20] SESNSP, *Incidencia Delictiva del Fuero Común 2019*. Disponible en: https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es

[21] CASEDE, *Informe 2019 Libertad de expresión en México*, *op. cit*., p. 17.

[22] *Ibid*., p. 18.

Reflexión final

En México hay un Estado disfuncional que opera de manera diferenciada en el ámbito federal y territorial. Se da una impunidad galopante que explica, entre otras cosas, por qué los periodistas y los activistas viven en una sensación de desamparo. Carlos Beristáin ha acuñado la expresión de la "cultura de la impotencia aprendida", y esa parece ser la tónica en el México contemporáneo.

Todos los mecanismos de protección a los periodistas que el Estado ha implementado en el ámbito local y federal han sido insuficientes. Hace falta que en dichos mecanismos mejore la interlocución entre periodistas en riesgo y el gobierno, y que se atiendan con diligencia dos niveles en el corto y largo plazo: en primer lugar, se debe proteger con eficacia a los periodistas en riesgo, garantizando su integridad al 100%, para que su labor esté asegurada y, en segundo lugar, hay que generar en el largo plazo un ecosistema en el cual el ejercicio periodístico no sea riesgoso.

Es interesante constatar que la institución que más confianza les inspira a los periodistas es la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la cual aparece por arriba del propio Mecanismo Federal de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Tal vez no sea vano que el Mecanismo se pueda asimilar a este órgano del Estado mexicano que actúa de manera autónoma. Se debe reconocer que, tanto el Mecanismo como la Fiscalía, han incrementado su confiabilidad, pero los números siguen siendo relativamente bajos ya que no es completamente conocida y valorada su función. Así, 52% de los encuestados reconoce el mecanismo de protección, un número ligeramente inferior para la Fiscalía y un escalón abajo aparece la Comisión Ejecutiva de atención a víctimas.[23]

Por otro lado, el tema de los asesinatos a periodistas tiene un impacto internacional ineludible para México. La Unión Europea tiene una lupa puesta sobre el particular, así como Estados Unidos y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), quienes plantean la necesidad de instrumentar políticas de combate a la impunidad, mejorar los mecanismos de seguimiento y garantizar el derecho a la libertad de expresión y al acceso a la información. Por tanto, el país tiene un desgaste permanente en sus relaciones con todas estas naciones y órganos multilaterales al no registrar avances comprobables.

Finalmente, esta problemática incide en la imagen y la reputación de México. La idea de un país inseguro, problemático y sin ley, es algo que está ampliamente divulgado en las audiencias de todo el planeta, particularmente en Estados Unidos. Junto a algunos países como Siria, somos el país más riesgoso para el ejercicio del periodismo y esto no es algo que abone en nuestro prestigio. El argumento incluso lo ha utilizado Donald Trump para estigmatizarnos como un país que tiene una pésima reputación por ser un paraíso de la impunidad y donde los periodistas mueren como si fuera una guerra civil.[24] Lamentablemente en esto no le falta razón al presidente de los Estados Unidos.

[23] *Ibid*., p. 41.

[24] Tweet publicado el 18 de enero de 2019. Disponible en: https://twitter.com/realDonaldTrump/status/953979393180950528?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E953979393180950528&ref_url=https%3A%2F%2Factualidad.rt.com%2Factualidad%2F260260-trump-muro-parar-flujo-drogas-mexico

6. El lavado de dinero y la seguridad nacional en México

Gerardo Rodríguez Sánchez Lara[1] *y Naiki Guadalupe Olivas Gaspar*[2]

La prevención y las estrategias en contra del lavado de dinero son uno de los eslabones más débiles para atender las más importantes amenazas a la seguridad nacional de México, como el tráfico ilícito de drogas, la trata y el tráfico legal de personas, la corrupción, el robo combustible, entre otros. Este capítulo tiene como objetivo analizar las acciones para combatir el lavado de dinero como una estrategia de política de seguridad nacional.

Por lo anterior, primero se revisará la legislación mexicana sobre lavado de dinero, así como las implicaciones de las últimas reformas a ésta. Posteriormente, se analizará a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) como instancia de seguridad nacional. Después, se retomarán los resultados preliminares de la Evaluación Nacional de Riesgos para analizar tres fenómenos en los que el lavado de dinero es directamente relacionado: delincuencia organizada, corrupción y las personas expuestas políticamente (PEP).

Finalmente, a partir de las últimas reformas, se expondrá un breve análisis de las implicaciones de la reforma legal en la cual se define la facturación falsa como delincuencia organizada. Antes de concluir, se describirá la importancia de la extinción de dominio en México con base en la experiencia de Colombia.

Introducción al problema

De acuerdo con el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), en el mundo, el lavado de dinero se entiende como el procesamiento de ganancias criminales para ocultar el origen ilícito de éstas. Dicha definición indica que hay un factor de criminalidad (o ilegalidad) en el origen de estos fondos, es decir, la actividad repercute en la seguridad (directa o indirectamente) de la región o país donde tenga lugar el procesamiento de ganancias criminales. De acuerdo con un reporte de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), se estima que dichas ganancias ascienden a 3.6% del producto interno bruto (PIB) global, de las cuales 2.7% corresponde a lavado de dinero o activos. En general, estas estimaciones varían de acuerdo con la institución que las genera, por lo que deben de ser analizadas con cuidado, sin embargo, la mayoría de los estudios reportan porcentajes relativamente altos.

También es importante analizar muy brevemente el origen del concepto de lavado de dinero. Éste surge inicialmente en la Convención de Viena de 1988, y en ella se refería específicamente a los bienes obtenidos por el tráfico de estupefacientes y sustancias sicotrópicas o a la acción de ocultar las ganancias obtenidas de esta manera. A partir de esa fecha, distintas instituciones internacionales se han dado a la tarea de definir el lavado de dinero. Estas definiciones influenciarán posteriormente la enmarcación y definición del fenómeno en México.

[1] Profesor e investigador del Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política. Universidad de las Américas Puebla (UDLAP). Colaboró en esta investigación Dora Oyuki Díaz Sánchez del Programa de Honores de la UDLAP.

[2] Investigadora del Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia.

Legislación de lavado de dinero en México

En la legislación mexicana, el documento principal que se encarga de definir jurídicamente este fenómeno es la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (conocida como Ley ORPI), impulsada al final del gobierno de Felipe Calderón.[3] De acuerdo con Charre y Cárdenas, el objetivo principal de dicha Ley es "proteger el sistema financiero y la economía nacional, estableciendo medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita".[4] La ley señala que se sancionará con dos a ocho años de prisión y con quinientos a dos mil días de multa a quien, en cumplimiento de su obligación, dé, de manera dolosa, avisos, información, documentación, datos o imágenes que sean falsos o ilegibles. Además, se sancionará a quien dolosamente altere información, documentación o imágenes que deban incorporase a los avisos.

Por otro lado, se castigará con prisión de cuatro a diez años y con quinientos a dos mil días de multa, al servidor público que utilice indebidamente información, datos, documentación o imágenes. Igualmente, a quien no cuente con la autorización necesaria, revele o divulgue por cualquier medio información con la cual se pueda vincular a una persona moral o física con algún aviso o petición de información realizado entre autoridades, en concordancia con cualquier suceso o procedimiento conectado con actividades vulnerables, independientemente de que el aviso exista o no".[5]

Por último, la ley ORPI establece que se agravará la sanción a quien cometa el acto ilícito siendo funcionario o lo haya sido dos años antes de delinquir. Para poder proceder penalmente, se requiere la denuncia previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Además de las sanciones antes mencionadas, se le inhabilitara para desempeñar el servicio público por el mismo tiempo que se estableció la pena de prisión. Así pues, la Ley ORPI no sólo describe la naturaleza de los delitos penalizados por el lavado de dinero; también establece el vínculo que tienen con uno de los problemas más grandes de México: la corrupción.

Por su parte, el Código Penal Federal establece que los delitos por operaciones con recursos de procedencia ilícita serán cualquiera que:

> adquiera, enajene, administre, custodie, posea, cambie, convierta, deposite, retire, dé o reciba por cualquier motivo, invierta, traspase, transporte o transfiera, dentro del territorio nacional, de este hacia el extranjero o a la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita. De igual manera, oculte, encubra o pretenda ocultar o encubrir la naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento, propiedad o titularidad de recursos, derechos o bienes, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita.[6]

De esta manera, mediante estos instrumentos jurídicos, la legislación mexicana busca proteger dos bienes tutelados: el acceso y la administración de justicia; y el sector financiero y económico del país, los cuales se ven afectados por el lavado de dinero, pues esta actividad limita el acceso a la justicia y pone en riesgo cualquier bien de índole económico en el país.

[3] Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de octubre de 2012. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPIORPI_090318.pdf.

[4] Omar Charre y Raúl Cárdenas, *El Delito de Lavado de Dinero*, Porrúa, Ciudad de México, 2018.

[5] Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, *Diario Oficial de la Federación*, *op. cit.*

[6] Código Penal Federal, 12 de abril de 2019. *Órden Jurídico.* Disponible en: http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo83048.pdf

Amenazas para la seguridad nacional

De acuerdo con el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), una amenaza es definida como un "acto generado por el poder de otro Estado, o por actores no estatales, que puede vulnerar de modo particularmente grave las aspiraciones, intereses y objetivos nacionales del Estado mexicano".[7] Las amenazas se dividen en dos categorías: tradicionales o emergentes, y se definen en la Ley de Seguridad Nacional de 2005,[8] la cual menciona un catálogo de las amenazas para el Estado mexicano, cuyo propósito principal es ofrecer una noción operativa y apoyar el funcionamiento de la fuerza policiaca y militar. Entre dichas amenazas, en la actualización de la misma Ley en 2019, destacan las siguientes: impedir a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada; acciones tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada; financiar actividades y organizaciones terroristas; obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.[9]

Por otra parte, el CNI define la seguridad nacional como "la probabilidad de que en un lapso determinado se produzcan daños a los intereses nacionales debido a la interacción de fenómenos políticos, económicos y sociales con la intervención de agentes no estales o desastres de origen natural o antropogénico".[10] Entonces, en lugar de tratarse de un fenómeno específico, se habla más bien de una condición que hace resaltar las vulnerabilidades del Estado mexicano.

La Unidad de Inteligencia Financiera como instancia de seguridad nacional

La Recomendación 29 del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) establece que los países deben contar con una Unidad de Inteligencia Financiera que sirva como la institución central que se encargue de recibir y analizar los reportes de transacciones sospechosas y otra información relevante al lavado de dinero o financiamiento del terrorismo. Además, la UIF debe de tener acceso a la información que necesiten las instituciones encargadas de aplicar la ley y las instituciones financieras.[11]

En México, la UIF fue creada oficialmente por medio de una reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) el 7 de mayo de 2004. En el artículo 15 de dicho documento se especifican las treinta y dos competencias de la Unidad. Actualmente, la UIF es reconocida como Instancia de Seguridad Nacional de acuerdo con lo establecido en las Bases de Colaboración en el marco de la Ley de Seguridad Nacional entre la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y la SHCP. Además, el Secretario de Hacienda forma parte del Consejo de Seguridad Nacional, de acuerdo con lo señalado en el artículo 12 de la Ley de Seguridad Nacional. De esta manera, el papel de la UIF para combatir el lavado de dinero se ha establecido dentro del ámbito jurídico en México. Es necesario asegurar que esta institución se desempeñe no sólo con autonomía, sino con la calidad y fuerza institucional para asegurar su buen funcionamiento. Con el fin de atender algunas de las recomendaciones del GAFI y de desempeñar adecuadamente sus funciones, la UIF parte de un enfoque basado en riesgos. Se requiere que el país identifique, evalúe y entienda los riesgos relacionados con el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo. Teniendo esa información, entonces se pueden llevar a cabo acciones y aplicar recursos con el fin de mitigar los riesgos identificados. De acuerdo con los resultados preliminares de sus investigaciones, la UIF detecta la necesidad de incrementar sentencias condenatorias por el delito

[7] Centro Nacional de Inteligencia s/f. Disponible en: https://www.gob.mx/cni
[8] Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsn/LSN_orig_31ene05_ima.pdf
[9] Ley de Seguridad Nacional, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 8 de noviembre de 2019. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac_081119.pdf
[10] Centro Nacional de Inteligencia s/f. Disponible en: https://www.gob.mx/cni
[11] GAFI, *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation.* Paris, 2019. Disponible en: www.fatf-gafi.org/recommendations.html

de lavado de dinero, así como medidas precautorias o definitivas para lograr el debilitamiento de estructuras criminales, mediante el congelamiento de cuentas, por ejemplo.

Riesgos y amenazas para la seguridad nacional de acuerdo con los resultados preliminares de la Evaluación Nacional de Riesgos

Delincuencia Organizada

Las cantidades y áreas en las que se divide el lavado de dinero por agrupaciones de delincuencia organizada son diversas. A pesar de que no hay reportes oficiales, la mayoría de la literatura especializada estimó que buena parte de las ganancias criminales *lavadas* provienen del tráfico de drogas, el tráfico de armas y los crímenes de "cuello blanco".[12] Entonces, para el desarrollo y funcionamiento de las organizaciones criminales, el lavado de dinero es algo esencial debido a que muchas de sus actividades son realizadas con dinero en efectivo, por lo que no se tiene un registro bancario de éstas.

De acuerdo con los resultados preliminares de la Evaluación Nacional de Riesgos, la delincuencia organizada es identificada como la principal amenaza de lavado de dinero en el país, debido a la diversidad de las organizaciones, las zonas en las que operan y los delitos que llevan a cabo. A nivel nacional, se identifican ocho organizaciones delictivas: el Cártel del Pacífico, el Cártel Jalisco Nueva Generación, el Cártel del Golfo, el Cártel de Juárez, el Cártel de los Beltrán Leyva, Los Caballeros Templarios, La Familia Michoacana, el Cártel de los Arellano Félix, los Zetas y el Cártel del Noreste. Dichas organizaciones se caracterizan por la diversidad de sus actividades, así como por su alcance geográfico.

Además, se identifican otras ocho organizaciones que en los últimos años se han fortalecido o surgido en estados como Guerrero, Morelos, Michoacán, Estado de México y la Ciudad de México. Entre las actividades delictivas que éstas llevan a cabo se encuentran: el secuestro, la extorsión, el robo de hidrocarburos, la pesca ilegal, el tráfico de armas, la trata de personas, el tráfico de migrantes, el narcotráfico y el narcomenudeo. En los últimos dos años, el actual gobierno ha identificado al robo de hidrocarburos como una de las principales actividades que causan pérdidas millonarias a sus finanzas: cerca de 66,300 millones de pesos anualmente. Además, se estima que se roban 8,400 barriles de gas licuado al día. La identificación de tomas clandestinas ha sufrido altibajos desde 2016. En ese año, se ubicaron de 6,848 tomas; para 2018, el número se incrementó 117.5 % (14,894) cifra que disminuyó significativamente en junio de 2019, cuando se identificaron 7,638 tomas.[13]

Es indispensable notar el esfuerzo que está llevando a cabo la UIF en contra de los cárteles del narcotráfico. De acuerdo con información pública, la institución lleva 671 bloqueos relacionados con al menos siete cárteles en México, lo que quiere decir que se han bloqueado 752 cuentas bancarias que representan un total de 935 millones de pesos, más 2.3 millones de dólares.[14]

[12] Friedrich Schneider, "Turnover of Organized Crime and Money Laundering: Some Preliminary Empirical Findings", en *Public Choice* 144, No. 3-4, septiembre de 2010. Disponible en: https://doi.org/10.1007/s11127-010-9676-8.

[13] Unidad de Inteligencia Financiera, *Evaluación Nacional de Riesgos 2020*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, UIF, 2020.

[14] "La UIF arremete contra siete cárteles; les bloquea 752 cuentas por 935 mdp", en *Proceso*, 15 de noviembre de 2019. Disponible en: https://www.proceso.com.mx/606880/la-uif-arremete-contra-siete-carteles-les-bloquea-752-cuentas-por-935-mdp.

Cuadro 1. Bloqueos de cuentas bancarias por parte de la UIF a cárteles en México

Cártel	Cuentas bloqueadas	Personas bloqueadas
Cártel de Sinaloa	129	373
Cártel Jalisco Nueva Generación	301	132
Santa Rosa de Lima	211	85
Cártel de los Zetas [Veracruz]	53	21
Rojos de Guerrero	43	25
Cártel del Golfo	5	30
Unión Tepito y Antiunión	10	5

Fuente: Elaboración propia con datos de la revista *Proceso*.

Corrupción

La corrupción se puede definir como el monopolio de la decisión pública, más la discrecionalidad de ésta, menos la rendición de cuentas. La Secretaría de la Función Pública define la corrupción como el abuso del poder para beneficio propio, y la divide en tres tipos, según quien lo ejerza: a gran escala (los más altos niveles de gobierno), menor (funcionarios públicos de bajo y mediano rango) y política (responsables de las decisiones políticas).[15]

De acuerdo con el Barómetro Global de la Corrupción, más de la mitad de los mexicanos (61-64%) considera grave el problema de la corrupción. Además, de acuerdo con el último reporte, cerca de 44% cree que en 2019 ésta aumentó. Por otro lado, en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (2019), México ocupa la posición 138 de 180 países, lo que representa un retroceso con relación a años anteriores.[16]

Sin lugar a dudas, el tema de la corrupción ha pasado a ser uno de los más importantes para el país, por lo que se han impulsado iniciativas para combatirla. Una de las más importantes es la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, que concentra los esfuerzos de distintos actores sociales y autoridades en diferentes niveles de gobierno.[17] Sin embargo, uno de sus mayores defectos es que durante su formulación no se tomaron en cuenta los temas de naturaleza financiera y patrimonial.

Entre 2016 a 2018, la Secretaría de la Función Pública, encargada del Sistema Nacional Anticorrupción, impuso un total de 25,113 sanciones a 18,668 servidores públicos por un monto total de 8,232,244,816.85 pesos. No obstante, hay pocas sentencias condenatorias derivadas de las investigaciones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación. En este sentido, la UIF ha dado 71 vistas a 270 personas, de las cuales 101 son físicas, 117 morales y 52 servidores públicos. Entre las instituciones registradas se encuentran la Policía Federal, la Secretaría de Defensa Nacional, la Secretaría de la Función Pública, el Sistema de Administración Tributaria, la Comisión Reguladora de Energía, la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Federal Electoral, el Consejo de la Judicatura Federal, la Visitaduría de la Fiscalía General de la República, la Fiscalía Especializada para el Combate a la Corrupción, la Fiscalía General de Jalisco y la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales del Estado de Nuevo León.

En esta área se observa una mejora por parte de la actual UIF, cuando se compara con su desempeño durante el gobierno de Enrique Peña Nieto. Durante 2018, la UIF realizó bloqueos por solamente 17 millones de pesos a 52 personas, lo que representa la cifra más baja desde 2015. En contraste, hasta noviembre de 2019, la UIF realizó bloqueos por 5 mil 352 millones

[15] Secretaría de la Función Pública, "Definición de Corrupción", 9 de diciembre de 2013. Disponible en: www.gob.mx/sfp/documentos/definicion-de-corrupcion

[16] Disponible en: www.transparency.org/es/news/cpi-2019-global-highlights#

[17] Secretaría de la Función Pública. "Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)", 30 de noviembre de 2018. Disponible en: www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289Sch

de pesos a 858 personas. Entre las personas bloqueadas resaltan Rosario Robles (extitular de la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano) y Emilio Zebadúa, involucrados en la "Estafa Maestra", así como Emilio Lozoya y Carlos Romero Deschamps (exdirector y exlíder del sindicato de trabajadores de Petróleos Mexicanos, respectivamente).[18]

A continuación, se presenta un cuadro donde se muestra el lugar que ocupa México con respecto a otros países en diferentes indicadores de violencia, delincuencia organizada y corrupción, y en donde se puede observar la correlación evidente entre estas amenazas.

Cuadro 2. Top 11 de corrupción y delincuencia organizada en América Latina[19]

Lugar	Corrupción	Cocaína	Heroína	Armas	Muertes violentas por arma de fuego	Homicidios (tasa)
1	Venezuela	Colombia	México	Brasil	El Salvador	El Salvador
2	Haití	Ecuador	Colombia	México	Venezuela	Honduras
3	Nicaragua	Panamá	Guatemala	Venezuela	Honduras	Venezuela
4	Guatemala	Brasil	Ecuador		Brasil	Belice
5	México	Venezuela			Guatemala	Brasil
6	Paraguay	Bolivia			Colombia	Guatemala
7	Honduras	Perú			República Dominicana	Colombia
8	Bolivia	Costa Rica			México	México
9	República Dominicana	Chile			Bolivia	
10	Ecuador	México			Costa Rica	
11	Perú				Panamá	

Fuente: Elaboración propia.

Personas políticamente expuestas (PPE)

Para resolver la corrupción, es necesario reformar distintos ámbitos jurídicos que permitan abordar el problema de las personas políticamente expuestas. De acuerdo con el artículo 25 de las Reglas de Carácter General a las que se refiere la Ley ORPI, una PPE se define como "aquel individuo que desempeña o ha desempeñado funciones públicas destacadas en un país extranjero o en territorio nacional así como a las personas relacionadas con ellas, que cumplan con las condiciones y características que la Secretaría establezca en reglas o disposiciones de carácter general".[20] Es necesario que se cree una lista de PPE actualizada de manera periódica para poder identificar y seguir las operaciones a su cargo.

Bloqueos y decomisos

En materia de bloqueos, hasta noviembre de 2019 se registran 9,345 que suman un total de 4,520,370,159.19 pesos (38,401,798.94 dólares) provenientes de las cuentas de 1,221 personas.

[18] "Gobierno de EPN cerró con la cifra más baja de cuentas congeladas por lavado desde 2015", en *Animal Político*, 13 de noviembre de 2019. Disponible en: https://www.animalpolitico.com/2019/11/gobierno-epn-lavado-dinero/

[19] La información de este cuadro se construyó a partir de los siguientes indicadores: Cocaína: Incautación de cocaína como porcentaje del total mundial y en kg equivalentes, ONUDD 2016; Heroína: Hectáreas de cultivo de la adormidera y la producción de opio en otros países y la erradicación de la adormidera, ONUDD 2016; Posesión de armas de fuego globales por civiles, *Small Arms Survey* 2018; Corrupción: Índice de Percepción de Corrupción, Transparencia Internacional 2018; Homicidios (tasa por 100 mil habitantes), Banco Mundial 2016 con base en Base de datos de Estadísticas de homicidios internacionales de la ONUDD.

[20] Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFPIORPI.pdf

En cuanto a terceros relacionados, se habla de 1,611 bloqueos para llegar a una cifra de 815,064,907.08 pesos. Por otra parte, aunque se han incrementado los decomisos, cuando se analizan los números, se observa que su cantidad se mantiene relativamente baja. Así, de diciembre de 2015 a diciembre de 2018, por el delito de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, el monto decomisado asciende a 15,763,458.75 pesos, cifra que no necesariamente llega a ser una cantidad representativa debido a la cantidad de amenazas que el Estado mexicano enfrenta en materia de lavado de dinero. En cuanto a las sentencias por el mismo delito cometido por terceros, la UIF registró el dictamen de dos sentencias condenatorias y cinco absolutorias. Esto tiene que ver con el incremento de las denuncias presentadas por la UIF: mientras que en 2014 se presentaron 87 denuncias, a noviembre de 2019, hubo 161, un aumento de 74 denuncias (64 %). Hasta mediados de 2020 se registraron 66.

Flujo de efectivo en pesos y dólares

En cuanto al flujo de efectivo en pesos, las cifras del Banco de México (Banxico) presentan tendencias al alza con respecto a este indicador. Según lo reportado, hubo un incremento de 43.6 % en el volumen del saldo nominal, sin embargo, esta cifra decreció de manera general con respecto a las asentadas en la Evaluación Nacional de Riesgos de 2016. Por otra parte, las cifras de Banxico indican una baja en el uso de dólares para llevar a cabo operaciones. En 2018 se reportaron 1.84 millones de dólares en la colocación, el monto más bajo registrado hasta la fecha, mientras que la captación tuvo un crecimiento (con respecto a 2017) de 3.96 % (7.48 millones de dólares). Este riesgo se considera de vulnerabilidad baja, pues se ha promovido el pago a través de medios electrónicos además de la implementación del sistema CoDi para desincentivar el uso de efectivo.

Últimas reformas: defraudación fiscal y las amenazas a la seguridad nacional

El 8 de noviembre de 2019 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el decreto por el cual se reforman, adicionan y derogan distintas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; de la Ley de Seguridad Nacional; del Código Nacional de Procedimientos Penales; del Código Fiscal de la Federación, y del Código Penal Federal. A continuación, se presenta un análisis muy breve sobre las modificaciones a los artículos referentes a la defraudación fiscal.[21]

Para empezar, se adiciona una fracción XIII al artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional: se añade una amenaza a la seguridad nacional en contra del fisco federal. Además, se consideran como delitos que ameritan prisión preventiva: el contrabando y su equiparable, la defraudación fiscal y su equiparable y la expedición, venta, enajenación, compra o adquisición de comprobantes fiscales. Asimismo, se reforma el artículo 113 Bis y se deroga la fracción III del artículo 113 del Código Fiscal de la Federación. Este último señala que se impondrán de dos a nueve años de prisión a quien venda o compre comprobantes fiscales, que ampare operaciones falsas o actos jurídicos simulados. También será sancionado con la misma pena quien sepa de la ilicitud de dichos comprobantes, y a quien permita o publique a través de cualquier medio la venta o compra de éstos.

Por otro lado, se adicionan fracciones al artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. La reforma da lugar a que se considere como delincuencia organizada la defraudación fiscal y su equiparable solamente cuando el monto de lo defraudado sea tres veces mayor a 1,832,920 pesos. También a quien reproduzca o imprima los comprobantes establecidos en el artículo 29 del Código Fiscal de la Federación sin autorización de la SHCP, o cuando no se

[21] Disponible en: https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2019&month=11&day=08

cuente con la orden de expedición correspondiente para ello. Esto entró en vigor el primero de enero de 2020.

Los delitos mencionados son graves, sin embargo, cabe preguntarse si aumentar las sanciones realmente inhibirá que se cometan. La creación de "empresas fantasmas" o "empresas-fachada" fue uno de los *modus operandi* utilizados para el desvío de millones de pesos por parte de funcionarios, como el gobernador de Veracruz, Javier Duarte, o en el escándalo conocido como la "Estafa Maestra".[22] En este caso, la operación se hizo entregando 7 mil 670 millones de pesos en contratos ilegales. Participaron 11 dependencias federales, ocho universidades y más de 50 funcionarios.[23]

Las reformas previamente mencionadas son un inicio para atacar el problema de desvío de recursos públicos, sin embargo, hay que tomar en cuenta las repercusiones que éstas puedan tener más allá de lo analizado en este capítulo. Si bien el propósito de dichas reformas es atacar la facturación falsa (y por ende el lavado de dinero que se produce de esta manera), no se deben olvidar los efectos que esto puede traer a la reputación y las finanzas de las empresas, a las finanzas públicas del gobierno y en general, a la estabilidad de los Estados.

La extinción de dominio: México y el caso de Colombia

De acuerdo con la ONUDD, la extinción de dominio es un proceso jurídico que se enfoca en combatir los bienes obtenidos (o con destino) por actividades ilícitas (en…). Por su parte, la Ley Federal de Extinción de Dominio (2016) la define como la "pérdida de los derechos sobre los bienes sin contraprestación ni compensación alguna para su dueño ni para quien se ostente o comporte como tal. La sentencia en la que se declare tendrá por efecto que los bienes se apliquen a favor del Estado".[24]

Al inicio de 2019, se publicó en el DOF un decreto para reformar los artículos 22 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en materia de extinción de dominio. Con ella, se buscó darle más poder a las autoridades competentes para tomar posesión de bienes y se agregaron delitos por los que procede la extinción. En cuadro 3 se puede observar una comparación de los delitos considerados.

Cuadro 3. Catálogo de delitos por los que procede la extinción de dominio[25]

Versión de 2016		A partir de la reforma de 2019
Delincuencia organizada		Hechos de corrupción
Delitos contra la salud		Encubrimiento
Secuestro	**Se adicionan**	Delitos cometidos por servidores públicos
Robo de vehículos		Extorsión
Trata de personas		Delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos
Enriquecimiento ilícito		Recursos de procedencia ilícita

Fuente: Elaboración propia.

[22] "Tribunal confirma condena de nueve años de prisión a Javier Duarte", en *La Jornada*, 14 de octubre de 2020.

[23] "El gobierno contrata empresas fantasma y desvía más de 3.4 mil millones de pesos", en *Animal Político*. Disponible en: https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/estafa-maestra-gobierno-contrata-empresas-fantasma.html

[24] Lorena Vázquez, "La extinción de dominio. Apuntes de la reforma de 2019 a los artículos 22 y 73 constitucionales". en *Instituto Belisario Domínguez*, *Senado de la República*, 2019. Disponible en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/ bitstream/handle/123456789/4484/TA_13.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[25] Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, DOF, 27 de mayo de 2015; Decreto por el que se reforman el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Extinción de Dominio, DOF, 14 de marzo de 2019.Tomado de Lorena Vázquez, *op. cit*.

De manera general, la reforma permite a las autoridades tener mayor certeza jurídica, así como mejorar su eficacia, ya que la extinción de dominio se establece como un procedimiento civil (independiente del penal); se aplica a bienes incorporados de una persona; se resguarda la seguridad jurídica de las personas; se proveen recursos legales para acreditar la procedencia lícita de los bienes del acusado; se esclarece que no aplica la presunción de inocencia, y se bridan directrices para establecer la propiedad del dominio.

A pesar de que esta última reforma puede considerarse como un avance para mejorar el tema de la extinción de dominio en México, es necesario tomar en cuenta las experiencias exitosas de otros países en esta materia. Así, por ejemplo, cabe recordar que Colombia fue el primer país en adoptar dicha figura jurídica en 1996, si bien es cierto que no funcionó a cabalidad, en 2014 se le hicieron modificaciones para hacerla más efectiva. Basándose en el modelo propuesto por la ONUDD, la reforma colombiana incorpora elementos del Código Civil y Penal a nivel constitucional junto con autonomía de ejercicio.[26] De esta manera, se han incautado 20,321 bienes evaluados por un total de 10.7 billones de pesos colombianos, provenientes principalmente de actividades relacionadas con el narcotráfico.[27] En suma, en México se debe estudiar detalladamente el actuar de las autoridades colombianas para saber qué se puede hacer y mejorar las incautaciones de bienes mediante esta figura legal.

Conclusiones

En este artículo se buscó demostrar la importancia de analizar al lavado de dinero como un problema de seguridad nacional. Si bien no es un fenómeno fácil de enfrentar (ni de estudiar) debido a los distintos factores que intervienen, el analizarlo desde la perspectiva de seguridad nacional permite tener un mejor entendimiento de la magnitud del problema, así como de los diferentes frentes que hay que considerar. Gracias a las modificaciones al Código Penal Federal y a la Ley ORPI, se puede decir que, actualmente, el marco jurídico mexicano en la materia cuenta con una base sólida. Además, en los últimos años han habido ciertas reformas que consolidan el régimen mexicano antilavado de dinero. Sin embargo, todavía quedan caminos que recorrer sobre todo en dos sentidos: la evaluación y el mejoramiento de la figura de extinción de dominio y la defraudación fiscal como fenómeno que puede proveer el escenario para el lavado de dinero. En México como en otros países, la politización de las acciones contra el lavado de dinero impide que se actúe con contundencia. Las leyes existen, pero la operación gubernamental muchas veces impide que se llegue al fondo de muchas investigaciones judiciales. Lo anterior puede verse al estudiar el caso de la UIF y las denuncias presentadas, que muestran que hay con un bajo número de casos judicializados.

La UIF es la institución clave para combatir el lavado de dinero. Su consolidación como instancia de seguridad nacional permite hacer un mejor análisis de riesgos (y su identificación) y, en consecuencia, contar con una mejor capacidad de respuesta. Sin lugar a duda, en los últimos años se ha visto un mejoramiento en el actuar de la UIF que se ve reflejado en un mayor número de incautaciones de bienes y bloqueos de cuentas. A nivel nacional, prevalecen dos grandes amenazas que deben de ser vistas a través de un enfoque antilavado: la delincuencia organizada y la corrupción, y la colusión entre ambas que permean en la sociedad mexicana. A pesar de los avances en esta materia, sigue siendo necesario desarrollar un enfoque centrado en analizar el uso de recursos de procedencia ilícita como generadores de violencia e inestabilidad en el país. Finalmente, en la medida en que se considere a las políticas antilavado de dinero como eje central de las estrategias de combate a la delincuencia organizada y la corrupción política, se podrán reducir los riesgos asociados a las amenazas a la seguridad nacional.

[26] D. Galarza, "¿Cómo funciona la extinción de dominio en otros países?", en *La Nación*, 22 de enero de 2019. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/ley-extincion-dominio-tendencia-crece-paises-latinoamericanos-nid2196768

[27] J. González, "El drama de la extinción de dominio en Bogotá", en *El Espectador*, 1 de octubre de 2018. Disponible en: https://www.elespectador.com/noticias/bogota/el-drama-de-la-extincion-de-dominio-en-bogota-articulo-815603

7. Huachicol. Un desafío de seguridad nacional

Ana Lilia Pérez[1]

El hurto hormiga de combustible de las instalaciones de Petróleos Mexicanos (Pemex) por parte de su personal y contratistas creció exponencialmente, vinculado al crimen organizado y con la participación de comunidades, hasta derivar en un mercado ilegal que vulnera la integridad de las instalaciones petroleras, las cuales representan casi la mitad de las instalaciones estratégicas de México.[2] El presente artículo analiza este fenómeno delictivo, cuya erradicación no sólo es un desafío para el Estado, también es fundamental para lograr preservar la seguridad nacional y la gobernabilidad del país. El combate al robo de combustible se convirtió en la primera misión de seguridad nacional que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador encomendó a todas las fuerzas de seguridad a un mes de asumir el cargo, en enero de 2019, principalmente a las fuerzas armadas. Los grupos delincuenciales disputan áreas de "derecho de vía" para robar combustible. Libran guerras intestinas también por el *oro negro*. Porque "el crimen organizado le disputa al Estado espacios de poder y el ejercicio legítimo de la fuerza, además, busca construir un poder paralelo basado en el terror, el asesinato y el control territorial".[3]

De la seguridad nacional al huachicol

Las instalaciones de Pemex se despliegan a lo largo y ancho del territorio nacional, así como en la superficie marítima que comprenden el Mar Territorial y la Zona Económica Exclusiva (ZEE),[4] en las cuales se llevan a cabo actividades relacionadas con la exploración, extracción, producción, transporte y distribución de hidrocarburos.[5] Son campos petroleros, zonas productoras, pozos, plataformas, terminales de operaciones, estaciones de rebombeo, refinerías, centros procesadores, complejos petroquímicos, terminales de almacenamiento y reparto, terminales marítimas y una red de ductos con longitud superior a los 17,000 kilómetros, por los cuales se transportan hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

Se trata de instalaciones estratégicas en las que Pemex desarrolla sus actividades. Esta empresa es la mayor del país y es la principal productora de crudo, gas natural y refinados en México, que durante 76 años —desde su creación el 7 de junio de 1938— operó el monopolio petrolero, bajo la figura jurídica de paraestatal y, hasta 2014, año a partir del que se le denomina

1 Periodista de investigación, experta en temas energéticos.

2 En términos del artículo 146 de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, se consideran instalaciones estratégicas a los espacios, inmuebles, construcciones, muebles, equipos y demás bienes, destinados al funcionamiento, mantenimiento y operación de las actividades consideradas como estratégicas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como aquellas que tiendan a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, en términos de la Ley de Seguridad Nacional.

3 Raúl Benítez Manaut, "La crisis de seguridad en México", en *Nueva Sociedad*, No. 220, 2009, p. 181.

4 La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar define la Zona Económica Exclusiva como el área situada más allá del mar territorial y adyacente a éste, sujeta al régimen jurídico específico, según los derechos y la jurisdicción del Estado ribereño. En esta área el Estado ribereño tiene también derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales de las aguas suprayacentes al lecho, del lecho y el subsuelo del mar.

5 El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cifra la ZEE en 200 millas náuticas, a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial.

Empresa Productiva del Estado, derivado de las modificaciones producto de la Reforma Energética que abrió áreas sustantivas para ser operadas por empresas privadas.[6]

Si bien las instalaciones petroleras, que representan 47 % de las 3,116 instalaciones estratégicas que tiene México,[7] son vitales para la soberanía energética y el desarrollo económico del país, dada su relevancia respecto a la generación de ingresos medidos por el producto interno bruto (PIB), no se tiene control total de su integridad física.[8] Esto es importante ya que su función está vinculada a la seguridad nacional y es inherente a la operación del Estado.

Para materializar la seguridad de la nación, es necesario preservar la integridad territorial y el estado de derecho. Precisamente esa integridad se ha vulnerado con el robo y la comercialización ilícita de combustible, al tratarse de un delito extendido por lo menos en 23 estados del país. Entraña la operación y las complicidades delincuenciales de "cuello blanco", bandas con acciones encaminadas a controlar territorios mediante coerción e intimidación, así como la participación de las comunidades y en muchos casos sus autoridades. A este contexto se suma el crimen organizado que, de forma paralela al robo y la venta del combustible, participa en la comisión de delitos como homicidio, extorsión o el llamado *derecho de piso*, que afectan la seguridad interior.[9] Para mayor precisión, la seguridad interior se explica como la condición necesaria que proporciona el Estado para el desarrollo de la nación, mediante el mantenimiento del estado de derecho y la gobernabilidad democrática en todo territorio nacional.

Así, el robo de combustible es un riesgo tanto para el Estado y la nación como para la población, bajo los preceptos de seguridad nacional y seguridad interior, cuyo impacto se evidencia con mayor nitidez en su modalidad de tomas clandestinas que se realizan mediante la manipulación de válvulas o perforaciones a los ductos. En consecuencia, se trastoca físicamente la instalación estratégica —muchas veces en manos inexpertas—, lo que ha generado graves accidentes, afectando tanto a pobladores como a los mismos *huachicoleros*. Por ejemplo, en el poblado de Tlahuelilpan, Hidalgo, el 18 enero de 2019, la intervención manual, la fuga y la explosión del poliducto Tuxpan-Tula dejaron 137 muertes y decenas de heridos.[10]

El robo "hormiga" que inició el personal de Pemex y sus contratistas, denominado por éstos como *huachicol*, se convirtió en un problema de seguridad para el país debido a su dinámica y a su expansión en entidades con infraestructura petrolera.[11] A partir del ideario de Pemex, como "la empresa de todos los mexicanos", a la sustracción de sus productos se fueron vinculando personas que no percibían el *huachicol* como algo ilícito, sino como una suerte de "reparto justo", con el razonamiento de que los ductos y su producto también eran "de todos los mexicanos". Esto se "justificó" por el discurso gubernamental respectivo. Sin embargo, la realidad es que Pemex fue usada durante muchos años como fuente personal de recursos económicos por autoridades de varios niveles: presidencial, alta burocracia y dirigencia sindical.

Dichas prácticas generaron un fenómeno sociocultural que explica el que comunidades enteras adoptaran el huachicol como modo de vida y expiaran su transgresión con imágenes

6 Conforme lo dispuesto en la Reforma Energética. Véase *Diario Oficial de la Federación*, 20 de diciembre de 2013. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013.

7 La cifra podría variar ya que la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Ejecutivo Federal (2019-2024) plantea actualizar el catálogo y la clasificación de instalaciones estratégicas.

8 Cabe señalar que el artículo 27 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos concede al Estado el aprovechamiento del petróleo como generador de ingresos que contribuyan al desarrollo de la Nación.

9 "Por 'grupo delictivo organizado' se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados […] con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material". Definición tomada de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, Resolución 55/25 de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 2000. En México, esta definición coincide con la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada de 1996.

10 El poliducto Tuxpan-Tula es la instalación primordial que transporta combustible a la refinería de Tula, de donde se distribuye a tres estados.

11 Robo en pequeñas cantidades de manera continuada.

religiosas caracterizadas como el Santo Niño de Atocha, al que se le cambió la canasta y el báculo por la manguera y el bidón, para convertirlo en Santo Niño Huachicolero.[12]

La cultura del *huachicol*, que como práctica se expandió en gran parte del territorio nacional, se relaciona con el sentido de pertenencia y de identidad que la industria petrolera ha tenido entre la sociedad, desde su expropiación y nacionalización, por decreto presidencial del General Lázaro Cárdenas, el 18 de marzo de 1938. Desde entonces, se construiría un ideario sobre la propiedad colectiva de Pemex, que a la postre incidiría de forma negativa en la tolerancia que desde la esfera administrativa gubernamental se tenía ante el hurto de combustible practicado por personal de la empresa y contratistas.

Entre 1999 y 2018, este fenómeno creció exponencialmente a volúmenes cuantificados en el equivalente a 800 pipas diarias o, en términos monetarios, a 200 millones de pesos cada día. Como consecuencia, se abrió un déficit multimillonario en las finanzas de Pemex, el cual contrastaba con las ganancias de grupos criminales, con la desafortunada pérdida de vidas por la manipulación de ductos, o por su disputa ("la pelea por los tubos", le llaman los habitantes de Guanajuato), así como con los daños a las instalaciones estratégicas,[13] la afectación medioambiental[14] y el trastocamiento social de quienes participan o han participado en la dinámica del *huachicoleo*.[15]

Éste alteró la vida cotidiana de comunidades rurales y urbanas que abandonaron sus actividades legales para sustraer, trasportar, almacenar, comercializar combustible o efectuar labores de vigilancia —el llamado *halconeo*—,[16] así como para prestar sus inmuebles y terrenos aledaños al derecho de vía para instalar depósitos de combustibles o túneles a través de los cuales se realizan las conexiones ilegales.[17] De esta manera, familias enteras se involucraron en actividades criminales incluso desestimando el riesgo para su integridad, por lo que no dudan en recolectar combustible en las "albercas" que se generan tras la ruptura deliberada de ductos, dejarse usar como escudo humano durante operativos, o rescatar a quienes detienen en flagrancia. Por lo anterior, casos como el de Tlahuelilpan tristemente también dejan claro que, aun cuando el actual gobierno federal ha difundido campañas para concientizar sobre el robo de combustible, quienes participan de esta actividad parece no importarles que un bidón de gasolina puede costarles la vida. Lo anterior se muestra en el hecho de que, después del siniestro que enlutó ese municipio, la sustracción del combustible continuó, aunque con menor incidencia, pero está lejos de poder erradicarse.

[12] Advocación al Niño Jesús de la religión católica, cuya imagen se representa según la tradición española de la ciudad de Atocha: sombrero de ala, capa de peregrino, bastón, recipiente de agua y cesta para pan.

[13] Reparar un ducto por toma clandestina cuesta a Pemex entre 120 mil y 250 mil pesos.

[14] Por ejemplo, el siniestro en Tlahuelilpan generó afectaciones irreversibles en el suelo de la comunidad San Primitivo. Según el estudio de impacto realizado por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente —concluido en abril de 2019—, el área fue impactada por hidrocarburos totales del petróleo en su fracción ligera y BTEX (benceno, tolueno, etilbenceno y xileno).

[15] El robo de combustible también ha generado desplazamiento forzado o exilio de quienes han participado de manera voluntaria o forzada en esa actividad, o que huyen de la violencia generada por ésta. Cabe mencionar como ejemplo el caso de Rocío Campos, originaria de Irapuato, Guanajuato, y pareja de un líder huachicolero vinculado al Cártel de Jalisco Nueva Generación, quien, en 2017, huyendo de la actividad criminal de su pareja ingresó a Estados Unidos para solicitar asilo. Se trata del primer caso de asilo vinculado al huachicol. Véase Ana Lilia Pérez, "¿Quién es Rocío Campos y por qué pide asilo a Estados Unidos?", en *Newsweek en Español*, México, 9 de diciembre de 2018. Disponible en: https://newsweekespanol.com/2018/12/rocio-campos-asilo-estados-unidos/.

[16] Este término hace alusión a la práctica, generalmente llevada a cabo por los pobladores de las comunidades por donde pasan los ductos, de vigilar y pasar información a los grupos criminales.

[17] Para Pemex, el derecho de vía es la franja de terreno donde se alojan las tuberías, requerido para la construcción, la operación, el mantenimiento y la inspección de los ductos para el transporte de hidrocarburos.

Huachicoleros, mamileros, tapineros, chupaductos: las modalidades de robo

Las principales modalidades de robo de combustible a Pemex han sido tres: directamente de las instalaciones, mediante conexiones clandestinas en ductos y vía marítima. La primera inició con el hurto de refinados —asfalto, diésel y gasolina— en pequeñas cantidades. Es lo que se produce en sus refinerías y que Pemex destina a la importación, los cuales se encuentran almacenados en las terminales a las que llegan pipa-tanques que serán distribuidos para abastecer gasolineras y estaciones de servicio. En su trayecto, la persona encargada de la repartición hacía un "cambio de ruta", para introducir al tanque una manguera mediante la cual hurtaba parte de la carga y le agregaba otra sustancia para evitar la detección del faltante, por ejemplo, solventes. A esta acción se le llama *huachicolear* pipas, y a lo robado, *huachicol*. El producto comenzó a comercializarse en expendios clandestinos llamados *huachicoleras* en las cercanías de la Refinería Ing. Antonio M. Amor (RIAMA) en Salamanca, Guanajuato, donde inició esta práctica que posteriormente se extendió a las otras instalaciones y productos petrolíferos y petroquímicos, incluido petróleo crudo —para comercializarse en el mercado internacional— y gas.[18] Hurtar combustibles se volvió una práctica habitual del personal operativo de Pemex, al punto de identificarse por nombres según su *modus operandi*: *huachicoleros*, cuando se hace mediante bidones o cubetas de las pipas; *mamileros*, cuando se utilizan botellas o garrafas; *tapineros*, para referirse al personal de ductos y refinación, expertos en maniobra de válvulas, que comenzaron a instalar derivaciones encubiertas desde predios particulares; *chupaductos*, para nombrar a los especialistas en perforación e instalación de mangueras.

La segunda modalidad, las tomas clandestinas, es de dos tipos: la que se instala mediante la manipulación de válvulas (*tapping*) en derivaciones de las que puede sustraerse producto sistemáticamente cuando fluye "legalmente", y la instalación furtiva. Es decir, las hechas por *tapineros* y las hechas por *chupaductos*. A medida que creció la demanda de producto "barato" (robado), el robo se amplió a la sustracción directa de las terminales: para que se le suministre combustible, la pipa debe ingresar con una factura en la que se precisa el volumen autorizado, pero se le ponía una mayor cantidad, o con una factura se surtían dos o tres cargamentos ilegales. Para vender el producto en gasolineras, también se emplean facturas clonadas. Todo ello en colusión con el personal de turno, desde quienes se encargan de permitir el acceso previa verificación de la factura, pasando por quien suministra el combustible y quien vigila la operación y la entrega. En esta modalidad, los transportistas que transferían productos entre instalaciones de Pemex recibían cargamentos ilegales, por ejemplo, las pipas asignadas para llevar materias primas entre refinerías hacían la entrega legal y allí recibían la ilegal para llevarla a su clientela del mercado ilícito.

La tercera modalidad es la sustracción vía marítima y es la más rentable por su volumen. El producto transportado en buque tanque es registrado contablemente como merma. Su trasvase se realiza entre barcos que se emparejan y succionan la carga con mangueras y bombas sumergibles. Ya desde finales de los años noventa, auditorías internas habían identificado que lo que contablemente se registraba como merma no era sino robos de hasta 10% de cada embarque. En el robo vía marítima inicialmente se involucraban sólo buques petroleros y algunos contratados por Pemex para labores costa afuera, pero en años recientes también lo realizan cargueros, pesqueros y embarcaciones de recreo. Por ejemplo, las embarcaciones que zarpaban de Ciudad del Carmen recorrían 460 millas náuticas hasta Ciudad Madero, Tamaulipas, en cuyo puerto ilegalmente les abastecían de entre 600 mil a 800 mil litros de refinados por navío.[19] Vinculado a ello, creció también el robo de equipos y materiales de las plataformas petroleras en el Golfo de México,

[18] La descripción de cada una hace pertinente explicar su origen y evolución, que fueron revelados en el libro de Ana Lilia Pérez, *El Cártel Negro. Cómo el crimen organizado se ha apoderado de Pemex*, Grijalbo, México, 2011. En esta investigación se develó el huachicol y todos sus mecanismos desde las entrañas de la petrolera, así como sus eslabones operativos y financieros.

[19] Ana Lilia Pérez, "El nuevo saqueo en el Golfo", en *Newsweek en Español*, México, 24 de junio de 2018. Disponible en: https://newsweekespanol.com/2018/06/saqueo-golfo/.

principalmente las instaladas en la Sonda de Campeche y el Litoral de Tabasco.[20] Es importante destacar que se trata de actos de piratería bien planificados, ya que los atracadores logran allanar las plataformas aun cuando estas instalaciones estratégicas están oficialmente custodiadas por las fuerzas armadas y bajo la vigilancia de Control Marino de Pemex. La piratería en esas instalaciones petroleras ha crecido exponencialmente: de enero a octubre de 2019, se registraron al menos 139 robos a plataformas; es decir, aumentó 289 % respecto a 2016, cuando se registraron 48 ataques. Esto significa que los robos casi se triplicaron en menos de cuatro años y continúan a pesar de la puesta en marcha de operativos de vigilancia en la zona y de la instalación de la Estación Naval de Búsqueda, Rescate y Vigilancia Marítima.[21] En noviembre de 2020 se hace público que el gobierno federal tiene identificados a 25 funcionarios involucrados en el robo a plataformas. Entre ellos funcionarios de la Fiscalía General de la República PEMEX, la Secretaria de Comunicaciones y Transportes y jefes policiacos en Campeche, Tabasco y Veracruz.[22]

Desorden administrativo, facilitador de robo

La operación cotidiana de Pemex se ha llevado a cabo sin suficientes controles ni coordinación entre sus distintas áreas: la que extrae el crudo, la que lo recibe y procesa o exporta; la que lo refina; la que lo almacena, distribuye y comercializa. Esto se acentúa por su división en subsidiarias y filiales como organismos descentralizados, de carácter técnico, industrial y comercial y con personalidad jurídica, patrimonio y operaciones particulares cada una. En la práctica, todo ello abrió las puertas al robo.

Pemex ha operado con grandes disparidades entre su contabilidad y estadísticas, correspondientes a los volúmenes de petróleo extraídos, hidrocarburos, refinados, petroquímicos producidos, importados, distribuidos, almacenados y vendidos. Las cifras oficiales han diferido de la producción real, y ese diferencial muchas veces es registrado como "merma natural" o "merma por proceso". En la realidad se encubre el robo. En la empresa no hay concordancia entre la recepción, el embarque y la exportación de petróleo, o en lo que se distribuye para su procesamiento y producción de combustibles, ni en el almacenamiento, la distribución y la comercialización de petrolíferos. Todo lo anterior facilita el robo, porque al pasar el producto de área en área, cada una registra sus volúmenes sin que éstos sean sometidos a un cruce de datos. Así, simple y llanamente, pueden ser manipulados por el personal. Lo anterior fue detectado por contralores internos desde hace años, y así lo alertaron en auditorías que sistemáticamente fueron ignoradas por los directivos. De esa manera, la estructura interna de la petrolera fue facilitando el robo prácticamente en todos sus sistemas de distribución, sobre todo porque los robos cotidianos se registraban contablemente como merma.[23]

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) auditó parte de los procesos, y comprobó que las cifras de producción reportadas por Pemex diferían de las internas, y que esas diferencias encubrían sustracción ilícita. Por ejemplo, en 2011, Pemex reportó una producción de gasolinas (magna y premium) de 399,500 barriles diarios; pero internamente la Gerencia de Control de Producción había reportado 425,300, es decir, había una diferencia de 25,800 barriles diarios.

Otra modalidad que facilitó el robo mediante derivaciones instaladas por *tapineros* fue que lo que se robaban se registraba también como merma (igual que lo robado por buque). Es decir, la producción real era mayor a la oficializada, porque el diferencial robado se maquillaba contablemente. Ya entonces los 49 poliductos que conforman el Sistema Nacional de Ductos estaban

[20] El primer robo de este tipo ocurrió en 2008 en la plataforma Yaxché-B, y en años subsecuentes se volvieron más frecuentes. El *modus operandi* se detalla en los libros, Ana Lilia Pérez, *El cártel negro. Cómo el crimen organizado se ha apoderado de Pemex*, *op. cit.*, México, 2012; e *idem*, *Pemex RIP*, Grijalbo, México, 2017.

[21] Cifras de la Fiscalía General de Campeche. Disponible en: https://www.milenio.com/policia/139-atracos-piratas-pemex-sonda-campeche.

[22] "Implican a 25 funcionarios en Huachicol", *Milenio*, 16 de noviembre de 2020, pp. 6-7.

[23] Esto se analiza a detalle en Ana Lilia Pérez, *El cártel negro. Cómo el crimen organizado se ha apoderado de Pemex*, *op. cit*.

afectados por conexiones que los *ordeñaban* con mayor o menor intensidad. Por ejemplo, al Cadereyta-Reynosa-Brownsville se le hurtaba 8.3 % de todo el volumen que transportaba diariamente, es decir, unos 995,148.8 barriles al año; por el Tula-Toluca se transferían diariamente 27,400 barriles y sólo se "recibían" 27,000; en el Minatitlán-Refinería Salina Cruz, se transferían diariamente 19,000 barriles, pero únicamente se "recibían" 18,900.

Aunque en Pemex hay un protocolo técnico y legal para atender los robos, no se les daba seguimiento operativo, jurídico y contable. Eso se debía, según la ASF, a que la petrolera carecía "de información consolidada, periódica y sistematizada que le permita tomar decisiones y dar seguimiento a las acciones emprendidas por cada baja de presión en los ductos por tomas clandestinas, verificaciones físicas, tomas clandestinas clausuradas, denuncias penales efectuadas y registro contable del volumen sustraído".[24]

En las terminales de almacenamiento también hay deficiencias administrativas que fueron facilitando el robo, porque para el control de los volúmenes entregados al área de Almacenamiento y Reparto se tiene instalado un Sistema Integral de Información Comercial (SIIC), en el cual se registran por Terminal de Almacenamiento, la clave del producto recibido, la existencia inicial y final en los tanques, los tipos de recibos,[25] los tipos de salidas,[26] así como los faltantes y sobrantes en inventarios. Pero los documentos no se actualizaban. Tampoco se registraban correctamente los inventarios de productos ni sus variaciones, lo que impedía identificar, cuantificar y registrar con cifras reales el detalle de los diferenciales y la causa. Ese tipo de anomalías también las tenía PMI Trading Ltd. —la empresa intermediadora que compra las gasolinas en el extranjero para Pemex— porque no notificaba sus operaciones, notas de cargo, o créditos en las fechas correspondientes, sino hasta con dos años de atraso, de manera que Pemex tampoco hacía la conciliación contable.

La ASF indicó a Pemex que debía generar información real y detallada sobre el volumen de gasolinas producido, importado, distribuido, almacenado y vendido, así como de mermas reales y faltantes en cada proceso, para que diseñara estrategias correctas para frenar esas pérdidas. Pero se continuó con la misma mecánica y el conteo superficial de tomas clandestinas externas, particularmente las que se iban detectando cuando ocurría un siniestro. A pesar de su estratosférica incidencia —que se cifrará más adelante—, esta última vía de sustracción representaba en promedio 20 % de los volúmenes robados, mientras se camuflaba el otro 80 % mediante las prácticas internas ya descritas. Pero, además, si un empleado era detenido en flagrancia, generalmente no pasaba de un llamado de atención, lo que alentó el ilícito.

Por todo lo anterior, se puede afirmar que la complicidad entre los directivos de la empresa, el sindicato de trabajadores y el personal, coludiéndose con los dueños de las gasolineras y las redes de distribución, llevó el robo de combustible a niveles catastróficos. En enero de 2019, el gobierno federal quitó al Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) el control de las pipas (transportes de distribución) de gasolina. Este sindicato tenía el monopolio de la distribución de gasolinas en el país.[27]

La petrolera más robada

En la administración 2012-2018, Pemex tuvo el récord de tomas clandestinas, aun cuando el personal de su Subdirección de Salvaguarda Estratégica (SSE) recibió la orden de sus jefes de no reportarle ni al Jurídico ni a Ductos la localización de estas conexiones, sino que debían cubrirlas y desaparecer evidencia. Lo anterior, para ocultar el incremento del robo, porque la SSE

[24] Así lo reportó en su Auditoría a la Cuenta Pública 2011. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/Mensaje_IRCP_2011.pdf.

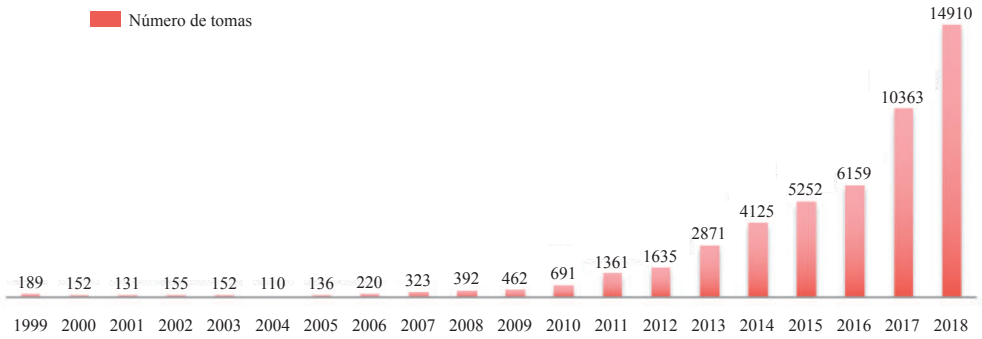
[25] Por distribución, devolución, importación, excepción, traspaso y reclasificación.

[26] Por devolución, traspaso, entrega, consumo, excepción, venta, exportación.

[27] "Anuncia AMLO que SEDENA manejará unidades. Quitan a STPRM control de Pipas", en *Reforma*, 18 de enero de 2019, p. 5.

había recibido un histórico presupuesto de 5,016.97 millones de pesos, y pretendía maquillar sus resultados. En consecuencia, los *especiales*[28] desechaban en afluentes y caminos el combustible y los instrumentos usados por los *ordeñadores*, lo que generó un subregistro, un gran daño a la infraestructura hasta ahora no cuantificado y también una notable afectación al medio ambiente.[29] Así, Pemex se volvió la petrolera más afectada en el mundo por el robo de sus productos. El *modus operandi* de las modalidades de robo representa un gran riesgo para la industria global, según se expuso en la Convención Internacional Río Pipeline, donde a partir del caso mexicano, representantes de petroleras y expertos en materia de seguridad identificaron como amenaza para la industria y para la seguridad de los distintos países que los grupos criminales imitaran dichas modalidades de robo.[30] Como se observa en el siguiente cuadro, a pesar del subregistro, las cifras oficiales denotan el incremento de tomas clandestinas externas.

Gráfico 1. Número de tomas Clandestinas de gasolina 1999-2018



Fuente: Elaboración propia con cifras de Pemex.

La irrupción del crimen organizado. de *La Compañía* al Cártel de Santa Rosa de Lima

Para México, el robo de combustible se volvió un riesgo para la seguridad nacional desde que el crimen organizado se vinculó a esta práctica. Esto se hizo mediante la cooptación de la población de las comunidades, sobre todo en entidades identificadas coloquialmente como triángulos rojos del *huachicol*: Puebla, Tlaxcala e Hidalgo en la zona central; Guanajuato, Jalisco y Querétaro en el Bajío, y en el norte, la Cuenca de Burgos en Tamaulipas, Coahuila y Nuevo León.

El Cártel del Golfo y Los Zetas fueron los primeros que se involucraron "corporativamente" en el hurto de combustibles de Pemex y su comercialización en México y Estados Unidos, mediante la sociedad que denominaron *La Compañía*. Esto a partir de su reorganización después de la detención de Osiel Cárdenas Guillén, para quien Los Zetas fungieron como brazo armado.[31] Dirigía *La Compañía* en triunvirato formado por Antonio Ezequiel Cárdenas Guillén, alias "Tony Tormenta", hermano de Osiel; Jorge Eduardo Costilla Sánchez, "el Coss", "el Doble X" o "Dos Equis", y Heriberto Lazcano Lazcano, "el Lazca", "el Verdugo", "el Licenciado", o "Zeta-3",

[28] Así se denomina coloquialmente en Pemex a los agentes de seguridad física de la SSE, que son en su mayoría militares o exmilitares.

[29] "Por órdenes del general Trauwitz tomas clandestinas se tapaban mal y no se reportaban", en *Aristegui Noticias*, disponible en: https://aristeguinoticias.com/0305/multimedia/por-ordenes-del-general-trauwitz-tomasclandestinas-se tapaban-mal-y-no-se-reportaban-exempleado-de-pemex-video/.

[30] En septiembre de 2019, en Río de Janeiro, Brasil, la conferencia congregó a los expertos de petroleras y operadoras de ductos, y en ella se cuantificó la incidencia de robo en cada país.

[31] Detenido en 2003 en Tamaulipas y extraditado a Estados Unidos en 2007.

mando de Los Zetas tras la muerte de su fundador, Arturo Guzmán Decena, "Zeta-1".[32] *La Compañía* se desplegó en zonas con ductos para "alinear" *tapineros*, es decir, reclutar a quienes hacían esas conexiones ilegales para que trabajaran para ellos, o imponiéndoles *derecho de piso* por *ordeñar* a Pemex.[33] También cooptaron técnicos y especialistas de la petrolera y exmilitares de su Gerencia de Seguridad Física,[34] para que les facilitaran la sustracción de condensado en la Cuenca de Burgos,[35] que *La Compañía* enviaba a empresas estadounidenses a través de las aduanas fronterizas. Esto se hacía en pipas de Pemex y de transportistas contratados por la paraestatal para movilizar combustible en ambos países, o vía marítima por el Puerto Isabel, en el sureste de Texas. E inclusive instalaron ductos para trasegar el producto. También los comandos armados de *La Compañía* asaltaban los pipa-tanques. Sus volúmenes de robo representaban en promedio 40% de la producción en Cuenca de Burgos.

En indagatorias del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE) de Estados Unidos, entre 2009 y 2012, ejecutivos de petroleras estadounidenses se declararon culpables de conspirar para recibir y vender condensado robado a Pemex. En México, la permisividad generó que otros cárteles también fueran tras el *oro negro*, y así surgió un grupo dedicado específicamente a esta actividad en el estado de Guanajuato, en el municipio de Villagrán: el Cártel de Santa Rosa de Lima, cuyos integrantes antes robaron combustible para La Familia Michoacana, luego para el Cártel de Jalisco Nueva Generación (CJNG) y acabaron reclamando "los tubos" como propios. En esta transmutación de poder se materializa claramente cómo el robo de combustible se convirtió en una amenaza para la seguridad, por la magnitud del robo al Estado.

Lo anterior fue resultado del potencial y lucro que alcanzó este mercado ilegal, a partir de que en su comercialización también se involucraron franquiciatarios de gasolineras autorizados por Pemex, quienes paulatinamente iban comprando mayores volúmenes a los *huachicoleros* y menos a la paraestatal. A veces el mismo repartidor que les entregaba la carga legal, también distribuía la robada, naturalmente a menor precio. Aunque en Pemex se detectaban diferencias en el suministro que cada gasolinera solicitaba —indicio de que comercializaba producto robado—, no se le revocaban las autorizaciones.[36]

Los poseedores de los permisos —llamadas *franquicias*— también hacían sus mezclas con productos introducidos a México desde Estados Unidos, mediante contrabando técnico.[37] Para explicarlo en términos coloquiales, es como el lechero que mezcla agua al producto para que rinda más. Se autonombraban distribuidores "genéricos" o de combustibles "alternos", una práctica que aún continúa. Por lo anterior, el robo fue cada vez mayor en cuanto a volumen y alcance territorial, ya que, sin impedimento, estos combustibles se comercializaban en los mismos circuitos económicos que el "legal", es decir, se trataba de una perfecta fachada criminal. Así se explica que había gasolineras que durante años operaron sin comprar ni una gota a Pemex, cuando ésta era la única empresa que podía suministrar combustible en México, es decir, todo lo que comercializaban era robado a la empresa, pero el consumidor no podía sospecharlo.[38]

Así, con el sólo hecho de llenar su tanque de gasolina, cualquier conductor se convertía en un eslabón más de ese mercado ilícito imbricado en el mercado legal. Aunque también proliferaron expendios "clandestinos" en bodegas, terrenos, casa habitación, a pie de carretera, o

[32] Ocurrida en 2002 en Matamoros, Tamaulipas.

[33] La extorsión mafiosa la hicieron extensiva a contratistas para permitirles ejecutar obras o servicios para Pemex en campos petroleros.

[34] Que en marzo de 2014 se convirtió en la SSE.

[35] Datos de Pemex incluidos en su Plan de Negocios 2019-2023 señalan que es la petrolera número 22 a nivel mundial en reservas de crudo y condensados.

[36] Antes de la Reforma Energética que apertura la importación y comercialización de combustibles, solamente Pemex podía producir e importar gasolina que a su vez suministraba en venta de primera mano a las gasolineras que la comercializaban en todo el país, a través de una red de más de 11 mil estaciones de servicio.

[37] En el contrabando técnico la mercancía ingresa por la aduana, pero con documentación apócrifa.

[38] Antes de la Reforma Energética de 2014, la refinación y venta de primera mano a distribuidores era atribución de Pemex, de manera que todo el combustible que se comercializara en el país debía proceder de esta empresa.

distribución coordinada por mensajería telefónica con entrega a domicilio, cuyos compradores naturalmente sabían que era producto robado.

Las ganancias atrajeron a cárteles de la droga que ya usaban gasolineras como vía de lavado de dinero. Para pronta referencia, la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC) del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos ha enlistado gasolineras como empresas activas de los cárteles de Sinaloa, del Golfo, de Los Zetas, del CJNG y de la organización Beltrán Leyva, entre otras. Algunos comenzaron a comercializar combustibles robados a Pemex en las gasolineras donde lavaban dinero. Como ejemplo, una célula del Cártel del Golfo operaba gasolineras con franquicia de Pemex en la Ciudad de México y el Estado de México, en donde se vendía el combustible que *ordeñaba* a Pemex mediante tomas clandestinas en ductos. Sus ganancias las lavaba también en verificentros y lujosos clubes nocturnos cuya clientela estaba conformada por empleados de Pemex.

Asunto de Estado. El Plan Conjunto del gobierno de Andrés Manuel López Obrador

En diciembre de 2018, el entrante gobierno federal (2018-2024), anunció un Plan Conjunto de Atención a las Instalaciones Estratégicas de Pemex para combatir el robo de combustible, reconociéndolo como crimen organizado que operaba desde el interior de la empresa.[39] El presidente dio la orden de desplegar 10 mil elementos del Ejército, la Marina y la Policía Federal, para establecer un operativo de vigilancia permanente para evitar el robo de combustible.[40] Como primeras medidas, se cerraron ductos para ir desmontando derivaciones ilegales, se reforzó la vigilancia de los seis poliductos principales, así como de refinerías y terminales. Mediante operativos y verificaciones contables y fiscales en gasolineras, también se identificó que en 19 entidades[41] había gasolineras que presentaban compras atípicas: habían reducido significativamente sus compras a Pemex y tampoco compraban a importadores autorizados, sino que comercializaban producto robado. A 103 se les revocaron sus permisos.[42]

La estrategia está diseñada en tres etapas, que en sus puntos centrales considera trabajos de inteligencia para prevenir los robos o sabotaje a las instalaciones, el trabajo conjunto con la Fiscalía General de la República, así como la identificación del *modus operandi* y de las redes de vínculos para ubicar a líderes de organizaciones delictivas, operadores, testaferros, bienes y recursos y a servidores públicos que les brindan protección.

Como parte de este Plan, se reformaron los artículos 22 y 73 constitucionales en materia de extinción de dominio, para incluir los delitos de sustracción de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.[43] En concordancia, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública aprobada por el Congreso incluye el Combate al Mercado Ilícito de Hidrocarburos.[44]

[39] Con la participación de la Secretaría de Gobernación, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Secretaría de Energía, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina-Armada de México, Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Púbico, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, Fiscalía General de la República, Unidad de Inteligencia Financiera, Centro Nacional de Inteligencia, Servicio de Administración Tributaria, Procuraduría Federal de Protección al Consumidor.

[40] "Anuncia AMLO que SEDENA manejará unidades. Quitan a STPRM control de Pipas", en *Reforma*, 18 de enero de 2019, p. 5.

[41] Por orden de incidencia: Nuevo León, Tamaulipas, Michoacán, Jalisco, Aguascalientes, Baja California, Durango, Coahuila, Sonora, Hidalgo, Estado de México, Ciudad de México, Veracruz, Morelos, Colima, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Guerrero.

[42] A partir de la Reforma Energética de 2014, algunos privados tienen autorización para importar y comercializar combustible.

[43] Véase *Diario Oficial de la Federación* el 14 de marzo de 2019. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5552861&fecha=14/03/2019.

[44] Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de mayo de 2019. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019.

El Plan Conjunto es un acierto del gobierno actual, porque el robo de combustible, como aquí se ha detallado, se convirtió en un flagelo en términos económicos y de seguridad, no sólo para las instalaciones estratégicas de Pemex, sino para el país, y por todas sus implicaciones es un asunto de Estado, de manera que su éxito depende también de la participación del resto de la sociedad. Porque es precisamente uno de los principales desafíos que tiene el Estado actualmente, ya que los criminales aún se resisten a abandonar este lucrativo negocio.

Así, erradicar el *huachicoleo* es medular para el presente y el futuro del país, máxime si se considera que la actual administración tiene entre sus ejes principales el rescate de Pemex para que nuevamente pueda ser palanca de desarrollo, según lo define el Plan Nacional de Desarrollo, y con ese fin se le irán transfiriendo recursos públicos.[45]

Aun cuando el robo se redujo significativamente durante 2019, aún no se ha logrado erradicarlo por completo. Además, se trata de un fenómeno criminal que, como se señaló antes, tiene vasos comunicantes con otros delitos que también afectan las instalaciones estratégicas de Pemex, como el robo de sus equipos tanto en zonas terrestres como marítimas. De esta manera, entre 2008 y 2019, han sido atacadas las plataformas Yaxché-B, Litoral-A, Kab-A, Kix-2m Sinan-SO, Akal-N, Tsimin-A, Tsimin-B, Tsimin-C, Tsimin-D, Akal-N, Xux-B, May-A, Xux-A, Manik-A, Balam, Etkal-101, Tumut-A, Kuil-A, Chuc-B, Bolotiku-A, Abkatún-A2. Los ladrones se llevaron los equipos más nuevos y valiosos, lo que indica el conocimiento y nivel de complicidades con que cuentan.

Debe tenerse en cuenta que el robo y la comercialización de combustible, al igual que el de equipos de instalaciones estratégicas de Pemex, son delitos ejecutados por bandas criminales coludidas con los denominados de "cuello blanco". Los equipos robados de las plataformas sólo pueden ser usados en la misma industria, por lo que el mercado ilícito es parte también del sector.

El enfoque integral y transversal que el Ejecutivo considera en su Plan Conjunto es pertinente. Salvo contados casos, aún no hay mayor evidencia de los resultados concretos de las investigaciones de inteligencia dentro de Pemex y el entorno de contratistas para llevar a proceso a los funcionarios o exfuncionarios, empleados o exempleados, miembros del sindicato y contratistas que han participado en esos ilícitos, junto con otros actores criminales, dentro y fuera de Pemex. Tampoco se han terminado de procesar casos de gasolineras que han comercializado combustible robado o adulterado, o navieros o tripulaciones de los barcos involucrados, o a quienes han sido beneficiados por la venta de grandes volúmenes en los sectores de la industria, transporte y comercio.

Hasta ahora, tampoco se ha logrado desincentivar por completo la participación de comunidades en el robo, por lo que aún participan en la sustracción de productos que son de muy alto riesgo, como el gas. Al implementar la vigilancia en los ductos de gasolina, la *ordeña* aumentó en los gasoductos. El robo de gas (*gaschicol*) —que ya ocurría en Pemex principalmente en una sustracción directa de las terminales— aumentó en la modalidad de toma clandestina. Entre enero y septiembre de 2019, se incrementó 318%. En ese periodo, los gasoductos registraron 863 piquetes, 657 más que los reportados en el mismo periodo de 2018. Sólo en Puebla, se identificaron 556 tomas clandestinas. Por ejemplo, el gasoducto Cactus-Guadalajara, que pasa por los estados de Tabasco, Veracruz, Puebla, Hidalgo, Estado de México, Querétaro y Jalisco, es el más perforado por los delincuentes, lo cual es preocupante, porque además se trata de una instalación primordial para Pemex, ya que representa 67% de la capacidad total de transporte por este medio.[46]

En definitiva, es importante destacar que la colaboración de la ciudadanía es clave para que el Plan Conjunto de combate al robo de combustible funcione, por lo menos de dos maneras:

[45] Véase *Diario Oficial de la Federación*, 12 de julio de 2019. Disponible en: https://sidofqa.segob.gob.mx/notas/5565599.

[46] "Se dispara en 318% robo de gaschicol: En 10 meses, el gaschicol se disparó 318%, principalmente en Puebla que reporta 556 tomas clandestinas, 55% del total registrado por Pemex", en *Reforma*, México, 23 de noviembre de 2019.

negándose a participar en cualquiera de las actividades relacionadas con el robo, y negándose a consumir el producto robado.

Conclusiones

Un punto medular para erradicar el robo de combustible desde la entraña consiste en exigir la modernización y coordinación entre las áreas internas de Pemex para hacer más eficientes sus procesos administrativos, técnicos y contables, y evitar que la incompatibilidad entre éstas deje las puertas abiertas al delito. Asimismo, es necesario fortalecer y dotar de independencia a su contraloría interna y el departamento jurídico, para que, con imparcialidad y dentro del marco de las nuevas leyes, se procese con energía cada caso de personal o contratistas, que participen en actividades ilícitas. También debe haber un trabajo de inspección, auditoría e inteligencia de otras dependencias del gobierno federal para lograr este propósito. Se debe poner especial atención en la SSE, porque es un área que, desde que operaba como Gerencia y luego como Subdirección, fue vulnerable a la corrupción de sus mandos y agentes por parte de grupos criminales, a pesar de haber sido creada con el fin de combatir estos delitos. Por la importancia de la empresa, deben hacerse auditorías internas y externas.

Para que el Plan Conjunto logre a cabalidad sus objetivos, es vital que las áreas participantes den un seguimiento puntual en términos operativos, jurídicos y contables de manera sistematizada de los volúmenes reales con que opera Pemex para evaluar el comportamiento de las prácticas ilícitas con el objetivo de erradicarlas. Para ello, es necesario desmantelar las redes de "cuello blanco" y financieras relacionadas con este ilícito y sus derivaciones, que, como se dijo antes, tienen vasos comunicantes con el robo de equipos de las instalaciones estratégicas de Pemex, tanto en tierra como costa afuera, así como con actos de sabotaje, por lo que es esencial el trabajo de inteligencia por parte de la autoridad.

Asimismo, en el contexto mundial actual, Pemex requiere fortalecer su capacidad en *ciberseguridad* y en el desarrollo de alta tecnología para prevenir ataques sofisticados a los que todas las petroleras están expuestas. El 11 de noviembre de 2019, los sistemas internos de cómputo de Pemex fueron objeto de un ataque cibernético que los paralizó por más de una semana, y que obligó a que buena parte de los procesos se hicieran de forma manual, incluidos los registros de volúmenes, lo que conlleva un riesgo adicional para la petrolera.[47] Más allá de su particular rezago en términos de seguridad cibernética, Pemex, como el resto de petroleras en el mundo, requiere de prevención y blindaje de alta tecnología, frente a riesgos actuales de esta misma índole. El ejemplo más claro se tiene en los ataques con drones que en septiembre de 2019 afectaron a la poderosa Saudi Aramco, paralizando 50% de su producción.[48]

Como instalaciones estratégicas, las de Pemex enfrentan riesgos y amenazas que pueden alterar su funcionamiento y, en consecuencia, la seguridad de la nación. Sus retos a corto plazo son, además de elevar su producción, erradicar por completo el robo de sus combustibles, así como proteger sus instalaciones físicas y virtuales. De la integridad de éstas depende la seguridad energética del país y su condición para demostrar si aún puede considerarse la principal palanca de desarrollo para México.[49]

[47] "Pemex sufre un ciberataque, pero Sener niega que cause desabasto de gasolina". Disponible en: https://expansion.mx/empresas/2019/11/11/pemex-sufre-un-ataque-cibernetico.

[48] Saudí Aramco es la compañía estatal de petróleo del Reino de Arabia Saudita. Se trata de una empresa de petróleo y químicos integrada, que extrae 10% del crudo en el mundo. Tiene su sede en Dhahran y su presencia es global.

[49] La seguridad energética es definida por la Agencia Internacional de Energía de la Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo (OCDE) como la disponibilidad ininterrumpida de fuentes de energía a un precio asequible. A corto plazo, es la capacidad del sistema energético para reaccionar rápidamente ante cambios repentinos en el equilibrio entre la oferta y la demanda y, a largo plazo, su capacidad de contar con inversiones oportunas para suministrar energía en línea con los desarrollos económicos y las necesidades ambientales.

Un informe del Consejo de Administración de Pemex señala que, por ejemplo, sólo debido a la importación ilegal de hidrocarburos, se registran pérdidas por más de 20 mil millones de pesos al mes (aproximadamente un mil millones de dólares).[50]

En suma, erradicar el robo de combustible y su comercio ilícito es sin duda uno de los retos fundamentales que tiene el Estado mexicano en este siglo XXI y es parte sustancial de la defensa de la seguridad de la nación.

[50] Disponible en: https://www.eluniversal.com.mx/cartera/pemex-pierde-al-dia-100-millones-de-pesos-por-contrabando

8. Feminicidios en México: avance legislativo, retroceso real

Irma Kánter Coronel[1]

Introducción

México enfrenta un estado de emergencia en todo el país debido a la violencia e inseguridad contra las mujeres y las niñas, especialmente por casos de feminicidios. El aumento de los feminicidios y la impunidad que prevalece en muchos casos ha generado un reclamo social sin precedentes expresado en distintas protestas, en la demanda de #NiUnaMenos (NUM) y en el llamado urgente al Estado mexicano para que adopte medidas contundentes para hacer frente a la violencia contra las mujeres y, por ende, al asesinato por razones de género.[2] Dada la gravedad de la situación de la violencia contra las mujeres y las niñas, este problema se ha vuelto prioritario en el listado de asuntos urgentes para la seguridad del país. El esfuerzo de las y los legisladores mexicanos en los últimos 20 años ha sido encomiable; sin embargo, la realidad del feminicidio se encuentra con estructuras de impartición de justicia deficientes y comportamientos de la población que en realidad no tiene una incidencia efectiva en el mejoramiento de la vida de las mujeres.

Cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) dan cuenta del contexto de violencia contra las mujeres en México. En el primer trimestre del año (enero a marzo de 2020), se registraron al menos 248 feminicidios y 735 homicidios dolosos.[3] Sin embargo, la violencia extrema contra las mujeres y las niñas persiste, y se incrementa en el periodo de confinamiento por la pandemia de la COVID-19. Entre abril y noviembre de 2020, se registraron por lo menos 640 feminicidios y 1,832 mujeres fueron privadas de la vida a causa de un homicidio doloso, es decir, hubo 2,472 víctimas asesinadas en ocho meses de emergencia sanitaria.[4]

En la *Declaración sobre Feminicidio* del Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, aquél se define como:

> […] la muerte violenta de mujeres por razones de género ya sea que tenga lugar dentro de la familia, unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal; en la comunidad, por parte de cualquier persona, o que sea perpetrada o tolerada por el Estado y sus agentes, por acción u omisión.[5]

[1] Investigadora de la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Los detalles descritos en este artículo y los detalles de las propuestas legislativas se analizan en: Irma Kánter Coronel, "Feminicidios y asesinatos dolosos de mujeres y niñas en México en 2019", Serie: "Mirada Legislativa" No. 183, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México 2020; e *idem*, "Propuestas legislativas para reformar el marco jurídico sobre feminicidio en México", Serie: "Mirada Legislativa" No. 184, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México 2020.

[2] En adelante, el término "mujeres" incluye a las niñas menores de 18 años.

[3] El "homicidio doloso femenino" hace referencia al hecho de causar la muerte a cualquier mujer o niña, independientemente de las circunstancias; en cambio, el feminicidio se refiere al asesinato de mujeres o niñas por razones de género.

[4] Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1*, información al corte 30 de noviembre de 2020. Disponible en: https://bit.ly/3iKwfzP

[5] Comisión Interamericana de Mujeres y Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará, *Declaración sobre Feminicidio aprobada en la Cuarta Reunión del Comité de Expertas/os (CEVI)*, celebrada del 13 al 15 de agosto de 2008, Washington, D.C., OEA/Ser.L/II.7.10MESECVI/CEVI/DEC. 1/0815, 2008, p. 6. Disponible en: https://bit.ly/30F7df6

La gravedad del problema

A nivel estatal, Guanajuato cuenta con el mayor número de homicidios intencionales de mujeres y niñas en 2019 con 322; le sigue el Estado de México (318), Chihuahua (243), Baja California (239), Jalisco (229), Guerrero (174), Michoacán (172), Ciudad de México (128), Oaxaca (128) y Tamaulipas (94). Estas diez entidades del país concentraron 72 de cada 100 asesinatos intencionales, mientras que en los 22 estados restantes ocurrieron 28 de cada 100 de estos ilícitos. Las entidades más seguras para las mujeres y las niñas son Baja California Sur (2), Yucatán y Tlaxcala (tres casos en cada estado), Nayarit, Campeche y Aguascalientes (cuatro casos en cada estado). Ya definidos como "feminicidio", en 2019, la mitad de éstos y de la violencia que los acompaña se concentró en seis estados del país. Veracruz es el estado con el mayor número de víctimas asesinadas por razones de género, con 163 casos, seguido del Estado de México, con 125, la Ciudad de México, con 68, Nuevo León, con 67, Puebla, con 60 y Jalisco, con 56. En contraste, los estados con el menor número de feminicidios son Aguascalientes y Nayarit con cinco respectivamente; Tlaxcala y Yucatán con tres cada uno, y Baja California Sur, con dos.[6]

A nivel municipal, los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública para 2019 muestran que el delito de feminicidio afectó a las mujeres y las niñas de 404 municipios y alcaldías del país, mientras que en las demás demarcaciones (2,059), que equivalen a 84% del territorio nacional, no se reportan casos de asesinatos de mujeres y niñas por razón de género. Entre los municipios y alcaldías con el mayor número de casos de feminicidios, se encuentra Monterrey, que ocupa el primer lugar (19), seguido de Culiacán (17), Iztapalapa (14), San Luis Potosí (13), Tijuana (12), Juárez (12), Guadalajara (12), Xalapa (12), Puebla (11), Centro, Tabasco (11), Coatzacoalcos (11), Gustavo a Madero (10), Toluca (10), Cuernavaca (10) y Veracruz (10). Se trata en general de municipios y alcaldías de carácter urbano, muchos de ellos incluso son sedes de la capital del estado.

En síntesis, según el propio Secretariado, en 2015 se registraron 426 feminicidios; en 2016, 642; en 2017, 765; en 2018, 912, y en 2019, 1,006.[7] Es importante notar que es probable que en las zonas rurales y en las comunidades indígenas del país se cometan feminicidios, pero éstos no se registran. Es decir, el vacío estadístico es real, tomando en cuenta que en el país en general, para la gran mayoría de los delitos, se tiene una tasa de impunidad que supera el 90%.[8]

El Sistema Nacional de Seguridad Pública presenta información estadística sobre los homicidios dolosos o intencionales de mujeres y niñas en los últimos cinco años. De acuerdo con las cifras publicadas entre 2015 y 2019, en México hubo 12,053 asesinatos dolosos de mujeres y niñas. Al igual que en el caso de los feminicidios, la tendencia que presentan los datos muestra el incremento sistemático en el número de víctimas asesinadas. En sólo cinco años, los homicidios dolosos o intencionales de mujeres y niñas pasaron de 725 a 2,819, lo que presenta un promedio de cinco asesinatos que, ocurridos cada día en 2015, se incrementaron a ocho en 2019.

Así, ambos tipos de crímenes, el feminicidio y el homicidio doloso de mujeres y niñas, se incrementaron alrededor de 77% entre 2015 y 2019. Este incremento responde, en gran medida, a la falta de acciones "contundentes por parte del Estado para identificar el problema, porque si algo no se identifica y nombra, no existe, y porque no se castiga ni se previene esta violencia".[9] De acuerdo con el *Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio* "[…] la mayoría de las mujeres fueron asesinadas y arrojadas en espacios y lugares públicos, como son caminos, carreteras, parajes, barrancas, canales de aguas negras, la vía pública, tiraderos de basura, predios y

[6] Irma Kánter Coronel, *Feminicidios y asesinatos dolosos de mujeres y niñas en México en 2019*, *op. cit*.

[7] Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1*, información al corte 31 de enero de 2020. Disponible en: https://bit.ly/36CKxjt

[8] Juan Antonio LeClerq y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, *Índice Global de Impunidad 2020. Escalas globales de impunidad*, Universidad de Las Américas-Puebla, Puebla, 2020. Disponible en: https://bit.ly/2GJrLMa

[9] Carlos Echarri, "Palabras pronunciadas en la presentación del estudio Violencia feminicida en México. Características, tendencias y nuevas expresiones en las entidades federativas: 1985-2010", Senado de la República, 5 de diciembre de 2012.

en hoteles de paso, lo que demuestra el desprecio por los cuerpos de las mujeres al ser arrojados y abandonados en este tipo de espacios públicos".[10] Sin embargo, estos crímenes han quedado impunes y se dictaron sentencias por otros delitos. Las autoridades judiciales no proceden contra el feminicida, lo dejan libre.

Un estudio llevado a cabo en 2019 por la Asociación Civil Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), en el que analizan las causas por las cuales los sistemas de procuración de justicia de los estados absuelven a presuntos feminicidas, encontró que las liberaciones ocurrieron por fallas al debido proceso y no por dudas fundadas sobre la responsabilidad del inculpado.[11] Señala también que el feminicidio no sólo es perpetrado por una persona, sino encubierto o permitido, *de facto*, por todo el sistema de justicia en los distintos estados del país: "Los tenían y los soltaron: por 'aberraciones' de la policía, porque 'no se cuidó' la cadena de custodia de las pruebas, porque la fiscalía 'no buscó' evidencias, o por 'incomprensibles' decisiones de los jueces".[12]

La incapacidad o complicidad de los jueces para dictar sentencia contra los feminicidas ha generado la indignación de amplios sectores de la sociedad mexicana y ha llevado "a los familiares, víctimas colaterales del feminicidio, a ejercer presión política y mediática sobre el poder judicial, a través de las manifestaciones y la difusión de los hechos en los medios de comunicación".[13] Esta situación también tiene como consecuencia que haya un subregistro de los feminicidios, debido a que muchas de las muertes por razones de género son calificadas y juzgadas como homicidios dolosos o intencionales por las autoridades de impartición de justicia, lo que ha sido objeto de muchas polémicas. Entre 2015 y 2019, se cometieron poco más de 12 mil asesinatos dolosos o intencionales de mujeres y niñas. Y al igual que en el caso de los feminicidios, la tendencia muestra un incremento en el número de víctimas asesinadas. Así, en estos cinco años, el número total de mujeres y niñas asesinadas tanto por razones de género como a causa de un homicidio doloso aumentaron 77 %, es decir, de un promedio de seis mujeres y niñas asesinadas al día en 2015, se pasó a ocho crímenes en 2016, a nueve en 2017 y a poco más de diez en 2018 y 2019, respectivamente (cuadro 1). Al analizar esta información por grupos de edad, se observa que 77 % corresponde a mujeres de más de 18 años, 10 % a niñas de 0 a 17 años, y en 13 % de los casos no se especifica la edad en los registros judiciales.

Entre enero y noviembre de 2020, los datos sobre feminicidios y homicidios dolosos señalan que al menos 3,455 mujeres y niñas fueron asesinadas de manera violenta, lo que equivale a poco más de 10 asesinatos en promedio al día. Éstas muertes suman 33 menos respecto a las 3,489 víctimas que perdieron la vida por homicidio doloso y feminicidio durante el mismo periodo de 2019, cuando no había pandemia. Las medidas de confinamiento y el *quedarse en casa* aumentaron los riesgos de sufrir violencia de género.

[10] Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, "Comunicado de prensa", Ciudad de México, 25 de noviembre de 2019. Disponible en: https://bit.ly/3jDiJyX

[11] Valeria Durán, "Feminicidas libres", Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), México, 2019. Disponible en: https://contralacorrupcion.mx/feminicidaslibres/

[12] *Idem.*

[13] "Feminicidio: ¿Qué es, según el Código Penal en México y cuáles son las cifras de este delito?", en *Forbes México*, México, febrero 17, 2020. Disponible en: https://bit.ly/3d5JhGF

Cuadro 1. Víctimas de feminicidio, homicidios dolosos de mujeres y niñas y promedio diario de asesinatos registrados en el periodo 2015-2020*

Año	Feminicidios	Homicidios dolosos o intencionales	Total	Mujeres y niñas asesinadas al día
2015	426	1 735	2 161	5.9
2016	642	2 191	2 833	7.8
2017	765	2 536	3 301	9.0
2018	912	2 773	3 685	10.1
2019	1 006	2 819	3 825	10.5
2020*	888	2 567	3 455	10.3
Total	**4 639**	**14 621**	**19 260**	

*Cifras de enero a noviembre de 2020.
Fuente: Elaboración propia a partir de Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1* al corte 31 de enero de 2020 y 30 noviembre de 2020. Disponible en: https://bit.ly/3nnI0Q3

Evolución legal

Los primeros esfuerzos legislativos para tipificar el feminicidio en México en el ámbito Federal se dieron desde diciembre de 2004, cuando se emitió el primer decreto para tipificar el feminicidio en México.[14] Así, se abrió el camino para que el feminicidio se incluyera en la esfera jurídica y se tipificara como delito autónomo. El 14 de junio de 2012 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia", de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.[15]

A nivel local, el feminicidio se ha incorporado en los ordenamientos de las 32 entidades federativas. El primer estado fue Guerrero (21 de diciembre de 2010), y el último fue Chihuahua (28 de octubre de 2017).[16] No obstante estos avances, existe gran dispersión de los tipos penales de las entidades federativas, lo que, en opinión de Antonino de Leo, Representante en México de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), dificulta la atención oportuna y correcta del delito de feminicidio.[17] En el mismo sentido se ha pronunciado el Comité de la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CoCEDAW), en el Noveno Informe Periódico de México, de julio de 2018, que ha recomendado tipificar como delito el feminicidio en todos los códigos penales estatales de conformidad con lo establecido en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMLV), así como establecer los protocolos de investigación policial del feminicidio y garantizar la aplicación efectiva de las disposiciones del derecho penal en materia de feminicidio.[18]

[14] "Decreto, que adiciona al Libro Segundo del Código Penal Federal el Título Vigésimo Octavo, de los delitos de género, y los artículos 432, 433 y 434, para tipificar el delito de feminicidio; y adiciona un numeral 35 al artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales y la fracción vi del artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada", LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 7 de diciembre de 2004.

[15] Código Penal Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de julio de 2012. Disponible en: https://bit.ly/30CZiii

[16] *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de noviembre de 2019.

[17] Antonino De Leo, intervención en el foro virtual "El combate al feminicidio a 8 años de su incorporación en el Sistema de Justicia", 22 de abril de 2020, LXIV Legislatura de la Paridad de Género de la Cámara de Diputados. Disponible en: https://bit.ly/2Aw6qmt

[18] Naciones Unidas, *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México*, *Naciones Unidas-CEDAW*, México, 25 de julio de 2018, p. 8.

En otras palabras, los expertos internacionales sostienen que, en México, a pesar de los avances legales, persisten diversos obstáculos para avanzar en el tratamiento judicial, como la falta de capacitación del personal de los Ministerios Públicos y fiscalías en materia de género, deficiencias en los sistemas de investigación judicial y en factores *culturales* que impiden que dichas leyes se apliquen a cabalidad y castiguen a los feminicidas. Así, en México, la privación de la vida de mujeres es un continuo de violencia de género y la expresión de una estructura "que, sistemáticamente, las posiciona como seres utilizables, desechables, cuerpos despojados de carácter humano que constituyen un territorio a conquistar para reafirmar o ganar un sitio en la jerarquía del poder masculino".[19]

En los códigos penales, tanto el federal como los estatales, es posible advertir diferencias significativas en la definición del tipo penal y los supuestos o circunstancias que acreditan el asesinato por razones de género. Los 32 estados han tipificado el delito de feminicidio como un delito autónomo. Sin embargo, se advierten también diferencias significativas en cuanto a las penas mínimas y máximas y la falta de armonización en cuanto a las multas establecidas por la privación de la vida de mujeres y niñas por razones de género, así como en los agravantes que son considerados. En consecuencia y ante la emergencia nacional por el incremento de feminicidios y por la diversidad de tipos penales que privan en México en cuanto al delito de feminicidio, en la LXIV Legislatura (2018-2021) del Senado de la República (2018-2021) se han propuesto 13 Iniciativas Legislativas con Proyecto de Decreto para actualizar y fortalecer el marco jurídico vigente en materia de feminicidio, con el fin de permitir una investigación eficaz, completa y oportuna.[20]

Cuadro 2. Iniciativas sobre feminicidios presentadas en la LXIV Legislatura del Senado de la República

Núm.	Fecha	Presentada	Ley que modifica	Objeto
1	24/03/2020	Sen. Víctor Oswaldo Fuentes Solís (PAN)	Código Penal, adiciona un párrafo tercero al artículo 325	Pretende contemplar la comisión del delito de feminicidio, utilizando medios informáticos de aplicaciones y plataformas de transporte privado.
2	24/03/2020	Sen. María Lilly del Carmen Téllez García Sen. Germán Martínez Cázares (Morena)	Código Penal Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	Tiene por objeto tipificar el feminicidio como un delito de orden federal.
3	24/03/2020	Sen. María Guadalupe Covarrubias Cervantes (Morena)	Ley General de Responsabilidades Administrativas y del Código Penal Federal	Busca la inhabilitación permanente a funcionarios que retarden, entorpezcan maliciosamente, o por negligencia eviten la procuración de justicia en el delito de feminicidio.
4	18/03/2020	Sen. Sasil Dora Luz De León Villard (PES)	Código Penal	Propone incluir el concepto de violencia feminicida como uno de los elementos a considerar en el delito de feminicidio.
5	03/03/2020	Sen. Samuel Alejandro García Sepúlveda (MC)	Código Penal	Tiene por objeto actualizar y fortalecer el tipo penal de feminicidio para permitir una investigación eficaz, completa y oportuna.

[19] Cámara de Diputados y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Aportes para la delimitación del tipo penal del delito de feminicidio en México. Escala nacional y estatal*, Cámara de Diputados y UNODC, Ciudad de México, 2019.

[20] Samuel Alejandro García Sepúlveda, "Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal, en materia de fortalecimiento al tipo penal de feminicidio", en *Gaceta: LXIV/2SPO-34/104727*, 24 de marzo de 2020, INFOSEN. Disponible en: https://bit.ly/372rpcU

Núm.	Fecha	Presentada	Ley que modifica	Objeto
6	20/02/2020	Sen. Samuel Alejandro García Sepúlveda (MC)	Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República	Propone crear la Fiscalía Especializada en la Atención e Investigación del Delito de Feminicidio, adscrita a la FGR.
7	20/02/2020	Sen. Verónica Delgadillo García (MC)	Ley Nacional de Ejecución Penal	Pretende establecer que no gozarán de libertad condicionada o anticipada las personas sentenciadas por el delito de feminicidio.
8	06/02/2020	Sen. Ricardo Monreal Ávila (MORENA)	Ley General de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	Busca regular el delito de feminicidio en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Define la razón de género para diferenciar este delito del de homicidio, para hacerlo con una claridad que facilite la obtención de pruebas y la argumentación ante la autoridad judicial y la decisión sobre los hechos. Se busca optimizar la respuesta de las instituciones de justicia y combatir la impunidad de este ilícito.
9	12/12/2019	Sen. Martha Cecilia Márquez Alvarado (PAN)	Código Penal Federal	Propone establecer que los delitos de abuso sexual, feminicidio y violencia familiar sean imprescriptibles.
10	11/12/2019	Sen. Verónica Delgadillo García (MC)	Código Penal Federal	Tiene objeto de fortalecer los supuestos y razones de género en los casos de feminicidio en los casos de feminicidio.
11	19/03/2019	Sen. Verónica Delgadillo García (MC)	Código Penal Federal	Tiene por objeto determinar que los casos de homicidio donde la víctima sea mujer sean investigados y sancionados bajo el delito de feminicidio.
12	04/12/2018	Sen. Miguel Ángel Osorio Chong (PRI)	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	Establecer el tipo penal de feminicidio para que sea de aplicación general en toda la República Mexicana, tanto en el fuero federal como de las entidades federativas.
13	13/11/2018	Sen. Claudia Edith Anaya Mota (PRI)	Código Penal Federal Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	Tiene por objeto homologar el tipo penal considerando no solo su inserción en el Código Penal Federal sino también en la LGAMLV, así como ampliar las causales para tipificar el delito de feminicidio.

Fuente: Elaborado a partir de Secretaría de Gobernación, Sistema de Información Legislativa (SIL). Disponible en https://bit.ly/3sAh6ac e Infosen Senado, "Iniciativas, Minutas, Instrumentos Internacionales y Proposiciones de la LXIV Legislatura. Disponible en https://bit.ly/35PEO8C

Entre los propósitos que plantean estas Iniciativas Legislativas con Proyecto de Decreto destacan los siguientes puntos:

- Homologar el delito de feminicidio en todo el país para que puedan reconocerse las mismas conductas y se sancione la privación de la vida de las mujeres y niñas por razones de género bajo los mismos términos.
- "[…] un tipo penal coherente y comprehensivo, en el que la redacción contribuya a que los elementos del delito sean plenamente acreditados, configuren una teoría del caso debidamente sustentada y de ser el caso, logre una sentencia condenatoria. La clave

entonces radica en traducir a criterios objetivos, claros y exhaustivos los conceptos que integran las razones de género que dan forma al feminicidio".[21]

- Establecer un Código Penal Único para todo el país, "que ponga orden al caos jurídico que prevalece" sobre feminicidio.[22]
- Reformar el artículo 325 del Código Penal, así como las adiciones y derogaciones que se abocan, principalmente, a modificar los supuestos o circunstancias que acreditan el asesinato por razones de género.
- Reformar la LGAMVLV, con el objeto de tipificar el feminicidio como delito de orden federal.[23]
- Ampliar "el rango de la condición de víctima para reflejar no solo la condición de mujer sino la identidad de género de mujer para explicitar que la titularidad del bien jurídico tutelado recae también en las personas transexuales".[24]
- Estipular la figura penal de *tentativa* de feminicidio, delito tipificado solamente en el
- estado de Durango con una pena de entre 16 a 40 años de prisión.
- Discutir la pertinencia de crear una de la Ley General de Feminicidios, que sea de aplicación general en toda la República mexicana, tanto en el fuero federal como en las entidades federativas.
- Diseñar un protocolo nacional para la investigación del delito de feminicidio adecuado al tipo penal homologado y que permita establecer una guía clara y uniforme de diligencias.
- Investigar como feminicidio cualquier muerte violenta de una mujer o de una niña, incluidos los suicidios de mujeres.
- Crear la Fiscalía Especial en la Investigación del Delito de Feminicidio, adscrita a la Fiscalía General de la República (FGR) que tendrá entre sus funciones: facilitar el contacto entre los mecanismos especializados y las personas vinculadas a las investigaciones a cargo de las Fiscalías Especializadas en Materia de Derechos Humanos y Atención e Investigación del Delito de Feminicidio, así como la conducción legal de la investigación, prevención y persecución del delito de feminicidio previsto en el artículo 325 del Código Penal Federal.[25]
- Ampliar la pena de prisión mínima y máxima y las multas por el delito de feminicidio, así como las sanciones adicionales.
- Establecer la sanción de inhabilitación definitiva para los servidores públicos que retarden, entorpezcan maliciosamente o por negligencia eviten la procuración o administración de justicia en materia del delito de feminicidio.

[21] Cámara de Diputados y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Aportes para la delimitación del tipo penal del delito de feminicidio en México. Escala nacional y estatal*, *op. cit.*, p. 31.

[22] Ricardo Monreal Ávila, "Proyecto de Decreto por el que se deroga el segundo párrafo del artículo 21 y se adiciona un título V a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en materia de feminicidio", en *Gaceta: LXIV/2SPO-2/103699*, jueves 6 de febrero de 2020, INFOSEN Senado. Disponible en: https://bit.ly/3cwnbey

[23] Lilly Téllez García y Germán Martínez Cázares, "Iniciativa proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 325 del Código Penal Federal, 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 21 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia", en *Gaceta: LXIV/2SPO-34/104954*, 24 de marzo de 2010, INFOSEN Senado. Disponible en: https://bit.ly/3dFlJrT

[24] Ricardo Monreal Ávila, *op. cit*.

[25] Samuel Alejandro García Sepúlveda, "Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción II, del artículo 11; el inciso d, de la fracción VIII, del artículo 26; se adiciona una fracción IV, recorriéndose las subsecuentes en su orden al artículo 14, y un artículo 27 Bis; todas las disposiciones de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la Republica, en materia de creación de una Fiscalía Especializada en la Atención e Investigación del Delito de Feminicidio", en *Gaceta: LXIV/2SPO-12/104351*, jueves 20 de febrero de 2020, INFOSEN Senado. Disponible en: https://bit.ly/2yX9pE2

- Explicitar la pérdida de derechos del sujeto activo, como una consecuencia intrínseca a la comisión del delito, que se extienda más allá de los relativos a la víctima, incluyendo aquellos relacionados con los hijos que, en su caso, hayan tenido en común.[26]
- Enfatizar el deber legal que tienen las autoridades encargadas de investigar y de impartir justicia de ejercer sus atribuciones con perspectiva de género conforme a protocolos efectivos, así como prohibir la cremación de todo cadáver cuando se presuma la comisión de un feminicidio, a fin de preservar toda evidencia que pudiera revelar nuevas líneas de investigación para el esclarecimiento de los hechos.[27]
- Capacitar a los operadores del sistema de justicia y establecer un fondo anual contra el feminicidio y cualquier forma de violencia contra las mujeres y las niñas. Uno de los principales problemas no resueltos en las leyes vigentes es que hay una falta de armonía entre la legislación existente y las capacidades de los operadores del sistema de justicia.
- Proponer la imprescriptibilidad de delito de feminicidio "(de manera análoga a lo que ya se contempla de manera excepcional, para los delitos que lesionan bienes jurídicos de valores de naturaleza similar, como los de trata de personas y pornografía infantil), para inhibir que por el mero transcurso del tiempo la inactividad investigativa o judicial permita la conclusión de los casos y la consecuente impunidad, sin posibilidad alguna de justicia para las víctimas directas e indirectas y la consecuente reparación del daño".[28]

Comentarios finales

El feminicidio es la manifestación más extrema de la violencia que viven diariamente las mujeres y las niñas. Pese a los esfuerzos desplegados por el Gobierno mexicano para erradicar la discriminación hacia ellas y los avances legislativos, el fenómeno no ha disminuido, por el contrario, sigue siendo un serio problema en México.

Tanto a nivel federal como estatal, se ha tipificado el feminicidio; sin embargo, hay diferencias significativas y no justificadas en la configuración del delito entre los estados y la Federación. Se observa un "mosaico", "un caos" o "un anárquico andamiaje" de diversos tipos penales que, a juicio de las y los expertos en el tema, contribuyen a la obstrucción y acceso a la justicia, tanto de las víctimas directas como indirectas de feminicidio.

Las deficiencias en el sistema de impartición de justicia tienen como resultado que muchos de los asesinatos por razones de género continúen sin ser investigados, juzgados y sancionados. Esto ha permitido que los responsables de muchas de las muertes por razones de género no hayan sido procesados ni castigados. Éste es uno de los principales retos de México.

De acuerdo con la Cámara de Diputados y UNODC, "un tipo penal ininteligible tiene como consecuencia que las muertes de mujeres por razones de género no se califiquen e investiguen como feminicidio. En última instancia, esto configura un contexto de opacidad en cuanto al dimensionamiento de la problemática y reduce el margen de acción para el desarrollo de políticas públicas emergentes y de largo plazo para prevenirla, atenderla y erradicarla".[29]

Por ello, en el ámbito legislativo el reto estriba en establecer: "un tipo penal coherente y comprehensivo, en el que la redacción contribuya a que los elementos del delito sean plenamente acreditados, configuren una teoría del caso debidamente sustentada y de ser el caso, logre una sentencia condenatoria. La clave entonces radica en traducir a criterios objetivos, claros y exhaustivos los conceptos que integran las razones de género que dan forma al feminicidio".[30]

[26] Ricardo Monreal Ávila, *op. cit.*
[27] *Ibid*.
[28] Ricardo Monreal Ávila, *op.cit.,* p. 27.
[29] Cámara de Diputados y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Aportes para la delimitación del tipo penal del delito de feminicidio en México. Escala nacional y estatal*, p. 26.
[30] *Ibid.*, p. 31.

Frente a la emergencia nacional por el incremento de feminicidios en México y la diversidad de tipos penales que hay para intentar frenar este delito, se ha propuesto homologar la tipificación como vía para prevenirlo, atenderlo y erradicarlo. Sin embargo, un aspecto en común que se observa es que, a pesar de los innegables avances legislativos, las propuestas se pueden unificar para mejorar la capacidad de la justicia y aumentar castigos. Se observa que los avances legislativos no inhiben el delito; por el contrario, éste crece. Esto se debe a la brecha que se da entre lo que estipula la ley y las deficiencias de los operadores de la justicia, a factores culturales como el machismo y a factores similares a los observados en otros problemas de seguridad en el país. En otras palabras, a pesar del incremento de penas y mejoras en la legislación, se siguen asesinando a mujeres y niñas debido a la impunidad prevaleciente.

Las propuestas de cambios en la legislación penal sobre feminicidio en México responden a los compromisos y obligaciones internacionales y regionales adquiridos por el Estado mexicano con la ratificación de la CEDAW y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Belém do Pará), así como al cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs México. Son también el resultado de la lucha social y jurídica de múltiples movimientos feministas, de organizaciones de la sociedad civil y de muchas mujeres más que se han atrevido a denunciar y exigir justicia para todas las víctimas de feminicidio. Sin embargo, prevalece un gran silencio e indiferencia de las autoridades ante los asesinatos, agresiones, violaciones y abusos que viven las mujeres y niñas todos los días.

9. Las cárceles en México hoy

Elena Azaola[1]

Objetivos

En este trabajo nos proponemos trazar un panorama general de la situación de las cárceles en México, señalando algunos de los principales problemas que enfrenta nuestro sistema penitenciario. Se analizan algunos aspectos menos conocidos como el régimen de segregación, los centros con participación de la iniciativa privada y las condiciones de trabajo del personal penitenciario. Comenzaremos por situar brevemente este problema en el contexto internacional para luego pasar a la situación nacional y, por último, al esbozo de algunas recomendaciones de política pública.

El contexto internacional

Algunos números del periodo 2018-2019 que conviene tener presentes:

- Estados Unidos es el país que, en el mundo, cuenta, tanto en números absolutos como relativos, con la mayor cantidad de población en prisión: 2 millones 300 mil personas, lo que representa una tasa de 716 personas en prisión por cada 100 mil habitantes.
- En números absolutos, le siguen China, con 1 millón 700 mil personas, Rusia con 700 mil y Brasil con 550 mil personas en prisión.
- En números relativos, a Estados Unidos le siguen varias de las Islas del Caribe que cuentan con tasas de más de 600 por 100 mil habitantes, así como Cuba con 510 y Rusia con
- 486. La tasa media de personas en prisión en la Unión Europea es de 139 por 100 mil.[2]
- En América Latina los países que cuentan con una mayor tasa de población en reclusión son: El Salvador, con 425, y Panamá con 406 por cada 100 mil habitantes.
- México es el segundo país en América Latina, después de Brasil, por el número de personas en prisión. Cuenta con 199 mil, y es el séptimo país en el mundo por el tamaño de su población penitenciaria, abajo de Estados Unidos, China, Rusia, Brasil, Tailandia e Irán.
- En números relativos, México cuenta con una tasa de 170 personas en prisión por cada 100 mil habitantes, tasa menor a la de los países centroamericanos y del Caribe, así como de la mayor parte de los países del Cono Sur.

[1] Investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

[2] Los datos sobre la población penitenciaria en el mundo se encuentran disponibles en: https://www.geografiainfinita.com/2013/05/mapa-presos-en-el-mundo/
Los datos de la población penitenciaria en México fueron proporcionados por el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, OADPRS, y se refieren a la población en prisión al mes de febrero de 2019.

Problemática de las prisiones en América Latina

En un texto reciente, una especialista en prisiones, Fiona Macaulay, resume los hallazgos que los estudios en América Latina han documentado acerca de la situación de las prisiones en la región durante las últimas tres décadas.[3] La autora demuestra las ilegalidades persistentes que se cometen en nombre de la ley y revela cómo los operadores legales crean y mantienen estos espacios de excepción a la legalidad, así como la manera en que son experimentados por el personal y los internos.[4]

A partir de la década de los años noventa, América Latina experimentó un crecimiento exponencial de la población penitenciaria, que en algunos casos se quintuplicó, provocando una severa crisis estructural en los sistemas de justicia penal. En un número significativo de países, este incremento de la población penitenciaria ocasionó la pérdida de control por parte del Estado de los establecimientos carcelarios. Ello produjo una normativa paralela y un régimen pseudo legal en el que grupos de prisioneros tomaron el control de la población interna en ausencia de operadores del Estado al interior de los establecimientos penitenciarios.[5]

El incremento masivo de la población encarcelada en América Latina fue el resultado del expansionismo penal, también llamado populismo punitivo, dado el incremento notable de las conductas tipificadas como delitos en los códigos de la mayoría de los países, de la región, así como del endurecimiento de las penas que prohibían el otorgamiento de beneficios de preliberación. Ello, tomando en cuenta que las tasas de encarcelamiento no están correlacionadas con el incremento de la criminalidad sino con la manera como la sociedad y las instituciones de justicia deciden tratar a los presuntos responsables de haber cometido un delito.[6] Lo anterior también tiene que ver con el porcentaje de personas puestas en prisión preventiva y, en el caso de México, con figuras penales como el arraigo, que violan garantías constitucionales como la presunción de inocencia, entre otras.

Los porcentajes de internos en prisión preventiva son extremadamente altos en América Latina, pues rondan 70% de la población encarcelada en comparación con 30% a nivel global. Debe también tomarse en cuenta que las personas puestas en prisión preventiva tienen pocas oportunidades de contar con una defensa apropiada y de poder reunir pruebas en su favor por lo que, una vez en prisión, lo más probable es que permanezcan allí. Esta situación crea los espacios de excepción de la legalidad descritos por Agamben, en los que aquellos sometidos a ellos "son simultáneamente sujetos de la ley y exentos de su protección".[7] El resultado de la creación de dichos espacios fue que las autoridades penitenciarias se vieron forzadas a compartir la gobernabilidad de los centros con los internos, o bien, a cederles el control por completo. En respuesta, los internos se organizaron bajo sus propios códigos en regímenes que varían considerablemente y que pueden ir desde garantizar la mera sobrevivencia (*bare life*, de acuerdo con Agamben) o la ayuda mutua, como ocurre en algunas cárceles de Perú, hasta otras donde un grupo somete al resto por la vía de la fuerza y la extorsión, como ha ocurrido en muchas prisiones mexicanas, u otras que utilizan a la población para reclutar y fortalecer a su grupo delictivo, como en Brasil, o donde los presos conviven en un equilibrio sin liderazgos y sin participación alguna por parte de autoridades, como en Bolivia.[8]

[3] Fiona, Macaulay, "Prisoner Capture: Welfare, Lawfare, and Warfare in Latin America's Overcrowded Prisons", en: Rachel Sieder, Karina Ansolabehere and Tatiana Alfonso, *Routledge Handbook of Law and Society in Latin America*, Routledge, Nueva York, 2019, pp. 243-258.

[4] *Idem*, p. 255.

[5] *Idem*, p. 243.

[6] *Idem*, p. 247.

[7] Giorgio Agamben, 1998. *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*, Stanford University Press, Stanford, 1998, p. 250.

[8] Fiona Maculay, *op. cit.*, pp.253-25.

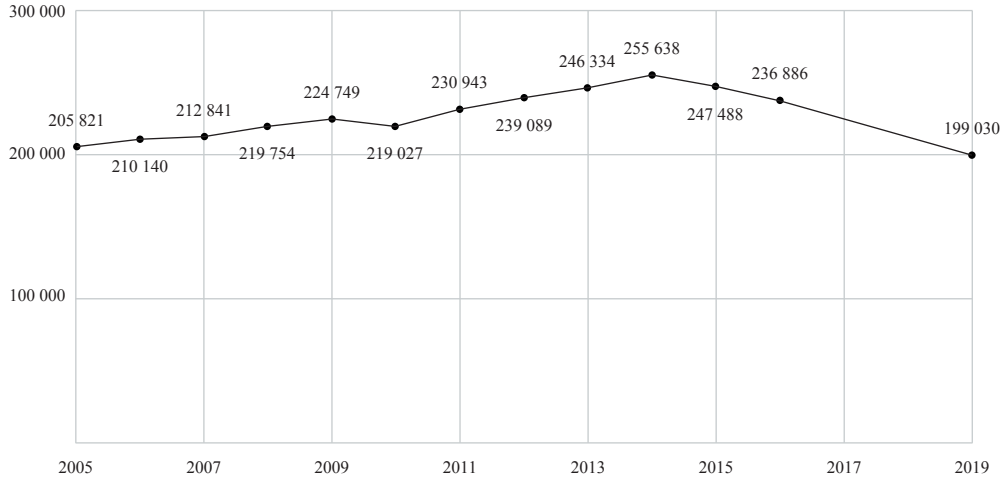
El sistema penitenciario en México[9]

Comenzaremos por los números básicos que describen a nuestras cárceles. Las cifras corresponden al mes de febrero de 2019.

- México cuenta con 309 centros penitenciarios: 288 son centros estatales o municipales y 21 son centros federales.
- La población total es de 199,030 internos, 95 % hombres y 5 % mujeres.
- La población femenil se ha incrementado proporcionalmente más que la varonil durante la última década. Sólo 40 % de las mujeres se encuentra en un establecimiento penal femenil mientras que el resto se halla interna en establecimientos mixtos, lo que las coloca en una situación de desventaja.
- Casi 500 niños viven con sus madres en diferentes centros penitenciarios y comparten con ellas las mismas carencias y dificultades.
- El 84 % de la población penitenciaria es del fuero común y 16 % del fuero federal. El 38 % se hallan en proceso de obtener sentencia y 62 % ya la han obtenido.
- No obstante que la población penitenciaria a nivel nacional se redujo en 22 % entre 2014 y 2019, la tercera parte de los centros penitenciarios continúa con una población que excede la capacidad de sus instalaciones, en algunos casos, hasta en 300 % [Ver gráfica 1].
- De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, poco más de la mitad de la población interna en los centros federales son reincidentes, y sólo 6 % participa en actividades laborales.
- De acuerdo con la Encuesta Nacional de Población Privada de Libertad del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) publicada en 2017, las cárceles con niveles más altos de corrupción en el país son las de la Ciudad de México, el Estado de México y Puebla.
- Los Estados con mayor hacinamiento, son: el Estado de México, Nayarit, Hidalgo, Morelos y Jalisco.
- El 32 % de la población penitenciaria dijo sentirse insegura en el centro donde se encuentra; 25 % aceptó declararse culpable debido a que lo amenazaron y 57 % dijo haber recibido golpes, tortura o malos tratos al momento de su detención.
- El 39% se encuentra en prisión por robo, que es el delito principal por el que la mayoría se halla en prisión.
- En promedio, diariamente muere de manera violenta una persona en los centros penitenciarios del país. Sin embargo, durante los últimos años, también ha habido incidentes violentos con múltiples víctimas. Cabe destacar los 70 heridos en el penal de La Toma, Veracruz, en 2018; las 28 personas muertas en el Penal de Las Cruces, en Acapulco, en 2017; los 49 muertos en el penal de Topo Chico, Nuevo León, en 2016.

[9] Datos proporcionados por el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS).

Gráfico 1. Población penitenciaria en México, 2005-2019



Fuente: Datos del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, 2019.

Es importante aclarar que la reducción del 22 % en la población penitenciaria entre 2014 y 2019 se explica como consecuencia de la entrada en vigor del sistema de justicia penal acusatorio que, por un lado, eleva los estándares de la prueba y, por otro, garantiza los derechos de los imputados, en particular, el de presunción de inocencia. Asimismo, tiene que ver con ajustes a los códigos penales mediante los cuales se estableció que la pena de prisión no debería imponerse a quienes han cometido robos menores sin violencia, población que históricamente ha sido mayoritaria en nuestras prisiones.

Por otro lado, también es importante advertir que en México no existe un "sistema nacional penitenciario" propiamente dicho. Aun cuando existen problemas que afectan a la mayoría de los centros penitenciarios, pues las circunstancias específicas varían de una entidad a otra y de un centro a otro. Ello a pesar de que a partir de 2016 se cuenta con la Ley Nacional de Ejecución Penal que paulatinamente ha entrado en vigor en las entidades y debería dar lugar a la creación de normas y protocolos de actuación uniformes para todas las prisiones del país.[10] Mediante esta Ley, los jueces de ejecución de las penas tienen atribuciones para recibir quejas de las personas privadas de la libertad y emitir resoluciones para que sus derechos sean respetados en las prisiones. Ello implica que la ejecución de las sanciones deja de ser sólo una responsabilidad de los centros penitenciarios, es decir, del Poder Ejecutivo, y pasa a ser también una responsabilidad del Poder Judicial.

A grandes rasgos, destacan las diferencias que existen entre dos tipos de prisiones en nuestro país: las estatales y las federales. De manera muy general, podríamos decir que lo que distingue a las primeras es, en muchos casos, la presencia débil e inclusive la ausencia de control por parte del Estado, mientras que en las segundas hay un control excesivo de éste, que no siempre se justifica.[11]

La falta de control por parte del Estado en los centros estatales queda de manifiesto en las Recomendaciones y los diagnósticos que ha venido elaborando la Comisión Nacional de los Derechos Humanos durante los últimos años, en los que señala que 60 % de los centros penitenciarios

[10] *Ley Nacional de Ejecución Penal*, aprobada el 16 de junio de 2016. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP.pdf

[11] Elena Azaola, "¿Quién controla las prisiones mexicanas?", en *Ahora*, Semanario Español, Núm. 22, febrero 2019, Madrid, p. 10.

del país se encuentran en mayor o menor medida en manos de grupos criminales, dado que las autoridades carecen de la capacidad para someterlos a su control.[12]

En contraste, ocurre lo contrario en los centros federales. En éstos, la población penitenciaria se halla sometida a un estricto control en el que prevalece el régimen de aislamiento que suele aplicarse en las prisiones de máxima seguridad, no obstante que apenas una mínima parte de la población que albergan estos centros cumple con el perfil para ser sometidos a dicho régimen. Una de las razones por las que ello ocurre es la falta de personal, ya que el control se facilita al mantener aislados a los internos. Aunado a lo anterior, es necesario tomar en cuenta los severos daños que este régimen es capaz de producir, como lo han documentado numerosos estudios científicos que alertan acerca de las consecuencias indeseables de someter a la población por periodos prolongados a este régimen, como veremos más adelante.

Algunos de los problemas principales

La mayoría de los problemas que afectan a los centros penitenciarios, así como a las personas privadas de la libertad, son bien conocidos. Mencionaremos sólo algunos.

- No obstante que, como señalamos, la población penitenciaria se ha reducido en 22 % durante los últimos cinco años (2014-2019), una tercera parte de los centros cuenta con una población que excede su capacidad y que vive en instalaciones con espacios insuficientes y que carecen de mantenimiento. Lo anterior provoca hacinamiento, lo que tiene como resultado que la población penitenciaria viva en condiciones de vida indignas, y muchas veces infrahumanas.
- Los servicios más elementales que hacen posible la sobrevivencia, como la provisión de agua potable, alimentos, servicios de salud y medicinas, son muy escasos y de mala calidad en las cárceles, por lo que la provisión de estos bienes recae en buena parte en las familias, quienes asumen costos y responsabilidades que competen al Estado.
- Aunque la Constitución establece al trabajo, la educación, la capacitación para el trabajo, la cultura y el deporte como las bases para la reinserción social, sólo una mínima parte de la población penitenciaria tiene acceso a los dos primeros. La mayoría asiste a cursos y talleres de todo tipo y se dedica a la elaboración de productos artesanales como una forma de autoempleo. Así, depende de la familia tanto para venderlo, como para adquirir los productos para elaboraros.
- La falta de recursos y el abandono que crónicamente ha padecido el sistema penitenciario ha puesto en riesgo la seguridad de los centros y su gobernabilidad, lo que ha propiciado la corrupción por parte del personal, así como la participación de líderes o grupos criminales que detentan el poder *de facto* al interior de los centros penitenciarios. No pocas veces esta situación ha costado la vida de funcionarios o custodios, así como de internos. Estos últimos, además de hallarse privados de su libertad en virtud de resoluciones legales dictadas por órganos del Estado, en los hechos viven bajo el yugo de poderes extralegales capaces de resolver sobre sus vidas.
- La mayoría de las personas que están en prisión son de escasos recursos. El hecho de que sus familias tengan que llevarles comida, medicinas y otros bienes afecta la economía y el bienestar de aquellas. Esta situación que se agrava si consideramos las prácticas de corrupción que implican gastos para los que visitan el centro penitenciario o las cuotas que les exigen pagar quienes mantienen el control para garantizar la seguridad de su familiar. Lo anterior afecta de manera directa y desproporcionada a mujeres y niños, como lo han demostrado algunos estudios, pero también afecta de manera indirecta a

[12] Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Anual de Actividades 2018*, México, 2018. Disponible en: http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2018/IA_2018.pdf

la sociedad entera ya que tarde o temprano deberá asumir los costos por los daños que todo esto produce.[13]

- Por si fuera poco, a los problemas anteriores hay que añadir los prejuicios, la indiferencia, el abandono y el estigma con el que cargan tanto las personas que han estado en prisión, así como sus familiares, lo que dificulta y compromete sus posibilidades reales de reinserción social.

Centros con participación de la iniciativa privada

Durante el periodo de gobierno de 2006 a 2012, en el marco de la "Guerra contra las Drogas", se consideró que era necesario construir nuevos centros federales para albergar a lo que se suponía que sería una creciente población que le correspondería el fuero federal.[14] De este modo, mientras que al inicio de este periodo se contaba con tres centros federales, al final se contaba con 13 y hoy en día con 21, aunque la población de estos centros correspondería tanto al fuero común como al federal. En aquel momento se resolvió construir centros con la participación de la iniciativa privada.

La construcción y la administración compartida con la iniciativa privada de centros federales ha implicado un gran e injustificable dispendio de recursos públicos que se canalizaron a la construcción de enormes centros penitenciarios, con el inconveniente de que éstos adoptaron de manera acrítica el modelo norteamericano de prisiones de súper máxima seguridad. Este modelo se caracteriza por la imposición de un régimen de control, de aislamiento y de represión excesivos que resulta violatorio de los derechos de las personas privadas de libertad, tanto en términos de nuestras leyes, así como de los tratados internacionales que México ha suscrito en la materia.[15]

Hoy en día, de los 21 centros federales, ocho cuentan con participación de la iniciativa privada y se les denomina CPS, lo que significa que se rigen mediante un Contrato de Prestación de Servicios. Estos centros fueron construidos y son administrados por empresas como ICA, PRODEMEX, IGA, TRADECO, CARSO y HOMEX. Tuvieron un costo de 200 mil millones de pesos que el Gobierno Mexicano se comprometió a pagar en un lapso de 22 años. Después pasarán a ser propiedad del Estado.

- El costo diario por interno en estos centros construidos y administrados por la iniciativa privada es de 2,800 pesos, mientras que en el resto de los centros oscila entre los 150 y los 300 pesos.

[13] Catalina Pérez Correa, "Las mujeres invisibles. Los costos de la prisión y los efectos indirectos en las mujeres", Banco Interamericano de Desarrollo, 2015. Disponible en: https://publications.iadb.org/handle/11319/7235. De igual modo, no resulta extraño que en toda América Latina se hayan conformado organizaciones de Niñas, Niños y Adolescentes que tienen a sus padres en prisión y que, cada vez más, alzan la voz para dejar ver los irreparables daños que ello les produce. Véase la Plataforma por la defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes con referentes adultos privados de libertad. Disponible en: http://nnapes.org/noticias, así como el estudio: Corina Giacomello, *Niñez que cuenta. El impacto de las políticas de drogas sobre niñas, niños y adolescentes con madres y padres encarcelados en América Latina y el Caribe*, Church World Services, Buenos Aires, 2019.

[14] Sin embargo, el supuesto incremento de personas en prisión por delitos del Fuero Federal no se cumplió. Baste señalar como ejemplo que, mientras que el Cuarto Informe de Gobierno del presidente Calderón dio cuenta de que durante el periodo de enero de 2007 a junio de 2010 se detuvo a 113 mil personas presuntamente vinculadas con el narcotráfico. También se destacó que los juzgados federales sólo dictaron 735 sentencias de última instancia por delitos vinculados con la delincuencia organizada.

[15] Principalmente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Nacional de Ejecución Penal, aprobada el 16 de junio de 2016. Asimismo, entre otras, Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de Reclusos (conocidas como Reglas Nelson Mandela), aprobadas por la Asamblea General de la ONU el 17 de diciembre de 2015, disponible en: http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/175 y las Reglas de Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas no Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes (Reglas de Bangkok), emitidas por la Asamblea General en marzo de 2011, disponible en: http://www.unodc.org/documents/ justice-and-prison-reform/ crimeprevention/65_229_Spanish.pdf

- En los contratos, el Gobierno se comprometió a pagar de acuerdo con la capacidad instalada, independientemente de la población que realmente se tuviera en cada uno. Cabe señalar que actualmente el Gobierno paga por el 100 % de la capacidad, no obstante que la ocupación es sólo del 60 %.
- Otro de los problemas más importantes de los centros administrados con la participación de empresas privadas, son las restricciones que impone su diseño arquitectónico. Ello debido a la gran cantidad de superficie construida, al número de edificios y la distancia que hay que recorrer para trasladarse de uno a otro. Esto deriva a que la vida cotidiana tanto del personal como de las personas privadas de libertad se encuentre, *de facto*, condicionada por un diseño arquitectónico inapropiado.

El régimen de segregación y la "muerte social"[16]

En los centros federales mexicanos se ha impuesto un régimen conocido como aislamiento o segregación, que implica que las personas privadas de libertad permanecen durante 22 o 23 horas en sus estancias. Sólo se les permite salir durante una o dos horas al día para poder hacer un poco de ejercicio, dentro de un área también estrecha o confinada.

Las consecuencias que este régimen produce han sido bien documentadas. Estudios científicos muestran que un ambiente como éste provoca en los internos más alienación, más hostilidad y, potencialmente, mayor violencia. ¿Realmente podemos pensar que tiene sentido encerrar a tantas personas solas en pequeñas celdas durante 23 horas al día, a veces durante meses o años? Cuando estas personas son liberadas, ¿cómo podrán adaptarse de nuevo? "Esta no es una medida inteligente", respondió a estas preguntas el ex Presidente Obama en 2015, y consecuentemente prohibió que dicho régimen continuara utilizándose en las prisiones federales de Estados Unidos.

También en 2015, la ONU aprobó las *Reglas Nelson Mandela* que modifican los estándares para el tratamiento de los internos. La Regla 43 prohíbe tanto el confinamiento solitario indefinido como el prolongado y establece que el confinamiento de los internos por 22 horas o más por periodos mayores a 15 días es "una forma de trato cruel, inhumano y degradante".

Por su parte, una resolución de 2015 de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos condenó "el efecto deshumanizante del confinamiento solitario", citando los estudios que han mostrado que esta práctica causa en los internos "ansiedad, pánico, pérdida de control, rabia, paranoia, alucinaciones y automutilaciones, entre otros síntomas". La Suprema Corte argumentó que estas prácticas producen la "muerte social" de las personas, urgiendo a que el sistema penitenciario suspendiera su utilización.

El concepto de "muerte social" hace referencia a aquellos que están apartados de la sociedad y son considerados muertos por el resto de las personas, e implica el estigma y la discriminación que acompañan a cualquier actitud, acción o enfermedad que se aleje de las normas que dicta la sociedad. Las personas sufren la "muerte social" cuando se produce el alejamiento de la sociedad que las declara, de alguna forma, inservibles o invisibles. Esta forma de muerte es también decretada por individuos que deciden que otros no pueden cumplir con una labor social que les permita relacionarse. Asimismo, se agrega la indiferencia hacia las personas encerradas, causándoles un malestar y sufrimiento que destruye su personalidad y su dignidad: "Es para pensarse: la muerte social puede declararla cualquiera que ignore la situación de una persona que necesita ayuda…".[17]

[16] Sobre el régimen de segregación puede consultarse la página que tiene sobre el tema el Vera Institute of Justice. Disponible en: www.safealternativestosegregation.org, así como el estudio "Time-In-Cell: The ASCA-Liman 2014 National Survey of Administrative Segregation in Prison", elaborado por The Liman Program of Yale Law School y la Association of State Correctional Administrators.

[17] Sobre este concepto puede consultarse: Tani Adams, *Chronic Violence and its Reproduction: Perverse trends in Social Relations, Citizenship, and Democracy in Latin America.* Woodrow Wilson Center, Washington, DC, 2012. También se consultó la página electrónica disponible en: http://www.taringa.net/posts/solidaridad/17867047/Muerte-Social.html

En resumen, si, como lo han mostrado numerosos estudios, el régimen de aislamiento termina por destruir a la persona por deshumanizarla, estaríamos obligados a revisar la aplicación de este régimen en los centros federales de México. Un régimen de esta naturaleza es, de entrada, incompatible con los fines que nuestra Constitución asigna a la pena, a saber, la reinserción de las personas privadas de la libertad a la sociedad. Por ello, sería conveniente que se revisara este régimen y se adoptara uno que, sin poner en riesgo la seguridad, fuera compatible con nuestras normas ya que, operar al margen de nuestro esquema legal no ayuda a resolver problemas, por el contrario, exacerba los conflictos sociales y nos perjudica a todos.

El personal penitenciario

El personal que presta sus servicios en los centros penitenciarios realiza una difícil labor: tediosa, arriesgada, que implica altos niveles de estrés y que, a pesar de que se trata de una función crucial para la seguridad del país, es muy poco reconocida y hasta despreciada por la sociedad.

En un estudio que tuvimos la oportunidad de realizar en los centros federales, escuchar las voces y los testimonios del personal nos permitió constatar que ellos mismos saben y resienten esta falta de reconocimiento que no sólo proviene de quienes no conocen las dificultades de su trabajo, sino lamentablemente, también de las propias autoridades de las instituciones que los emplean.[18]

Escuchemos lo que algunos custodios nos dijeron: "Nos sentimos como prescindibles, desechables. Hay oídos sordos para las necesidades que plantea el personal. Somos el patio trasero del sistema federal". Otro dijo: "Me gustaría que se respetaran nuestros horarios laborales y nuestros derechos, porque también somos humanos y necesitamos que nos valoren". Otro más: "Hay mucha discriminación hacia los que trabajamos en las prisiones. Si decidimos cambiar de trabajo, nadie nos quiere contratar". Y otro más: "Tenemos un trabajo muy importante pero no se ha dado ni el respeto ni el lugar que tienen otras instituciones de seguridad… Somos el patito feo… Al principio nos dijeron que este era un servicio de carrera, pero llevamos 24 años y no hemos podido hacer ninguna carrera… Estamos denigrados, nos tienen como corruptos. Desde que se fue El Chapo, todos pasamos a ser corruptos".

Quisiera destacar que no sólo el personal de custodia siente la falta de reconocimiento que hemos referido, sino que la misma impresión prevalece entre el personal técnico y jurídico. De hecho, las condiciones de vida y de trabajo descritas por el personal técnico y jurídico permiten ver que lo que prevalece es una sensación de falta de reconocimiento hacia ellos y ellas como personas, así como una falta de respeto a su dignidad. Esta situación es lo que se configura por autores como Luis Cardoso de Oliveira, un "agravio" o "insulto moral". La noción de "insulto moral" implica, en el fondo, una desvalorización o negación de la identidad del otro que suele provocar el resentimiento o la indignación.[19]

Escuchemos lo que dice el personal técnico y jurídico acerca de sus condiciones de vida y de trabajo:

- "Hemos visto cómo se ha ido pudriendo todo. Antes había estímulos, beneficios, ahora sólo malos tratos".
- "Hay compañeros aquí que tienen su familia lejos y da tristeza ver cómo viven: …son condiciones tan horribles que no es digno ni humano vivir así. Yo pido que ya no nos muevan porque es inhumano… aunque busquemos estabilidad familiar y laboral, no la hay".

[18] Elena Azaola y Catalina Pérez Correa, *Condiciones de vida y de trabajo del personal de los centros penitenciarios federales*, Comisión Nacional de Seguridad-CIESAS-CIDE, Ciudad de México, 2017.

[19] Luis Cardoso de Oliveira, "Derechos, insulto y ciudadanía. ¿Existe violencia sin agresión moral?", en Ruth Stanley (Comp.), *Estado, violencia y ciudadanía en América Latina*, Universidad Libre de Berlín, Entimema, Madrid, 2009.

- "Nos gusta el trabajo; pero no nos dan dignidad. Diario inventan algo para poner trabas. Sólo pedimos salario y trato dignos y que no nos discriminen".
- "Es tedioso trabajar en un ambiente donde no sientes el apoyo de tus jefes".
- "Somos los más devaluados, los menos reconocidos y dicen que no servimos para nada".
- "Llevamos un año sin que nos den uniformes y tres años sin chamarras. Nosotros terminamos comprando el uniforme para no traerlo todo roto… no parecemos empleados federales".
- "El personal nunca ha sido prioridad. En 25 años nunca hemos sido considerados… Los directores no consideran que somos personas con familia. La prioridad siempre es el trabajo".
- "¿En dónde está su sentido humanitario? ¡Las personas privadas de libertad somos nosotros!".

El estudio que realizamos tuvo también como propósito hacer visible la problemática específica de las mujeres que laboran en los centros penitenciarios, ya que se enfrentan a un conjunto de circunstancias que las coloca en desventaja en relación con los varones. Ello motivó que formuláramos diversas recomendaciones, entre las que destacan: 1) La adopción de horarios de trabajo que tomen en cuenta las responsabilidades familiares de hombres y mujeres y el reconocimiento de la importancia que la vida familiar tiene para el bienestar personal y social; 2) El otorgamiento de permisos especiales para ausentarse del cargo en caso de enfermedad de los hijos u otros dependientes que requieran cuidados especiales; 3) Adoptar políticas de adscripción del personal a centros cercanos al domicilio donde se encuentra su familia o dependientes económicos y, 4) Proporcionar alimentación especial y atención médica para las mujeres embarazadas.

En suma, el estudio sobre el personal penitenciario nos permitió concluir que el adecuado cumplimiento de las funciones de los centros penitenciarios se halla comprometido mientas no se revisen a fondo las condiciones de vida y de trabajo del personal penitenciario y se dé respuesta a sus necesidades más urgentes.

Conclusiones y recomendaciones

Es evidente para cualquiera que observe con cuidado lo que ocurre en nuestras cárceles, que el sistema penitenciario y el destino de los recursos presupuestarios que se asignan a la seguridad y a la impartición de justicia, nunca ha ocupado un lugar relevante dentro de las políticas. En los últimos años, la prioridad del gobierno se ha canalizado de manera desproporcionada a otras instituciones, principalmente a aquellas que emplean la fuerza para combatir a los grupos delictivos. De este modo, los efectos acumulados del abandono histórico de las prisiones ha contribuido a exacerbar su problemática y han venido a mostrar la fragilidad de las instituciones en su conjunto para hacerle frente a delitos cada vez más serios y complejos, que demandan competencias profesionales que México todavía no ha logrado desarrollar en la dimensión en que se requiere.

Desde nuestra perspectiva, habría un conjunto de medidas de política pública que podrían contribuir a mejorar la situación de las prisiones. Éstas son:

1) Reducir el uso excesivo de la pena de prisión.
2) Revisar los Códigos Penales para hacer un uso racional y proporcionado de las penas.
3) Desarrollar el sistema de salidas o penas alternativas a la prisión.
4) Reducir el uso de la prisión preventiva.
5) Recuperar el control de las prisiones que se hallan en poder de grupos delictivos.
6) Dignificar y mejorar la calidad de vida, tanto de las personas privadas de libertad como del personal.

7) Situar a las personas privadas de libertad en los centros más cercanos a su domicilio, de tal manera que puedan preservar el vínculo con sus familias y, con ello, incrementar las posibilidades de su reinserción social.
8) Facilitar la visita de los familiares y proporcionarles un trato digno cuando acuden a visitar a las personas privadas de la libertad.
9) Mejorar la capacitación y las condiciones de trabajo del personal penitenciario.
10) Promover el desarrollo de actividades laborales, educativas, deportivas, de capacitación y de salud para las y los internos.
11) Crear observatorios ciudadanos de las prisiones e involucrar a las comunidades en la defensa de las condiciones y la calidad de vida de las personas privadas de la libertad.
12) Promover el desarrollo de un sistema nacional penitenciario regido por estándares y protocolos acordes con las leyes nacionales y los principios de los tratados internacionales que nuestro país ha suscrito.
13) Establecer en los centros penitenciarios un sistema de rendición de cuentas y evaluación de resultados, para medir el desempeño de acuerdo con indicadores de cumplimiento de objetivos.

10. La violencia política en el proceso electoral 2017-2018

Rubén Salazar y Asael Nuche[1]

Introducción

Durante el proceso electoral 2017-2018, en México se registró un aumento de ataques en contra de políticos que competían por un cargo de elección popular, lo que dejó un saldo de 48 precandidatos y candidatos asesinados. Si bien se ha pretendido concluir que estos fallecimientos fueron parte de los saldos de la violencia homicida asociados a la actividad del crimen organizado, descartando *de facto* la motivación política, a partir del análisis de los datos de agresiones en contra de políticos, que fueron sistematizadas por Etellekt, se identifican los patrones de naturaleza política que perfilan a estos ataques, no como hechos ligados a una crisis de violencia criminal, sino como expresiones de los desafíos que enfrenta la consolidación democrática en México.[2] Los asesinatos de políticos en campañas electorales muestran el poder de grupos políticos que se vinculan con intereses criminales, a fin de perpetrar estos atentados, de manera preponderante, en contra de autoridades electas y aspirantes a cargos de elección en el ámbito municipal, opositores a los gobiernos estatales.

Proceso electoral 2017-2018: el más violento de los últimos cien años

Para la Organización de Estados Americanos (OEA), las elecciones de México en 2018 "se presentaron como uno de los ciclos electorales más violentos en la historia reciente de toda la región".[3] De acuerdo con el Indicador de Violencia Política de Etellekt, durante todo el proceso electoral 2017-2018, entre el 8 de septiembre de 2017 y el 1 de julio de 2018, en las 32 entidades federativas y al menos en 440 municipios del país, se perpetraron 774 agresiones (conductas delictivas del fuero común), que dejaron un saldo de 152 asesinatos de actores políticos (funcionarios electos, dirigentes y militantes de partidos, precandidatos y candidatos). En lo que respecta a la cifra de homicidios dolosos, perdieron la vida en igual número de atentados, 28 precandidatos y 20 candidatos (48 aspirantes en total). De estos 48 aspirantes, siete eran mujeres y 41 hombres.[4] Nuestro registro de información arrojó 278 intimidaciones y amenazas; 152 homicidios dolosos; 125 lesiones dolosas; 64 tentativas de homicidio; 59 atentados contra familiares; 38 asaltos; 31 secuestros, y 27 lesiones dolosas con arma de fuego.

El número de candidatas y candidatos a puestos de elección que fueron asesinados en las elecciones de 2018 no tiene comparación con ninguna de las elecciones realizadas en México desde el final de la revolución. Desde entonces, la violencia política se había presentado en cada uno de los procesos electorales como un instrumento represivo del régimen de partido hegemónico en el poder, a saber, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), anteriormente Partido Nacional Revolucionario (PNR: 1929-1938) y Partido de la Revolución Mexicana (PRM: 1938-1946), frente a sus opositores externos e internos.

[1] Rubén Salazar, Director General de Etellekt; Asael Nuche, Director de Riesgos de Etellekt.

[2] Etellekt, "Séptimo Informe de violencia política en México 2018", México, 2018. Disponible en: https://www.etellekt.com/reporte/septimo-informe-de-violencia-politica-en-mexico.html

[3] Organización de Estados Americanos, "Misión de visitantes extranjeros, Elecciones federales y locales. Estados Unidos Mexicanos. Informe Final sobre Elección en México, 1 de Julio de 2018", p. 88.

[4] Etellekt, "Séptimo Informe de Violencia Política en México 2018", *op. cit*.

Hubo cuatro momentos paradigmáticos a lo largo del último siglo: 1) la represión y el asesinato de simpatizantes del candidato del Partido Nacional Antirreeleccionista en 1929 —que postuló a José Vasconcelos— ordenados por el gobierno de Emilio Portes Gil, en favor del candidato del PNR, Pascual Ortiz Rubio; 2) la masacre de simpatizantes y seguidores del candidato de la Federación de Partidos del Pueblo, el General Miguel Henríquez Guzmán, en las elecciones de 1952, durante el gobierno de Miguel Alemán, para beneficiar al candidato oficial del PRI, Adolfo Ruíz Cortínez;[5] 3) el asesinato de Francisco Xavier Ovando Hernández y Román Gil Heráldez, en la Ciudad de México, colaboradores cercanos del candidato izquierdista del Frente Democrático Nacional, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, ocurrido apenas cuatro días antes de la elección del 6 de julio de 1988, donde la izquierda denunciaría una operación de fraude electoral orquestada por el gobierno de Miguel de la Madrid en favor de su candidato, el priista Carlos Salinas de Gortari, y 4) el magnicidio del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio, en plena campaña por la presidencia en 1994.

A estos acontecimientos se suma ahora el asesinato de 152 políticos en las pasadas elecciones de 2018, de los cuales 48 eran aspirantes a puestos de elección, la mayoría de ellos candidatos de nivel municipal, lo que convierte al proceso electoral 2017-2018 en el más violento de la historia posterior a la etapa revolucionaria. Las cifras de violencia letal contra políticos en la elección de 2018 superaron en más de 1,500 % el número de políticos asesinados en la elección concurrente de 2011-2012. Entre las agresiones, destacan 37 para cargos de nivel municipal, nueve para cargos de nivel estatal, y dos para el nivel federal.

Lo anterior refleja cómo las prácticas violentas en la competencia político-electoral continúan presentes principalmente en el ámbito local, donde los liderazgos caciquiles han asumido por completo el control de las decisiones políticas en sus espacios. Así, se da una pléyade de nuevos autoritarismos de escala local, en donde la violencia, y no el voto, podría estar determinando quiénes pueden estar en las boletas. Al no existir ya el régimen de partido hegemónico, la violencia política observada en la pasada elección fue asociada por las autoridades gubernamentales y electorales, tanto a nivel estatal como federal, al clima de inseguridad y violencia homicida propiciado por los cárteles del narcotráfico en todo el país.[6]

Así, tanto las elecciones de 2012 como la de 2018, tuvieron como escenario dos de los periodos de violencia homicida más álgidos en la historia de México. En 2012, también se vivió un contexto de violencia, pero con poca incidencia contra los políticos contendientes.

Cuadro 1. Políticos y aspirantes asesinados. Comparativo entre procesos electorales 2011-2012 / 2017-2018

	Políticos asesinados	Aspirantes a cargos de elección
Proceso electoral 2011-2012	9	1
Proceso electoral 2017-2018	152	48

Fuente: Etellekt, "Séptimo Informe de violencia política en México 2018", *op. cit.*

Asimismo, en estos atentados prevaleció un elevado grado de invisibilidad e impunidad de parte de los agresores. De los 152 homicidios dolosos contra políticos, 67 % fueron cometidos por comandos armados; 24 por desconocidos, y sólo 10 fueron producto de riñas entre militantes de partidos rivales. Hubo un feminicidio llevado a cabo por el cónyuge de la víctima.

[5] Carlos Montemayor, *Los Informes Secretos*, Joaquín Mortiz, México, 1999.

[6] "La violencia estaba ahí antes de las elecciones, no la provocaron las elecciones, más bien las elecciones se desarrollaron en un contexto de violencia". Declaraciones de Lorenzo Córdova, Presidente del Instituto Nacional Electoral (INE), 31 de agosto de 2018. Disponible en: https://agendamx.com.mx/la-violencia-en-mexico-no-la-provocaron-las-elecciones-ya-estaba-ahi-desde-antes-lorenzo-cordova/

También durante el anterior proceso electoral, entre el 8 de septiembre de 2017 y el 1 de julio de 2018, Etellekt registró un total de 429 agresiones contra funcionarios designados de los tres niveles de gobierno, con un saldo de 371 asesinatos, la mayoría de éstos eran funcionarios de áreas de seguridad. Durante este periodo, la violencia arrebató la vida a 152 políticos y 371 funcionarios designados (523 en total). Esta cifra representó 2.22% del total de homicidios dolosos y feminicidios registrados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en todo el país entre septiembre de 2017 y junio de 2018 (23,555 homicidios dolosos y feminicidios). Es decir, de cada 100 homicidios dolosos en el país, más de dos fueron perpetrados contra políticos o funcionarios designados. En términos generales, este escenario de violencia abarcó a las 32 entidades de la república y a 566 municipios del país (más de 23% del total de municipios), tal como se observa en los cuadros 2 y 3.

Cuadro 2. Agresiones contra políticos y funcionarios no electos.
Periodo 8 de septiembre de 2017 al 1 de julio de 2018

Políticos	774
Funcionarios	429

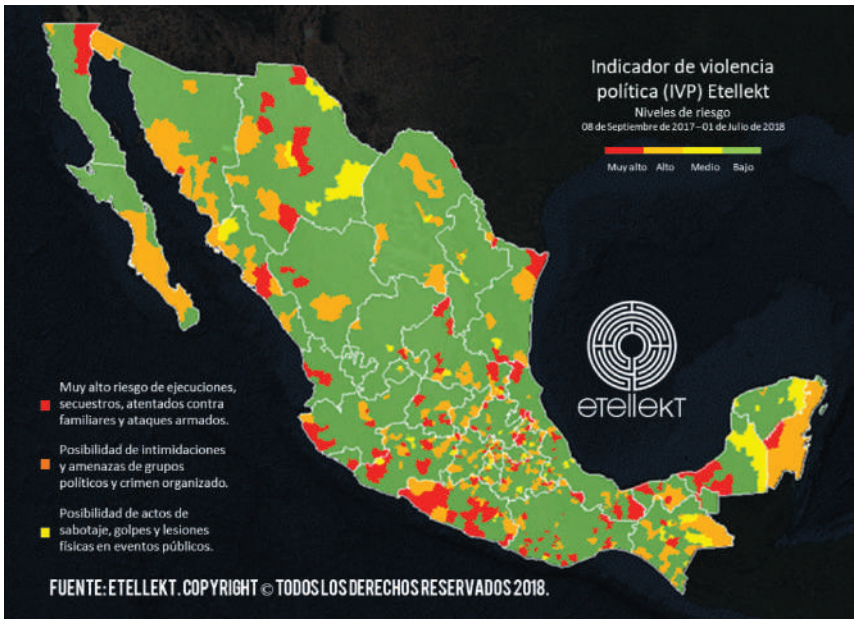
Fuente: Etellekt. Elaboración propia

Cuadro 3. Políticos y funcionarios no electos asesinados.
Periodo 8 de septiembre de 2017 al 1 de julio de 2018

Políticos	152
Funcionarios	371

Fuente: Etellekt. Elaboración propia

Mapa 1. Violencia contra políticos. Mapa de Riesgos.
Periodo del 8 de septiembre de 2017 al 1 de julio de 2018



Patrones de la violencia política en el proceso electoral 2017-2018

Si bien la elevada concurrencia de puestos de representación en disputa en la pasada elección de 2018 rebasó por completo las capacidades preventivas de la autoridad —lo que permitió a las personas agresoras actuar con plena impunidad—, existen otros factores explicativos de los atentados contra políticos que remiten a problemas de carácter socioeconómico e incluso de cultura política. Tan sólo basta diferenciar las cifras por ámbito de gobierno para identificar que estos niveles de violencia están focalizados en el ámbito local.

Como se observa en el cuadro 4, de las 774 agresiones contra políticos, 75 % (581 agresiones) se dirigieron contra políticos del ámbito municipal, 18 % (138 agresiones) contra políticos del nivel estatal y sólo 7 % (55 agresiones) contra políticos de la esfera federal.

Cuadro 4. Agresiones contra políticos (774), por ámbito de gobierno. Periodo del 8 de septiembre de 2017 al 1 de julio de 2018

Municipal	581 (75 %)
Estatal	138 (18 %)
Federal	55 (7 %)
Total	**774**

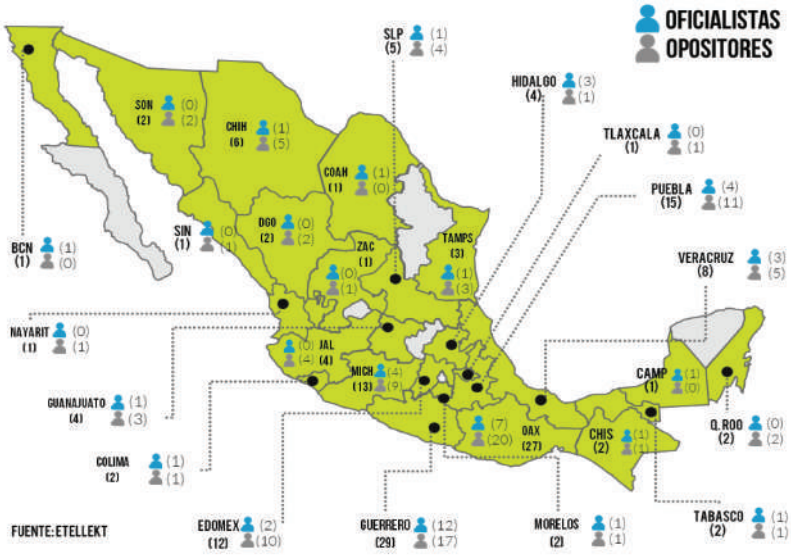
Fuente: Etellekt. Elaboración propia

En el pasado, estas prácticas de violencia empleadas como herramientas de competencia político-electoral estaban amortiguadas por los controles de poder vertical ejercidos por el presidente y los gobernadores, antes de los procesos de alternancia iniciados desde el año 2000. En este sentido, la competencia política y las alternancias avanzaron mucho más rápido que la transformación de la cultura política y cívica en los municipios. Ahora, los alcaldes, como nuevos jefes políticos de sus localidades e incluso de regiones, son los que se encargan de establecer los acuerdos con las estructuras de poder, formales e informales, y de ejercer una mayor influencia en los procesos de selección de candidatos, tareas que anteriormente se encontraban en manos de los gobernadores.

Tan sólo de estas 581 agresiones contra políticos del ámbito municipal, 109 ataques habrían sido cometidos por miembros de partidos políticos, 35 por grupos de choque, 24 por funcionarios gubernamentales (desde alcaldes, regidores y policías) y sólo en 19 de estas agresiones se manifestó la presunta autoría de grupos de la delincuencia organizada.

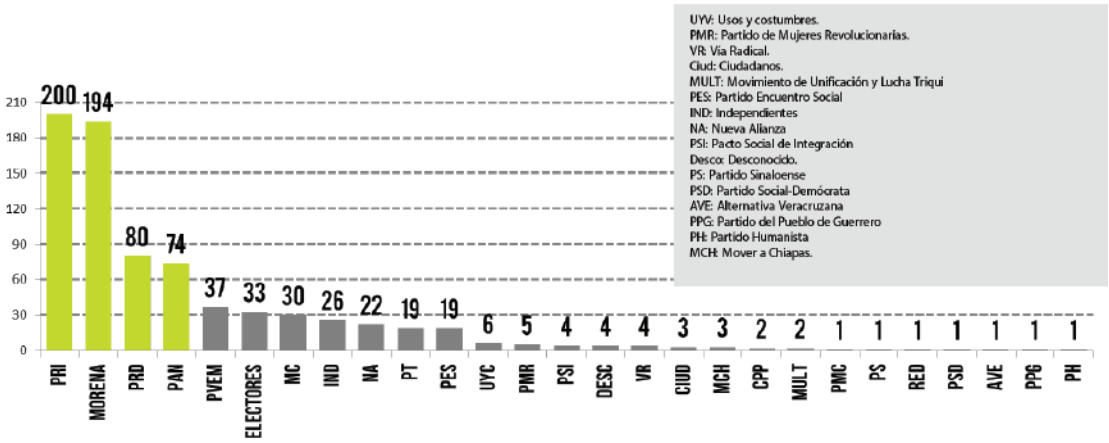
Un dato inédito descubierto por el Indicador de Violencia Política de Etellekt fue que 69 % de los 152 políticos asesinados en los 32 estados de la república pertenecían a partidos de oposición gobernantes en los 32 estados de la república.

Mapa 2. Políticos asesinados (152), segmentados por partidos oficialistas y opositores con respecto a los gobiernos estatales.
Periodo del 8 de septiembre de 2017 al 1 de julio de 2018



Así, los altos índices de violencia contra opositores, que antes de la transición de 1997 respondían a una política sistemática de Estado para anular, incluso físicamente, a los adversarios políticos, se han diseminado ahora en casi una cuarta parte del total de municipios de México, sin importar el color del partido que gobierne. Un dato que confirma lo anterior fue que la mayor cantidad de políticos agredidos pertenecían al partido gobernante a nivel federal. De los 774 actos de violencia política registrados, 200 se dirigieron contra militantes del PRI, quienes ocuparon el primer lugar, seguido de Morena, con 194 ataques en contra de sus afiliados.

Gráfico 1. Políticos agredidos por partido político (774).
Periodo del 8 de septiembre de 2017 al 1 de julio de 2018



Fuente: Etellekt. Elaboración propia.

¿Qué provocó la violencia política en el proceso electoral 2017-2018?

Como ya se señaló, la violencia dirigida hacia políticos aumentó principalmente en el ámbito local en contra de militantes de partidos opositores a los gobiernos estatales. A pesar de identificar que la mayor parte de las víctimas pertenecían a partidos opositores al partido de los gobernadores de cada estado surgieron interrogantes sobre la naturaleza del fenómeno que se estaba presenciando, particularmente si la violencia realmente tenía un trasfondo político, o bien, si respondía a otras causas. Dado que 75% de las agresiones en contra de políticos se concentró en el ámbito municipal, para determinar qué factores pudieron haber impactado en los niveles de violencia política durante el proceso electoral 2017-2018, se analizó el grado de correlación entre el número de agresiones contra políticos de este nivel del 8 de septiembre de 2017 al 1 de julio de 2018, en las 25 entidades que renovaron alcaldías (529 agresiones), y las siguientes variables:

- La violencia medida a través de la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes en las 25 entidades con elecciones a alcaldías.
- La competitividad política medida a partir del margen de diferencia entre el primer y segundo lugar en las elecciones municipales (25 entidades).
- Los niveles de pobreza con base en el indicador del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) de porcentaje de población en situación de pobreza por entidad federativa.

La primera prueba consistió en analizar la relación entre el porcentaje de diferencia en la votación total de las elecciones municipales obtenida entre los partidos que obtuvieron el primer y segundo lugar de la votación (variable independiente) y el número total de agresiones contra actores políticos del ámbito municipal por entidad federativa (variable dependiente). Para los propósitos de este análisis, se consideró suficiente adoptar como indicador el margen de victoria que se obtiene de la diferencia en términos porcentuales entre el primer y segundo lugar, de tal forma que sirviera para analizar si existe relación entre márgenes cerrados de triunfo entre partidos y mayores niveles de violencia política. Así, de acuerdo con los cálculos obtenidos, se puede deducir que entre más cerrada es una elección, hay mayor probabilidad de que aquélla registre más violencia en contra de los candidatos y sus estructuras partidistas. Sin embargo, esta hipótesis no puede generalizarse en todos los casos, a pesar de que se confirmó en el caso de la elección a presidencias municipales en Puebla. Ejemplo de lo anterior, sería la elección presidencial de 2006, en donde a pesar del estrecho margen de diferencia entre el primer y segundo lugar (0.56% de los votos), y de la alta polarización política que provocó el resultado, no se generaron niveles similares de violencia política a los observados en 2018.

La segunda prueba analizó la correlación entre la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes por entidad federativa, en el periodo de enero a junio de 2018 (variable independiente), con base en datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el número total de agresiones en contra de actores políticos municipales por estado. Se deduce que las altas tasas de homicidios dolosos ocurrieron en estados donde no existían niveles elevados de agresiones contra políticos. Por ejemplo, existen entidades con tasas de homicidios muy elevadas, como Baja California Sur, en donde los registros de violencia política son casi nulos.

La tercera prueba consistió en examinar la fuerza y la dirección de relación lineal entre el porcentaje de la población en situación de pobreza, en los 25 estados que renovaron alcaldías en 2018, con base en datos del Coneval de 2016 y el número total de agresiones en contra de actores políticos municipales por estado. Se buscó confirmar si existe alguna relación entre el porcentaje de la población en situación de pobreza y el número total de agresiones en contra de actores políticos por estado. Del resultado obtenido se deduce que a mayor porcentaje de población en situación de pobreza, mayor es el número de agresiones, y viceversa: a menor porcentaje de población en situación de pobreza, menor es el número de agresiones contra políticos.

De los tres factores analizados, la pobreza es la variable que mayor grado de correlación presentó con respecto a la variable de violencia política. En segundo término, se ubicó la relación inversa con el porcentaje de diferencia en la votación y por último la relación directa con la tasa de homicidios.

Por lo tanto, la violencia política durante el proceso electoral 2018 estuvo más relacionada con un contexto de mayor polarización social producto de la falta de oportunidades de la población que con la violencia homicida relacionada con actividades delictivas. Lo anterior significa que en aquellas entidades con altos porcentajes de población en situación de pobreza se dieron los mayores niveles de violencia contra políticos y candidatos. La correlación, por sí misma, no explica por qué en lugares con más pobreza se presentaron mayores niveles de violencia política, pero sí indica que es más probable que ésta tenga lugar en demarcaciones y distritos con los más altos porcentajes de población en pobreza. Esto implicaría que en aquellos lugares donde predomina la pobreza, la política también se expresa de forma violenta. Es decir, la pobreza es un factor que debilita el comportamiento democrático de las fuerzas políticas y está asociada a una menor cultura política de la población.

Lo anterior expresa que el fenómeno de violencia política transita por una ruta distinta al actual clima de inseguridad y violencia homicida por rivalidad delincuencial, toda vez que, como se desprende de este análisis, esta variable tiene una muy baja relevancia explicativa de la violencia contra políticos y candidatos en la pasada elección de 2018.

Consideraciones finales

La democracia es, por principio, la antítesis de la violencia como instrumento para acceder al poder. Las democracias se fundamentan en principios como la tolerancia, el estado de derecho, la justicia y la resolución pacífica de los conflictos que emergen en ellas. En el proceso de construcción de instituciones electorales, poco a poco se debe canalizar la lucha por el poder a través del sufragio y el derecho político de los ciudadanos al voto libre y secreto. Así pues, tanto sus principios como las reglas y procedimientos que emanan de ellos, tienen como finalidad lograr que las diferencias políticas e ideológicas que surgen en el seno de las sociedades plurales y participativas encuentren un canal pacífico, civilizado, legal y democrático para ser dirimidas, dando lugar a la construcción de autoridades altamente representativas y legítimas.

A pesar de que éste es el fin de toda democracia, la realidad puede diferir en mayor o menor grado de su tipo ideal. El análisis comparado de los regímenes democráticos en el mundo ha recurrido a diversas técnicas para establecer principalmente cuáles son las causas que pueden contribuir a estabilizar y fortalecer un régimen democrático, o bien, en su ausencia, a llevarlo al deterioro y posterior colapso. Todas las democracias reales enfrentan tensiones constantes y están sometidas a fuerzas que desgastan sus bases, ordenamientos y buen funcionamiento para el acceso y distribución de los cargos de representación del Estado.

Desde que en México se inició la transición democrática se ha logrado instituir un sistema electoral autónomo que posibilita la celebración periódica de elecciones para puestos públicos en los tres niveles de gobierno; sin embargo, las condiciones bajo las cuales se han desarrollado los comicios en el periodo 2017-2018 son altamente contrastantes. La violencia política que se hizo presente en por lo menos 440 municipios del país afectó el desarrollo pacífico de los comicios, llegando en casos extremos al homicidio o lesiones físicas de gravedad a los candidatos, miembros de sus equipos de campaña y familiares. También se ejerció violencia psicológica que, si bien es silenciosa pero eficaz, en muchos casos paralizó y desincentivó a los participantes a continuar en los comicios.

Para evitar que esta violencia se repita en las elecciones federales de 2021, las que se convertirán nuevamente en las más grandes de la historia por el número de cargos de representación que estarán en juego, será necesario fortalecer la actuación de las autoridades ministeriales y electorales en los 32 estados. Se podría considerar incluso la posibilidad de conformar una Fis-

calía Especializada para la atención de casos de violencia política a nivel federal, con el fin de garantizar a las candidatas y los candidatos ofendidos el acceso efectivo a la justicia electoral y aplicar las sanciones penales y electorales que correspondan a los responsables.

Por otro lado, la deuda histórica del Estado mexicano con las regiones más pobres y atrasadas del país es un factor que debe atenderse para prevenir que en futuras elecciones se presenten nuevos hechos de violencia que no sólo empañen los resultados del proceso electoral de una demarcación, sino que contribuyan al deterioro de los principios y mecanismos democráticos que deben prevalecer en todo el país sin excepciones. Sólo así podrá garantizarse el desarrollo de elecciones libres, pacíficas y auténticas, y evitar que la violencia se convierta en un factor determinante en los resultados electorales a escala local.

11. La desaparición forzada de personas y la desaparición cometida por particulares

Santiago Corcuera Cabezut

El objeto del presente ensayo es presentar un análisis de las diferencias conceptuales entre la figura de la desaparición forzada y la desaparición cometida por particulares como quedaron tipificadas en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGMDFP), emitida el 17 de noviembre de 2017, y en el marco de lo establecido en el Derecho Internacional.[1]

Antecedentes y contexto internacional

Aunque en ese documento no se llamó de esa manera, según algunas fuentes, el concepto de desaparición forzada se remonta al "Decreto Noche y Niebla", pero también a la Ley sobre Inscripción de Niños Repatriados y Abandonados del 4 de diciembre de 1941, que dio pie a la desaparición de niños y niñas durante la dictadura de Francisco Franco en España. En palabras de Rainer Huhle: "En la Alemania nazi, el general Keitel recibió la orden de Hitler conocida con el nombre de Noche y Niebla, que dio inicio a la desaparición clandestina de miles de personas por las autoridades alemanas".[2]

En América Latina, el concepto de "desaparición" aparece durante la década de los años setenta, en razón de los primeros casos que se presentan ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en los que se denuncia la desaparición de personas en Chile, en los días posteriores al golpe de Estado en ese país, orquestado por Augusto Pinochet en contra de Salvador Allende, el 11 de septiembre de 1973. Según Santiago Cantón, las primeras denuncias en materia de desapariciones que recibe la CIDH son el caso 1774, recibido por la Comisión el 14 de septiembre de 1973, en el que se hace referencia a "personas supuestamente desaparecidas" y, meses después, el caso 1850, registrado como "personas desaparecidas".[3]

En septiembre de 1979, la CIDH hizo una paradigmática visita a Argentina, para verificar la situación prevaleciente en dicho país en materia de derechos humanos. En las recomendaciones del informe de fecha 14 de diciembre de 1980, la CIDH utilizó el concepto de "desaparición de personas"; además, titula el apartado I como "Desaparecidos" para referirse a "personas desaparecidas, menores de edad desaparecidos".

Por su parte, el 29 febrero de 1980, la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (CDH-ONU) emitió la resolución Nº 20-XXXVI que dio vida al primero de los procedimientos especiales enfocados en derechos humanos, que al día de hoy suman más de 40. Se trató de la constitución del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, que tenía como función y mandato el analizar la situación de las desapariciones en el mundo y reportarla a la CDH-ONU. Desde entonces, el mandato se ha venido renovando sucesivamente, por periodos de tres años. La más reciente resolución (A/HRC/RES/36/6) del Consejo

[1] Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, 17 de noviembre de 2017. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDFP_171117.pdf

[2] Citado en María Casado y Juan José Gómez Ortega (coords.), "Noche y Niebla. Mito y Significado", en *Desapariciones forzadas de Niños en Europa y Latinoamérica*, Universidad de Barcelona, 2014.

[3] Disponible en: https://www.infobae.com/sociedad/2019/09/06/santiago-canton-de-la-visita-del-79-surge-jurisprudencia-mundial-sobre-la-desapariciion-forzada-de-personas/

de Derechos Humanos de la ONU que prorroga el mandato del Grupo de Trabajo fue adoptada en septiembre de 2017. El Grupo de Trabajo cumplió 40 años de existencia en febrero de 2020.

La resolución N° 20-XXXVI utiliza el concepto de desapariciones forzadas o involuntarias de personas y, aunque no lo define, al establecer sus elementos y los criterios para recibir los casos, el propio Grupo de Trabajo establece un incipiente concepto de desaparición forzada, que a la postre será recogido, con algunas variantes, por instrumentos internacionales en la materia. Debe destacarse la importantísima labor que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) ha tenido en la conceptualización de la desaparición forzada mediante sus sentencias y la formación de su jurisprudencia. Los primeros casos hondureños que fueron conocidos por la Corte se refirieron precisamente a casos de desapariciones forzadas.[4] Aunque entonces no había un tratado internacional que definiera el concepto, la CoIDH, en razón de los diversos derechos protegidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo fue construyendo. En virtud de su característica pluriofensiva, es decir, violatoria de diversos derechos humanos, tales como el derecho a la libertad, el derecho a no ser sometido a torturas o tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, entre otros.

Fue hasta 1992, cuando gracias al impulso dado por las víctimas, primordialmente en Argentina por las Madres de la Plaza de Mayo, la Asamblea General de la ONU adoptó el primer instrumento internacional, aunque no jurídicamente vinculante, que contiene una definición de desaparición forzada, a saber, la Declaración Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.[5] Poco tiempo después, en 1994, y también gracias al definitivo impulso ejercido por las víctimas de desaparición forzada y del Cono Sur, se adoptó la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, que es el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante en la materia. En esta convención se incluye una definición de desaparición forzada sustancialmente similar a la contenida en la Declaración de la Asamblea General de la ONU de 1992.

Por otro lado, en 1998 se adoptó en Roma el estatuto mediante el cual se creó la Corte Penal Internacional. Este importantísimo instrumento internacional contiene dos partes principales. La primera, que podemos llamar sustantiva, contiene el listado de crímenes que pueden ser susceptibles de juzgamiento por el tribunal, siempre y cuando sean, por un lado, crímenes de guerra, y por el otro, crímenes que alcancen el grado de crímenes de lesa humanidad. Entre los crímenes contenidos en dicho listado, se encuentra el de desaparición forzada, con una definición que, si bien se asemeja a las definiciones contenidas en los dos instrumentos internacionales mencionados anteriormente, contiene diferencias importantes. Entre ellas, se encuentra el hecho de que se podían considerar a las organizaciones políticas como sujetos activos o perpetradores del crimen de desaparición forzada, aunque no actuaran con el apoyo directo o indirecto, la autorización o la aquiescencia del Estado, confundiendo así la desaparición forzada propiamente dicha con la cometida por agentes particulares o no estatales. Finalmente, en diciembre de 2006, se adoptó la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, que entró en vigor en diciembre de 2010. Esta convención contiene una definición de desaparición forzada de personas, y establece la obligación de los Estados parte de investigar y procesar a quienes, sin apoyo directo o indirecto del Estado, cometan desapariciones. De esta manera, se distingue la desaparición forzada *strictu sensu*, de aquella cometida por agentes no estatales o particulares. A continuación, analizaremos las definiciones contenidas en los cuatro principales instrumentos internacionales antes mencionados.

[4] Véase CoIDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C, No. 4; *Idem*, *Caso Godínez Cruz*, sentencia del 20 de enero de 1989, Serie C, No. 5; *Idem*, *Caso Fairén Garbi y Solís Corrales*, sentencia del 15 de marzo de 1989, Serie C, No. 6.

[5] Asamblea General de la ONU, Resolución 47/133, 18 de diciembre de 1992.

- La Declaración Internacional para la protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas señala que éstas tienen lugar cuando el Estado o particulares arresten, detengan o trasladen a particulares contra su voluntad, y luego se nieguen a revelar el paradero de éstos y su responsabilidad en los hechos.
- La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas establece que se da la desaparición forzada cuando agentes del Estado o particulares se niegan a reconocer la privación de libertad y a informar sobre los hechos, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.
- La Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas incluye en su definición el ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley.
- El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional la entiende como la detención o el secuestro de personas por un Estado o una organización política, con la intención de dejarlas fuera del amparo de la ley por un período prolongado.

Saltan a la vista las similitudes entre estas cuatro definiciones, aunque las diferencias entre las contenidas en los instrumentos de derechos humanos y la contenida en el Estatuto de Roma no solamente son semánticas, sino sustantivas o de fondo.

La tipificación de los delitos de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares en la legislación mexicana

En el año 2001, se reformó el Código Penal Federal con el fin de incluir el delito de desaparición forzada, el cual quedó definido en los siguientes términos: "Artículo 215-A.- Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención".[6] Algunos estados de la República fueron incluyendo el delito de desaparición forzada en sus códigos penales o en legislaciones específicas. Sin embargo, algunos de ellos nunca lo incluyeron en su legislación penal.

En 2002, México ratificó la Convención Interamericana sobre Desapariciones Forzadas. Asumió la obligación de adoptar las medidas legislativas necesarias para que la desaparición forzada fuera considerada un delito, de conformidad con el artículo 3. La misma obligación está prevista en la Convención Internacional, que entró en vigor en diciembre de 2010, y de la que México es parte.

El 23 de noviembre de 2009, la CoIDH emitió la emblemática sentencia en el caso Rosendo Radilla Pacheco vs. México. El Estado mexicano fue condenado por graves violaciones a los derechos humanos. Actualmente los peticionarios del caso se encuentran en el período de cumplimiento de la sentencia referida.[7] En ésta, la CoIDH critica duramente la tipificación contenida en el Código Penal Federal del delito de desaparición forzada en los párrafos 320 a 323. En marzo de 2011, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias hizo una visita oficial a nuestro país. En el informe emitido por el Grupo de Trabajo con motivo de dicha visita (A/HRC/19/58/Add.2, párrafos 13 y 14), también critica la tipificación del delito de desaparición forzada en el Código Penal Federal y en los códigos penales estatales. Asimismo, señala la falta de tipificación de este delito en varios estados de la República.

En el mes de febrero de 2015, México sustentó su informe ante el Comité contra las Desapariciones Forzadas. En las observaciones finales, el Comité observó que "algunas legislaciones del Estado parte no tipifican la desaparición forzada y […] aquellas que la tipifican prevén penas

[6] Código Penal Federal. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf.htm
[7] Disponible en: https://www.cndh.org.mx/noticia/rosendo-radilla-pacheco-desaparicion-forzada

disímiles y definiciones que no se ajustan a la definición de la Convención en todos los casos (arts. 2, 4, 6, 7 y 8)".[8]

Ésta fue una de las razones por las que tanto el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas, como el Comité, recomendaron a México la expedición de una sola ley general que abordara la cuestión de las desapariciones forzadas, e incluyeron una sola tipificación de desaparición forzada aplicable en toda la República mexicana, con el fin de evitar las discrepancias existentes entre las diferentes definiciones contenidas en el Código Penal Federal y otras legislaciones penales estatales. Además, el Grupo de Trabajo recomendó llenar las lagunas en aquellas entidades federativas que no contenían la tipificación de la conducta delictiva respectiva.

Estos pronunciamientos de las instancias internacionales fueron aprovechados por las organizaciones de víctimas y otros organismos de la sociedad civil, para ejercer presión al Congreso de la Unión, con el fin de que se elaborara una ley general sobre desapariciones forzadas. Es importante destacar el oprobioso hecho relativo a la desaparición de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural "Raúl Isidro Burgos" de Ayotzinapa, acaecida el 26 de septiembre de 2014 en Iguala, Guerrero. Dicho acontecimiento despertó la indignación generalizada, y forzó al gobierno de la República, encabezado por el presidente Enrique Peña Nieto, a comprometerse a presentar una iniciativa de ley general sobre desapariciones forzadas, además de una ley general sobre tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. De este modo, inician los trabajos en el Senado de la República, en estrecha vinculación con organismos de la sociedad civil y colectivos de familiares de víctimas de desapariciones. Lo primero que tenía que hacerse era dotar de facultades al Congreso de la Unión para poder legislar en estas materias, y con este propósitose aprobó la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución.

En dicha fracción se hace referencia a la facultad de incluir el tipo penal en materia de desaparición forzada y otras formas de privación de libertad, así como también a la desaparición cometida por particulares y otros delitos conexos. La reforma constitucional en cuestión se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio de 2015.

En el Senado iniciaron los trabajos para la formulación de la ley, bajo el liderazgo de la senadora Angélica de la Peña, presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República. Gracias a su apertura, pudieron participar en la elaboración de este ordenamiento jurídico representantes de los colectivos de familiares de personas desaparecidas, organizaciones no gubernamentales, académicos y otras personas interesadas en la materia. Así, se redactó la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGMDFP), y entró en vigor el 16 de enero de 2018, es decir, 60 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el 17 de noviembre de 2017.[9]

Aunque contiene algunas debilidades, este ordenamiento jurídico puede calificarse como único en el mundo, toda vez que aborda las cuestiones de derecho penal sustantivo al establecer los tipos penales de desaparición forzada, desaparición cometida por particulares, además de incluir cuestiones relativas a los agravantes y atenuantes de responsabilidad. Asimismo, el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, crea nuevos órganos del Estado, tanto a nivel federal como estatal, relacionados con las actividades necesarias para el hallazgo de personas desaparecidas con vida.[10] Se establece que en caso de que ya no estuvieran vivas, se proceda al hallazgo de sus restos mortales, la búsqueda de fosas, la identificación de cadáveres y otros aspectos relacionados. También incluye un capítulo relativo a la importante figura jurídica del derecho civil, a saber, la *declaración de ausencia* por desaparición, con el fin de hacer frente a cuestiones patrimoniales, sucesorias, familiares, de seguridad social y otras, que enfrentan las personas familiares de las víctimas de desaparición mientras la persona desaparecida se encuentra ausente.

[8] Disponible en: https://www.hchr.org.mx/images/CED/Observaciones%20Finales%20_Comite%20Desaparicion%20Forzada%20_MX2015.pdf, párrafos 19 y 20

[9] Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDFP_171117.pdf

[10] Disponible en: https://www.gob.mx/segob/prensa/se-reinstala-sistema-nacional-de-busqueda-de-personas-sera-una-herramienta-para-la-pacificacion-del-pais?idiom=es

Los tipos penales

La definición del tipo penal de desaparición forzada de personas se establece en el artículo 27 de la LGMDFP: "Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, prive de la libertad en cualquier forma a una persona, seguida de la abstención o negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero".

Como puede observarse, en relación con el sujeto activo del delito, el lenguaje utilizado por la LGMDFP es conforme al derecho administrativo mexicano. Es decir, en lugar de utilizar el término "agente estatal", "agente del Estado" o "agente gubernamental", como lo hacen los instrumentos internacionales en la materia, se prefirió, adecuadamente, utilizar el concepto "servidor público", en armonía con lo establecido en el artículo 108 constitucional, que señala que: "se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

Por otro lado, se incluye adecuadamente a particulares que actúan con la autorización, apoyo o aquiescencia de servidores públicos, en la comisión del delito. Queda claro que para la LGMDFP, la desaparición forzada propiamente dicha es un crimen de Estado. Es decir, en su comisión tiene que haber intervención de servidores públicos, ya sea en forma directa o indirecta o por medio de particulares que hubieran actuado a incitación, con la autorización, el apoyo, la complicidad o el encubrimiento de agentes del Estado.

Es importante destacar que el artículo 29 de la LGMDFP prevé que: "Los superiores jerárquicos serán considerados autores del delito de desaparición forzada de personas en los términos de lo previsto en la legislación penal aplicable".

Por su parte, el artículo 13 del Código Penal Federal se refiere a los autores o partícipes del delito, aunque no contempla el concepto de control efectivo, que la Convención Internacional exige que se incluya en la legislación nacional. Por esta razón, en sus observaciones finales a la comparecencia del Estado mexicano en febrero de 2015, recomendó a éste que adopte las medidas legislativas necesarias para que, tanto en la legislación federal como en las estatales, se incluya específicamente la responsabilidad penal de los superiores jerárquicos.

Como puede observarse, en la tipificación de la conducta de desaparición forzada, el artículo 27 de la LGMDFP eligió seguir el modelo de la Convención Interamericana, en el sentido de simplemente referirse a la privación de la libertad en cualquier forma ("prive de la libertad en cualquier forma a una persona"), sin enumerar ejemplos de detenciones, como lo hacen la Convención Internacional y el Estatuto de Roma. Esto resulta adecuado, pues de esta manera se evita que un delito distinto pudiera quedar subsumido en el tipo penal de desaparición forzada, como en el caso del secuestro. La Convención Internacional incluye, como un ejemplo de privación de la libertad, a este delito. Sin embargo, esto habría sido poco conveniente en el país, dado que en el derecho penal mexicano el delito de secuestro tiene un significado propio y específico y se encuentra regulado por una ley general en la materia.

Por lo que se refiere a los actos que siguen a la privación de la libertad, el artículo 27 de la LGMDFP también lo ha hecho de manera por demás apropiada: "seguida de la abstención o negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero". Se incluye la negativa a reconocer la privación de libertad y la negativa a proporcionar información sobre la suerte, paradero o destino de la persona, pero también se hace referencia al hecho de abstenerse a reconocer la privación de libertad o abstenerse de proporcionar información, lo cual equivaldría a lo que en la Convención Interamericana se expresa como "falta de información" o en la Convención Internacional con el concepto de "ocultamiento".

Consideramos que el verbo "abstenerse" expresa de manera más clara y precisa la conducta; la expresión "falta de información" puede dar motivo a confusiones, en el sentido de que "falta de información" no constituye una conducta, mientras que "abstenerse" a reconocer o proporcionar información, sí. Lo anterior abarca la posibilidad de que un agente del Estado pudiera privar de la libertad a una persona, privarla de la vida y ocultar sus restos, y posteriormente guardar silencio al respecto. La manera como el artículo 28 de la LGMDFP ha resuelto esta cuestión no nos parece adecuada, ya que no incluye ninguna referencia al hecho de que la desaparición forzada substrae a la víctima de la protección de la ley o le impide ejercer los recursos o garantías procesales pertinentes;. Tampoco incluyó la "intención" como parte del tipo penal.

Asimismo, en el artículo 27 se excluye el elemento de temporalidad que sí se agrega en la definición de desaparición forzada contenida en el Estatuto de Roma. Resulta apropiado, pues se tiene una definición alineada con los instrumentos internacionales de derechos humanos y, al mismo tiempo, contempla elementos que tienen un mayor alcance para proteger a las víctimas de desaparición forzada.

En conclusión, puede afirmarse que la definición contenida en el artículo 27 de la LGMDFP resulta apropiada y cumple con los estándares más altos previstos en los instrumentos internacionales de la materia. Incluye un tipo penal adicional y redundante de desaparición forzada:

> Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, prive de la libertad en cualquier forma a una persona, seguida de la abstención o negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero.[11]

Más adelante, el artículo 28 agrega: "u oculte a una persona detenida en cualquier forma". Por lo tanto, la inclusión de la conducta delictiva contenida en el artículo 28 resulta redundante, y pudiera dar motivo a confusiones por parte del fiscal o del juzgador, dado que, si se alcanzaran las hipótesis normativas del artículo 28, también lo harían las del artículo 27. Con lo anterior, no podría decirse que se trata de una concurrencia de delitos, pues en realidad las conductas previstas en el artículo 28 ya se encuentran adecuadamente cubiertas por el artículo 27. Por lo anterior, sería recomendable derogar el artículo 28 de la LGMDFP.

La desaparición cometida por particulares es un fenómeno recurrente en México. La legislación mexicana acertó al no incluir a agentes no estatales que actúen sin participación de servidores públicos en la tipificación de desaparición forzada. En cambio, optó por incluir un tipo penal distinto, denominado "desaparición cometida por particulares", en el artículo 34 de la LGMDFP, donde queda definido de la siguiente manera: "Incurre en el delito de desaparición cometida por particulares quien prive de la libertad a una persona con la finalidad de ocultar a la víctima o su suerte o paradero. A quien cometa este delito se le impondrá pena de veinticinco a cincuenta años de prisión y de cuatro mil a ocho mil días multa".

Como se observa, para tipificar el delito de desaparición cometida por particulares, no se utilizaron las mismas conductas que en el delito de desaparición forzada. Por esta razón, la tipificación del delito de desaparición cometida por particulares no cumple con lo ordenado por el artículo 3 de la Convención Internacional. Lo anterior no pasó desapercibido para el Comité contra las Desapariciones Forzadas. Cuando en el mes de noviembre de 2018, el Estado mexicano compareció ante dicho comité para dar seguimiento a las recomendaciones emitidas en las observaciones finales derivadas de la comparecencia de 2015, éste señaló:

> El Comité observa que la Ley General incluye la tipificación del delito de desaparición forzada. No obstante, al Comité le preocupa que el artículo 34 de la Ley General no desarrolla adecuadamente el artículo 3 de la Convención, en tanto incluye como elemento de la desaparición cometida por particulares, que la privación de la libertad se haya cometido con la finalidad de ocultar a la víctima o su suerte o paradero […] El Comité recomienda al Estado parte adoptar las medidas legislativas necesarias a fin

[11] Artículo 27. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDFP_171117.pdf

de asegurar que la desaparición cometida por particulares sea tipificada de conformidad con el artículo 3 de la Convención.[12]

Por lo anterior, resulta necesario modificar el artículo 34 de la LGMDFP, con el fin de que la conducta de desaparición cometida por particulares sea idéntica a la conducta del delito de desaparición forzada. Lo único que se tendría que distinguir es al perpetrador. Así, proponemos la siguiente definición: "Comete el delito de desaparición cometida por particulares, el particular que prive de la libertad en cualquier forma a alguna persona, seguida de la abstención o negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero".

Por otro lado, el artículo 5 de la Convención Internacional hace referencia a los casos en que la desaparición forzada podría constituir un crimen de lesa humanidad, y lo expresa de la siguiente manera: "La práctica generalizada o sistemática de la desaparición forzada constituye un crimen de lesa humanidad tal como está definido en el derecho internacional aplicable y entraña las consecuencias previstas por el derecho internacional aplicable".

Como se explicó anteriormente, la definición del crimen de lesa humanidad contenida en el Estatuto de Roma incluye no solamente al Estado, sino a organizaciones que podrían ser juzgadas por el tribunal penal internacional. Por ello, la legislación mexicana debió haber incluido, ya sea de manera específica o como parte de la lista de circunstancias agravantes, aquellas que implican la comisión de los delitos previstos en la ley, como las que forman parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil, con conocimiento de dichos ataques, o como parte de una política de Estado o de una organización.

Desafortunadamente, la LGMDFP no incluye la agravante de responsabilidad y, por tanto, el derecho penal mexicano no prevé la desaparición forzada o la desaparición cometida por particulares como crimen de lesa humanidad cuando se alcancen dichos parámetros. Al respecto, el Comité contra las Desapariciones Forzadas señaló lo siguiente: "Preocupa igualmente al Comité que no se incluya en el sistema jurídico del Estado parte la tipificación del delito de desaparición forzada como crimen de lesa humanidad. […] El Comité recomienda al Estado parte adoptar las medidas legislativas necesarias a fin de asegurar […] que la desaparición forzada sea tipificada también como crimen de lesa humanidad".

Conclusiones

En un contexto como el que se vive en México, en el que existen más de 40,000 personas desaparecidas, es indispensable contar con información desagregada respecto de dichas personas, incluyendo la distinción entre las personas que han sido desaparecidas a manos de agentes del Estado; cuando particulares han actuado con la autorización o el apoyo de agentes del Estado; así como de aquellas que han sido desaparecidas a manos de agentes particulares, que actúan sin la autorización o el apoyo de servidores públicos. Las instancias internacionales en materia de derechos humanos insisten en esta distinción. El Estatuto de Roma incluye la posibilidad de que agentes no estatales, como pudieran ser organizaciones políticas, sean consideradas posibles perpetradores de desaparición forzada.

En armonía con lo establecido por la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, actualmente, la legislación mexicana distingue la conducta delictiva de desaparición forzada de personas, de la desaparición cometida por particulares. Sin embargo, la definición de desaparición cometida por particulares no se encuentra alineada con los estándares internacionales, y por lo mismo, requiere de una enmienda legal.

Dos deficiencias en la legislación mexicana son: primero, que no se establece con claridad la posibilidad de fincar responsabilidad a superiores que tengan el control efectivo sobre algún grupo

[12] *Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas*, Naciones Unidas, CED/C/MEX/FAI/1, 6 de septiembre de 2019.

de personas que hubieran cometido desaparición forzada; en segundo lugar, como una grave debilidad que afecta a nuestro marco legal, es que no se incluye la posibilidad de que la desaparición forzada o cometida por particulares sea considerada un crimen contra la humanidad.

En conclusión, el fin del artículo exhorta a hacer un llamado a las autoridades legislativas de México para que se hagan las reformas necesarias a la LGMDFP, con el fin de alinearla completamente a los estándares internacionales en la materia.

12. El saldo de las víctimas del desplazamiento interno forzado en México

Brenda Gabriela Pérez y Lígia de Aquino Barbosa[1]

Introducción

Durante los últimos catorce años, México ha experimentado niveles exacerbados de violencia. Abundan los homicidios, las desapariciones forzadas y aquellas cometidas por particulares, las extorsiones, los secuestros, la trata de personas, los desalojos forzados y los ataques reiterados contra personas periodistas y defensoras de derechos humanos. Así, se han propiciado las condiciones para el surgimiento de oleadas de desplazamientos forzados al interior del país. De acuerdo con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los "desplazados internos" se definen como "las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida".[2]

Si bien ésta no es una problemática de reciente aparición en México, ante tal situación de violencia y crisis en materia de derechos humanos, se ha registrado una propensión creciente de desplazamientos forzados en diversos estados del país. Éstos se llevan a cabo de forma tanto individual como colectiva y afectan a muchos tipos de personas, involucran la violación de muchos derechos, dejando a las víctimas en extrema vulnerabilidad y generando necesidades de atención a corto, mediano y largo plazo.[3]

No fue sino hasta el año 2019, después de varios años de silencio, negación y reticencia de parte de las administraciones anteriores, que el gobierno federal reconoció de manera oficial esta dolorosa problemática. Pese a este importante avance, México aún no cuenta con una estructura apropiada a nivel conceptual, jurídico e institucional que atienda las necesidades de la población internamente desplazada de manera integral y especializada, lo que mantiene a las víctimas en un estado prolongado de invisibilidad y desprotección.

Uno de los principales obstáculos para la atención al desplazamiento interno forzado ha sido la escasez de información especializada y comprehensiva a nivel nacional, algo que es un requisito para planear y llevar a cabo cualquier política de atención en la materia. Ante tal precariedad de información, hace falta con urgencia un diagnóstico oficial amplio que permita dimensionar el fenómeno; identificar, contabilizar y caracterizar a la población desplazada, incluyendo sus necesidades especiales de atención; analizar el contexto en que se originan y ocurren los desplazamientos; identificar los lugares expulsores y receptores; obtener datos

[1] Brenda Pérez y Lígia de Aquino, investigadoras de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH).

[2] CDH-ONU, *Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos-Principios rectores de los desplazamientos internos*, 1998. Disponible en: http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022.

[3] Es pertinente recordar que el fenómeno del desplazamiento interno causado por la violencia ha estado presente en México al menos desde la década de 1970, originado fundamentalmente por la intolerancia religiosa, conflictos comunales, así como por disputas por tierras y recursos naturales en entidades federativas como Nayarit, Hidalgo, Oaxaca, Guerrero y Chiapas. Véase: Laura Rubio, *Desplazamiento interno inducido por la violencia: una experiencia global, una realidad mexicana*, 2014. Disponible en: http://cmdpdh.org/project/desplazamiento-interno-inducido-por-la-violencia-una-experiencia-global-una-realidad-mexicana/

desagregados considerando aspectos como edad, género y origen étnico, y recabar la demás información relevante que posibilite el desarrollo de un proceso adecuado e informado de construcción de una política pública de prevención, atención integral y protección de las víctimas de desplazamiento interno forzado.

Desde que fue reconocido el desplazamiento interno en México, algunas instituciones de la administración federal han realizado estudios y aproximaciones con el objetivo de contribuir al diagnóstico de la problemática.[4] A pesar de que sus esfuerzos representan avances importantes, siguen existiendo vacíos de información significativos.

Con la finalidad de contribuir con la reducción de las brechas de información que aún existen en torno al fenómeno, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) ha realizado diversos esfuerzos para dimensionar y caracterizar el desplazamiento interno forzado causado por la violencia en México mediante el empleo de diversas metodologías de investigación. En este artículo, se presentarán los principales hallazgos de los estudios de carácter cuantitativo realizados por la CMDPDH, con el objetivo de aportar elementos en torno a la cuantificación de las personas que se han visto obligadas a huir de sus lugares de residencia habitual como consecuencia de las diversas formas de violencia que prevalecen en las diferentes entidades del país.

Aproximaciones cuantitativas al desplazamiento interno forzado en México

La CMDPDH ha explorado distintos abordajes y fuentes de información para dimensionar el desplazamiento interno forzado en México. Por un lado, ha trabajado con información proveniente de notas de prensa para identificar los episodios de desplazamiento masivo, ya que los medios de comunicación suelen reportar sobre todo aquellos eventos de gran impacto y en los que se desplaza un gran número de personas. Por otra parte, con el objetivo de obtener un panorama más amplio, en febrero de 2019, la CMDPDH publicó un estudio[5] donde se analizan tres instrumentos estadísticos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) que, a pesar de no haber sido diseñados para medir el desplazamiento interno forzado, permiten identificar a las personas que se han visto obligadas a cambiar de lugar de residencia dentro del país debido a la "inseguridad pública", "inseguridad pública o violencia", así como para "protegerse de la delincuencia", a saber, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) y la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE).[6] A continuación, se presentarán los principales hallazgos resultantes del análisis de cada una de las fuentes de información ya mencionadas.

[4] Véase CONAPO, *La violencia como causa de desplazamiento interno forzado: Aproximaciones a su análisis en México*, México, 2020. Disponible en: https://www.gob.mx/conapo/documentos/perfil-sociodemografico-de-la-poblacion-que-cambio-de-vivienda-o-lugar-de-residencia-para-protegerse-de-la-delincuencia; UPMRIP, *Migración interna por violencia o inseguridad en México: Análisis sociopolítico basado en datos de la ENADID 2018*, 2020. Disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Publicaciones/Revistas/Contextos/Contextos01.pdf.

[5] El estudio completo puede se encuentra disponible en: http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-entre-la-invisibilidad-y-el-abandano-acercamiento-cuantitativo-al-desplazamiento-interno-forzado-en-mexico.pdf.

[6] Ninguna de estas tres encuestas fue diseñada para medir de manera específica y especializada el desplazamiento interno forzado. Así, cada encuesta determina su metodología, así como la selección de la muestra, los términos utilizados en el cuestionario, el perfil de los encuestados y la distribución geográfica. En este sentido, cabe señalar que los términos utilizados para determinar los motivos de la migración interna en dichas encuestas —"inseguridad pública", "violencia" y "delincuencia"— no representan específicamente las causales de desplazamiento interno forzado, previstas en los Principios Rectores y tienen significados amplios. No obstante lo anterior, las preguntas formuladas por el INEGI y la demás información obtenida a partir de las encuestas sugieren que al menos gran parte de los movimientos registrados pueden ser considerados como desplazamientos internos forzados.

Monitoreo de episodios de desplazamiento interno forzado masivo

Desde 2014, la CMDPDH ha monitoreado de forma permanente la prensa nacional para identificar los episodios masivos de desplazamiento interno forzado, es decir, aquellos eventos que obligan a por lo menos cinco familias o veinte personas a desplazarse. La información reportada por los medios de comunicación es corroborada y complementada a partir de un análisis focalizado, realizado por instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil. Este ejercicio ha resultado en la construcción de una base de datos que permite estimar que al menos 346,945 personas han sido víctimas de desplazamiento interno forzado causado por violencia en México entre 2006 y 2019.[7] A partir de 2016, la información empezó a ser sistematizada de manera desagregada para cada año y presentada mediante la publicación de informes anuales. Además de ofrecer una estimación de los nuevos desplazamientos registrados cada año,[8] estos informes integran también un análisis de los aspectos cualitativos reportados por los medios de comunicación para ofrecer un panorama general sobre el contexto de desplazamiento interno forzado en el país.[9]

Sólo entre enero de 2016 y diciembre de 2019, la CMDPDH registró al menos 107 episodios de desplazamiento interno forzado masivo en 12 estados del país: Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas. La estimación de nuevos desplazamientos correspondiente al periodo, es decir, la suma del número de personas internamente desplazadas cada año, es de 62,655. A esta cifra se suman aproximadamente 2,700 personas más, desplazadas en 14 eventos de desplazamiento interno forzado masivo identificados entre enero y septiembre de 2020.[10] Es importante resaltar que las cifras estimadas a partir del monitoreo de prensa sólo reflejan una parte del fenómeno, ya que no están representados los desplazamientos que ocurren y no son reportados por los medios, ni aquellos que que involucran a menos de 20 personas o cinco familias. Este ejercicio ha sido fundamental para empezar a llenar el vacío de información en torno al fenómeno y poder visibilizar a personas internamente desplazadas que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad.[11] Lo anterior es necesario para identificar municipios y estados expulsores o receptores de población desplazada. Lo mismo al evidenciar la existencia del desplazamiento interno forzado en México y, de esta forma, contribuir con su reconocimiento oficial.[12]

[7] CMDPDH, *Episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México. Informe 2019*, México, 2020.

[8] Las estimaciones anuales elaboradas por la CMDPDH son compartidas con el Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés) y recuperadas en su *Informe Mundial sobre Desplazamiento Interno* (GRID), también publicado anualmente. Véase IDMC, *Global Report on Internal Displacement* 2019. Disponible en: http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2019/.

[9] Para conocer los informes anuales presentados por la CMDPDH, consulte el enlace disponible en: http://cmdpdh.org/temas/desplazamiento/informes-anuales.

[10] La estimación del número de personas desplazadas durante 2020 es información preliminar que puede sufrir cambios tras el surgimiento de nuevos datos y el análisis detallado que se realizará para la elaboración del informe anual definitivo.

[11] *Perfil sociodemográfico de la población que cambió de vivienda o lugar de residencia para protegerse de la delincuencia*, México, 2019. Disponible en: https://www.gob.mx/conapo/documentos/perfil-sociodemografico-de-la-poblacion-que-cambio-de-vivienda-o-lugar-de-residencia-para-protegerse-de-la-delincuencia.

[12] Las estimaciones realizadas por la CMDPDH a partir de este ejercicio han sido recuperadas en diversos documentos legislativos, como iniciativas de ley y puntos de acuerdo, así como en otros documentos y presentaciones públicas realizadas por funcionarios de la actual administración. Véase CMDPDH, *Episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México. Informe 2019.* Disponible en: http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-episodios-desplazamiento-interno-forzado-masivo-en-mexico-informe-2019.pdf.

Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (enadid)

Es un proyecto estadístico realizado por el INEGI que cuenta con ediciones publicadas en 1992, 1997, 2006, 2009, 2014 y 2018, y cuyo objetivo es ofrecer información relacionada con los distintos componentes que determinan la dinámica demográfica del país como niveles de fecundidad, nacimientos y defunciones, uso de métodos anticonceptivos, así como movimientos migratorios dentro y fuera del país, de ahí su relevancia para este estudio.[13] En este sentido, captura los movimientos migratorios internos en dos periodos de análisis: el de un año y el de cinco años antes del momento en que se aplica la encuesta. Para el presente artículo, se presentarán los resultados referentes al periodo de cinco años, debido a que éstos son más amplios y representativos.

Aunque la migración interna ha sido un componente de la ENADID desde su primera edición, sólo aquellas publicadas a partir de 2014 incluyen una pregunta para identificar el motivo principal de la salida para las personas que afirman haber cambiado de lugar de residencia.[14] Entre las opciones de respuesta —que incluyen factores como "buscar trabajo", "reunirse con familia", "estudiar", entre otros— se encuentra la opción "por inseguridad pública o violencia", la cual permite el acercamiento a la noción de desplazamiento interno forzado.[15] Cabe señalar que los datos sobre migración interna que captura, sólo consideran movimientos interestatales, es decir, aquellos donde las personas cambian de lugar de residencia entre entidades federativas distintas, de modo que todos los movimientos que ocurren dentro de un mismo estado no están representados en las estimaciones.

De acuerdo con los datos de la ENADID 2014, 6.5% de las personas que migraron a otro estado en el periodo entre 2009 y 2014 lo hicieron debido a la inseguridad pública o la violencia. A pesar de que ésta no fue una de las principales causas de la migración interna, su porcentaje se acercó al de las personas que migran para "estudiar" y fue superior al de quienes migraron porque se casaron o unieron, situaciones que en el imaginario colectivo parecen ser usuales y ocurren con frecuencia. En números absolutos, dicho porcentaje permite estimar que 185,936 personas migraron a otro estado debido a situaciones de inseguridad pública o violencia en México entre 2009 y 2014.[16]

Por otra parte, los datos recabados por la ENADID 2018, revelaron un cambio de tendencias: se registró una disminución en el porcentaje de los movimientos migratorios realizados por motivos de inseguridad pública o violencia, la cual representó la causa de migración interna menos común en el periodo analizado. De acuerdo con los resultados de dicha encuesta, el motivo principal de 3.4% de las personas que cambiaron su lugar de residencia a otra entidad federativa en el periodo entre 2013 y 2018 fue la inseguridad pública o la violencia, lo que representa un estimado de 113,852 personas.[17]

[13] INEGI, *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018. Antecedentes*, 2019. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2018/.

[14] INEGI, *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018. Manual conceptual de la entrevistadora 2019*. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadid/2018/doc/enadid2018_manual.pdf.

[15] De acuerdo con los criterios presentados en el *Manual conceptual de la entrevistadora* para la ENADID, se considera que la respuesta entra en la categoría de inseguridad pública o violencia: "Cuando la persona informante declare que su migración fue porque había asaltos, secuestros, extorsión y balaceras en el lugar donde vivía. No importa si este mismo o algún otro miembro del hogar fue víctima directa de alguno de estos delitos. Incluye también los casos en que te informe que ya no confiaban en las autoridades del lugar donde vivían. Considera situaciones de violencia intrafamiliar, así como cuando te declaren que recibían amenazas, insultos o humillaciones por parte de algún familiar, amigo o vecino, como motivo para haber cambiado su lugar de residencia". INEGI, *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018. Manual conceptual de la entrevistadora 2019*, p. 216.

[16] INEGI, *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2014*. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2014/default.html#Tabulados.

[17] INEGI, *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2018*. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2018/default.html#Tabulados.

Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)

La ENVIPE, generada por el Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia (SNIGSPIJ) y coordinada por el INEGI, tiene como objetivo general obtener información acerca de la prevalencia, la incidencia, la cifra negra, las características y los impactos económicos y sociales de los delitos que han victimizado a los hogares y a las personas en México.[18] En el ámbito de sus objetivos, permite identificar a los hogares cuyos integrantes se han visto obligados a cambiar de residencia al interior del país para "protegerse de la delincuencia". Se pregunta a las personas encuestadas si, durante el año anterior al que se aplica la encuesta, en su hogar se han realizado ciertas medidas para protegerse de la delincuencia, y se presenta un listado de medidas. Entre éstas se encuentran: "cambiar o reforzar puertas o ventanas", "contratar seguros", "adquirir armas de fuego", "realizar acciones conjuntas con sus vecinos", "comprar un perro guardián" y "cambiarse de vivienda o lugar de residencia",[19] con lo que se obtienen elementos para analizar el contexto del desplazamiento interno forzado. Cabe señalar que una de las ventajas de la ENVIPE es que identifica todos los cambios de residencia realizados para protegerse de la delincuencia, aunque éstos ocurran dentro de un mismo estado o municipio.

De esta manera, de acuerdo con las estimaciones calculadas a partir de los resultados de la ENVIPE 2019, 1,723,857 personas, integrantes de 474,476 hogares, se vieron obligadas a cambiarse de vivienda o lugar de residencia para protegerse de la delincuencia en México durante el año 2018, lo que corresponde a 1.4% del total de la población.[20] Las regiones del país más afectadas por el fenómeno durante 2018, es decir, las que contaron con mayor porcentaje de personas que cambiaron de lugar de residencia como medida de protección ante la delincuencia fueron la occidental, conformada por los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro y Zacatecas, y la central, integrada por la Ciudad de México, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla y Tlaxcala. Además de representar un incremento significativo con relación a los datos ofrecidos por la ENADID, sobre todo por referirse únicamente a un periodo de un año, esta cifra también destaca entre aquellas recabadas por la misma ENVIPE. Desde que se empezó a aplicar la encuesta, la cifra anual había oscilado entre 915,893 y 1,552,260, con un promedio de alrededor de 1,200,000 personas afectadas al año.

Uno de los principales hallazgos que ofrece el análisis de los datos de la ENVIPE resulta del cruce de la información sobre los cambios de lugar de residencia con los datos de victimización

[18] Esta encuesta cuenta con ediciones publicadas anualmente desde 2011, siendo la edición de 2019 la más reciente. También capta información sobre el contexto de la victimización, la percepción sobre la seguridad pública, el desempeño y las experiencias con las instituciones a cargo de la seguridad pública y la justicia en el país con el propósito de que las autoridades competentes cuenten con los elementos necesarios para generar políticas públicas adecuadas. En virtud de su importancia, desde diciembre de 2011, la ENVIPE fue declarada información de interés nacional por la Junta de Gobierno del INEGI. Esto significa que su uso es obligatorio para la Federación, las entidades federativas y los municipios, por lo que su publicación es regular y periódica. Véase INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019: Antecedentes*. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/.

[19] La palabra delincuencia en el ámbito de la ENVIPE se define como "fenómeno social constituido por el conjunto de actos delictivos que se cometen de manera dolosa en un tiempo y lugar determinados". Sin embargo, considerando que el motivo del cambio de residencia no es clasificado por el INEGI y que la pregunta mencionada —sobre medidas tomadas "para protegerse de la delincuencia"— es parte de la sección que se refiere a la percepción de la persona encuestada sobre seguridad pública, no se puede garantizar que la respuesta brindada se dé en el marco de esta definición, sino que podría basarse también en la definición y comprensión personal de quien contesta la pregunta. Asimismo, de acuerdo con el marco conceptual de la ENVIPE, la variable "cambio de vivienda o lugar de residencia para protegerse de la delincuencia" se inserta en la categoría conceptual de "prevención y protección ante el delito", lo que indica que el cambio de vivienda o lugar de residencia podría ocurrir como medida de prevención o como consecuencia del delito o hecho victimizante. Para conocer de manera detallada los delitos y las diversas situaciones que son consideradas en esta encuesta. Véase el *Marco Conceptual*. Disponible en: http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-includes/js/mapa11/pais/doc/america/envipe2018_marco%20conceptual.pdf.

[20] Véase INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019*. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/default.html#Tabulados.

personal para protegerse de la delincuencia. Este cruce permite observar si los integrantes de los hogares que declararon haber cambiado de lugar de residencia fueron además víctimas directas de algún delito, caracterizando sus movimientos como potencialmente reactivos.[21] Asimismo, es posible comparar los resultados observados entre ese grupo de personas y el de las que no tuvieron que tomar esta medida de protección, con el objetivo de identificar si existen diferencias significativas. A continuación, se presentarán los resultados del análisis referente a cuatro formas de victimización directas: robos o asaltos, amenazas, extorsión y secuestro, considerando los datos de las ediciones de 2011 a 2018 de la ENVIPE. Al comparar los dos grupos, resulta evidente que las personas que se vieron obligadas a cambiarse de vivienda o lugar de residencia para protegerse de la delincuencia habían sido víctimas en mayor proporción que el otro grupo, y que las diferencias más significativas se observan en la incidencia de secuestros y amenazas.

Si bien la incidencia de secuestro es por lo general relativamente baja, pues la mayoría de los porcentajes registrados son menores a 1 %, la diferencia proporcional al comparar el nivel de victimización de los dos grupos analizados es muy significativa. Entre las personas que afirmaron haber cambiado de domicilio para protegerse de la delincuencia, el porcentaje que reporta haber sido víctima directa de secuestro es, de 2010 a 2015, entre cinco y siete veces mayor que el de las que no se cambiaron de domicilio por ese motivo. Aunque en 2016 la diferencia entre los porcentajes de los dos grupos fue pequeña, de sólo 0.02 %, en 2017 la incidencia de secuestro volvió a incrementarse entre las personas que cambiaron de lugar de residencia como medida de protección, de manera que el porcentaje correspondiente a este grupo fue cuatro veces más alto.

Al analizar la victimización directa mediante amenazas, las diferencias más significativas se registraron en los años 2011 y 2015, cuando para el grupo de personas que cambiaron de lugar de residencia para protegerse de la delincuencia la incidencia de amenazas fue, respectivamente, siete y cinco veces más alta. En promedio, en el periodo de 2010 a 2017, 8.78 % de las personas que cambiaron de lugar de residencia como medida de protección ante la delincuencia reportaron haber sufrido amenazas. Para las personas que no se vieron obligadas a tomar tal medida de protección, el porcentaje promedio fue de sólo 2.17.

Las formas de victimización más frecuentes para ambos grupos fueron “robos o asaltos” y “extorsión”. En 2017, por ejemplo, 20.27 % de las personas que cambiaron de lugar de residencia como medida de protección ante la delincuencia reportaron haber sufrido un robo o asalto, mientras que para el grupo de las que no tomaran tal medida de protección el porcentaje fue de 8.8. En promedio, en el periodo de 2010 a 2017, 16.21% de las personas que cambiaron de lugar de residencia para protegerse de la delincuencia fueron víctimas de un robo o asalto, mientras que entre las que no lo hicieron el porcentaje fue de 7.68. Con relación a la victimización por extorsión, los porcentajes promedio para el periodo son de 10.36, para las personas que tuvieron que cambiar de residencia, y 5.92 para las que no lo hicieron. El hecho de que las personas que se vieron obligadas a cambiar de lugar de residencia para protegerse de la delincuencia también hayan sido victimizadas de forma directa con mayor frecuencia es un fuerte indicador de que la medida de cambiarse de domicilio no es sólo utilizada de forma preventiva ante una situación de violencia e incidencia delictiva, sino que también ocurre de manera reactiva.

Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)

La ENOE es un instrumento estadístico utilizado por el INEGI para recolectar información sobre el mercado laboral del país. Sus cuestionarios capturan información sobre las características ocupacionales de la población a nivel nacional, así como otras variables demográficas y económicas que permiten profundizar el análisis, como la distribución de la población económicamente activa por edad y sexo, los niveles de ingreso, las tasas de desocupación, las ramas

[21] No se puede garantizar que todos los movimientos sean reactivos debido a que no es posible establecer que la victimización descrita haya ocurrido antes del cambio de vivienda o lugar de residencia.

de actividad y la cantidad de horas dedicadas al trabajo.[22] La ENOE empezó a ser levantada en enero de 2005, y desde entonces ha sido presentada con una periodicidad trimestral.

En su cuestionario sociodemográfico, la ENOE incorpora preguntas que permiten conocer la composición de los hogares mexicanos y diversas características de sus integrantes, incluyendo su "condición de residencia". Se registra la existencia de "nuevos residentes", es decir, personas que llegaron a vivir a determinado hogar desde la entrevista anterior y de "ausentes definitivos", personas que estaban registradas en el listado de residentes pero dejaron de vivir en determinado hogar.[23] Al establecer la condición de residencia, en caso de que existan nuevos residentes o ausentes definitivos, se pregunta el motivo principal por el que cambiaron de hogar y se incluye la opción "inseguridad pública", mediante la cual se puede hacer una aproximación al fenómeno del desplazamiento interno forzado.[24] Como la ENOE identifica los cambios de un hogar a otro, están incluidos aquellos movimientos que ocurren dentro de la misma entidad federativa o del mismo municipio. Es importante señalar, sin embargo, que las cifras han variado bastante a lo largo de los años. El que registró la cifra más alta fue 2015, cuando se estima que 32,201 personas cambiaron de hogar por motivo de inseguridad pública en México, mientras que la cifra más baja, de 9,468 personas, se registró en 2018. El promedio para el periodo de 2005 a 2018, años para los cuales se cuenta con la información completa, es de 15,336 personas al año. Considerando la suma de las estimaciones anuales, la cifra total de acuerdo con la ENOE es de 222,097 personas que migraron internamente por motivo de inseguridad pública en México entre 2005 y el segundo trimestre de 2019.[25]

Comparación entre las mediciones

Las estimaciones obtenidas mediante cada uno de los instrumentos estadísticos presentados varían mucho, sobre todo si se consideran también los períodos a los que se refieren. Las cifras calculadas a partir de la información arrojada por la ENVIPE, por ejemplo, son muy superiores a las estimadas con base en los otros instrumentos analizados. De acuerdo con los datos de esta encuesta, se estima que, desde 2010, entre 915,893 y 1,723,857 personas se han visto obligadas a abandonar su lugar de residencia para protegerse de la delincuencia cada año, con un promedio de poco más de 1,300,000 personas afectadas anualmente. Por otro lado, los datos de la ENADID permitieron estimar cifras de 185,936 y 113,852 personas que migraron internamente por motivos de inseguridad pública o violencia en periodos de cinco años. Finalmente, la ENOE registra la existencia de 222,097 personas que cambiaron de hogar por inseguridad pública entre 2005 y mediados de 2019, es decir, en un periodo de casi 15 años registró una cifra muy inferior a las registradas por la ENVIPE en un solo año.

A pesar de la evidente discrepancia entre las cifras presentadas, es importante mencionar que los números representan personas que fueron victimizadas por el contexto de inseguridad y violencia del país. La menor cifra refleja ya una situación alarmante, sobre todo considerando que es responsabilidad del Estado garantizar la seguridad de los individuos, de forma que ninguna persona debería ser obligada a desplazarse de manera involuntaria. Asimismo, parte de las

[22] INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad. Antecedentes.* Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/.

[23] INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Cuestionario sociodemográfico*. Disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/enoe/doc/c_sdem_v4.pdf.

[24] El *Manual del entrevistador de la ENOE* determina que se deben clasificar bajo el motivo de inseguridad pública los movimientos de los integrantes que se incorporaron o dejaron un hogar "por considerar que la vivienda o el entorno en el que residían era inseguro o nocivo para el desarrollo personal y social: asalto, robo, secuestro, pandillas, drogadicción; contaminación ambiental, presencia de desastres naturales o no naturales, etcétera". INEGI, *Manual del entrevistador de la ENOE*. Disponible en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/est/Manual_entrev_ENOE_I.pdf.

[25] INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad*, disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Microdatos; IDMC, *Global Report on Internal Displacement 2019*, disponible en: http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2019/.

diferencias pueden ser atribuidas de forma sencilla a factores metodológicos como, por ejemplo, la subestimación que ocurre al no considerar los movimientos que ocurren dentro de un mismo estado. En el caso de la ENADID, las diferencias entre los términos y criterios utilizados para categorizar el motivo de la migración en cada encuesta sólo permiten registrar los nuevos residentes o ausentes definitivos en hogares predeterminados, y considera los hogares que quedan vacíos como "entrevista no lograda". La ENOE no es capaz de registrar diversos movimientos donde la inseguridad pública obliga a que todos los integrantes de un hogar migren.

Además de permitir comparar los valores de las estimaciones en casos desagregados por año, mediante la ENVIPE y la ENOE fue posible analizar también cómo varían las tendencias de las mediciones de migración interna por motivos relacionados con inseguridad y violencia de cada encuesta a lo largo del tiempo. Se observó que, así como no coinciden en magnitud, las estimaciones tampoco se asemejan en tendencias. Si se toman en cuenta las cifras de las personas que se vieron obligadas a mudarse como medida para protegerse de la delincuencia de acuerdo con la ENVIPE, destaca un aumento significativo en 2012, seguido de una disminución, un repunte en 2016 y una cifra récord en 2018. A su vez, las cifras correspondientes a las personas que migraron por inseguridad pública de acuerdo con la ENOE siguen una tendencia distinta, disminuyendo constantemente entre 2010 y 2013 para luego repuntar los dos años siguientes y volver a registrar valores más bajos a partir de 2015. En contraste, en 2015 la cifra de la ENOE alcanzó su valor más alto, mientras que la de la ENVIPE registró el valor más bajo en todo su periodo de cobertura ese mismo año.

Ante cifras y tendencias tan discrepantes, se pueden plantear algunas hipótesis generales. Es posible, por ejemplo, que una o más encuestas, por su metodología, simplemente no sean adecuadas para reflejar el fenómeno de la migración interna por motivos relacionados con inseguridad o violencia. Por otro lado, también es posible que cada una de las encuestas capture de manera adecuada una parte del fenómeno, como por ejemplo determinado perfil de personas, determinadas zonas geográficas o determinados tipos de migración. De esta forma, no es posible establecer de manera definitiva que uno de estos instrumentos es el que mejor mide la migración interna causada por motivos relacionados con inseguridad o violencia, ni tampoco afirmar que alguno de estos refleja fielmente la realidad del desplazamiento interno forzado causado por la violencia en México. Esto evidencia la necesidad de que se elabore un diagnóstico oficial especializado para dimensionar y caracterizar de manera comprehensiva y adecuada el fenómeno del desplazamiento interno forzado en el país.

Consideraciones finales

Este artículo ofrece un acercamiento al análisis cuantitativo del desplazamiento interno forzado en México. A partir de distintos ejercicios de investigación realizados por la CMDPDH mediante información registrada por la prensa nacional y datos estadísticos oficiales, se describe una aproximación que permite dimensionar el saldo de víctimas del fenómeno durante los últimos años. A pesar de que los resultados obtenidos fueron muy diversos, las limitaciones de cada fuente de información y los obstáculos encontrados durante la realización de cada análisis han sido de gran utilidad para evidenciar los elementos que deben ser incluidos al construir un instrumento para medir y caracterizar el desplazamiento interno forzado, así como algunos aspectos metodológicos que se deben considerar. Es necesario contar con un instrumento especializado para diagnosticar de forma comprehensiva y oficial el desplazamiento interno forzado en México. Con base en este ejercicio y en la experiencia de la CMDPDH en la investigación y acompañamiento de casos, se presentarán algunas recomendaciones para aportar a la elaboración de dicho instrumento.

En primer lugar, para definir e identificar a las personas que se vieron obligadas a desplazarse internamente en México, es esencial tener en cuenta la definición brindada por los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, incluyéndose la naturaleza tanto reactiva como preventiva del movimiento. Además, deben considerarse también las situaciones propias de la

realidad mexicana que históricamente se han identificado como generadoras de desplazamiento interno, como la violencia política, la conflictividad territorial y social, la intolerancia religiosa y el ejercicio de la actividad periodística y de defensa de los derechos humanos. El diagnóstico también debe identificar los elementos que conforman el contexto que genera el desplazamiento forzado, así como los diversos actores involucrados, con el objetivo de tener información que permita construir políticas que busquen prevenir nuevos desplazamientos. La caracterización de las víctimas también es de suma importancia. Se deben incluir variables para conocer sus condiciones sociodemográficas, necesidades especiales de atención y afectaciones que sufren tras el desplazamiento, con el fin de contar con los elementos para atenderlas de manera especializada, diferenciada e integral.

Otro aspecto importante es que las preguntas de un instrumento especializado deben ser capaces de identificar cualquier tipo de movimiento que pueda ser definido como desplazamiento interno forzado, incluyendo aquellos que ocurrieron dentro del mismo estado, dentro del mismo municipio o incluso aquellos que ocurrieron dentro de una misma localidad o colonia. La cobertura geográfica debe ser nacional y la muestra debe ofrecer representatividad estatal. Asimismo, debido a que los contextos de violencia varían al interior de los estados, lo ideal sería tener representatividad municipal, por lo menos para algunos municipios previamente identificados que se caracterizan por generar desplazamientos forzados de población.

También se deben identificar las dinámicas de los desplazamientos: cuántas veces las personas se han desplazado, de dónde salieron originalmente (lugar expulsor), si han retornado a su lugar de origen o si se han reasentado (lugar receptor). Además, con relación a la cuantificación de las víctimas, es importante que el instrumento logre considerar a todos los habitantes que integran los hogares que se hayan desplazado, incluyendo las niñas y los niños.

Consideramos que éstas son aportaciones que podrían contribuir con el trabajo de los actores y las instituciones encargadas del diseño y la construcción de un instrumento especializado para diagnosticar y caracterizar de manera comprehensiva el desplazamiento interno forzado en México. La información recabada mediante dicho instrumento es imprescindible y debe ser la base para cualquier política pública o programa de prevención, atención y protección que se genere en beneficio de las víctimas.

13. Desafíos de la policía municipal en México

Ernesto López Portillo y Claudia Rodón Fonte[1]

Introducción

América Latina es la región más violenta y desigual del planeta.[2] Lo anterior ha llevado a grandes debates donde no existe suficiente acuerdo entre el mundo político y el técnico sobre los enfoques y las estrategias más aconsejables para abordar las violencias y el delito; el tipo y nivel de seguridad esperado o buscado y, menos aún, sobre el nivel de inseguridad que se puede tolerar por la población y por un gobierno. El margen de tolerancia o de ignominia en torno al nivel de seguridad/inseguridad, para el que resultan exigibles políticas eficaces de contención de este problema, ha llegado a extremos como el que vivimos en México desde hace ya más de dos sexenios. En este contexto, la interpretación y valoración de la función policial y sus orientaciones, el rol de la sociedad civil y las comunidades organizadas en la construcción de mejores niveles de seguridad, las características de las políticas del sector y la forma de ejecutarlas, son facetas esenciales de la gestión pública en la materia a la hora de diseñar, implementar y evaluar las políticas y estrategias policiales conducentes a contener la inseguridad y contribuir a transformar sus causas y sus consecuencias.

Al modelo de policía de proximidad social o policía comunitaria, se le ha dado diferentes nombres, incluyendo policía de cuadrante y policía de barrio. La intención final de todas estas aproximaciones es la misma: superar el modelo tradicional reactivo, coercitivo y de control policial, por un enfoque que, sin descuidar lo anterior, pueda poner el acento en la acción preventiva, proactiva y de estrecha colaboración con los actores sociales locales, como la vía más efectiva para enfrentar las violencias y la inseguridad. Este modelo de trabajo promueve las denominadas intervenciones multiagenciadas mediante diversas instancias gubernamentales municipales, estatales y federales, con el propósito de acercarse a la población para generar sinergias entre las políticas sociales y la coproducción de la seguridad.

El modelo de policía comunitaria o de proximidad promueve la metodología de la función policial orientada a la solución de problemas, conocido como Problem-Oriented Policing (POP). Es una estrategia de análisis de éstos en contextos comunitarios particulares, y que tiene como sustento la convicción de que la solución está directamente vinculada con el territorio, las circunstancias y el tiempo histórico, entre otros factores. En este sentido, la metodología POP no estandariza la respuesta, sino que promueve la capacidad de análisis de los policías para ajustar su mirada frente a una población, en una localidad, con una problemática particular para la cual hay que generar respuestas.

¿Por qué es importante la policía en la seguridad local?

A pesar de ser un Estado federal, a lo largo de su historia, México ha tendido a la centralización del poder político y económico, algo que también se observa en el ámbito de las políticas

[1] Ernesto López Portillo es investigador de la Universidad Iberoamericana, consultor sobre temas policiacos y de seguridad ciudadana. Claudia Rodón Fonte es consultora en prevención de las violencias y el delito.

[2] Martha Lagos y Lucía Dammert, *La seguridad ciudadana. El problema principal de América Latina*, Latinobarómetro, Santiago de Chile, 2012, p. 3. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/320163062_La_Seguridad_Ciudadana_El_problema_principal_de_America_Latina

públicas en torno a la seguridad, aunque desde hace un par de décadas ha habido esfuerzos por fortalecer la seguridad desde lo local, en el ámbito municipal. Si miramos los datos nacionales, no necesariamente ayudan a entender la problemática; pueden enmascarar o esconder situaciones complejas como, por un lado, la alta focalización de la violencia y, por el otro, múltiples espacios donde ésta no está presente, tal cual sucede, por ejemplo, en Colombia y Brasil.[3] En estos casos, el promedio nacional no parece reflejar lo que día a día ocurre en algunos de sus principales centros urbanos. En el caso de México la ola de violencia que arroja una tasa de homicidios de 29 por cien mil habitantes en el periodo enero-diciembre de 2019, y una cifra absoluta de 23,129.[4] Cabe destacar que la tendencia al alza en este delito no se ha modificado durante 2020. De acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de enero de agosto se registraron 23,471 homicidios dolosos, que se traducen en un notable incremento, superior al de 2019, tomando en cuenta que sólo se registra la cifra de ocho meses.

En contraste, especialmente en los países más pequeños de la región, el promedio invisibiliza los logros de gobiernos locales que han bajado las tasas de homicidios, así como los índices de victimización y percepción de inseguridad.[5] Aún más relevante que lo anteriores es el hecho de que se han logrado generar climas de convivencia en territorios donde previamente se vivía una situación de enfrentamiento cotidiano. El Programa PREVENIR apoya la implementación de la Policía Comunitaria como una estrategia fundamental de prevención en el ámbito local, como ocurre en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua,[6] siendo esta última la que mejores resultados muestra en el freno de los crímenes violentos, en comparación con los países del triángulo norte.[7] La desconcentración y descentralización de las políticas de seguridad en los gobiernos locales busca responder de manera más eficiente a las necesidades específicas de cada territorio, focalizando su acción en el ámbito de la prevención de las violencias y el delito. Esto supone transferir recursos, capacidades y potestades bajo un marco normativo que otorgue las facultades necesarias a lo local. Buena parte de los gobiernos locales de la región no disponen de mando sobre los cuerpos policiales desplegados en el territorio bajo su jurisdicción política. La capacidad de coordinación queda sujeta a las voluntades de las autoridades de turno la mayoría de las veces. Así, los municipios, las comunas, los distritos y cantones de América Latina han debido asumir responsabilidades concretas sobre la seguridad de sus habitantes, sin disponer de los recursos legales, humanos, técnicos y económicos, suficientes y necesarios. De ahí la necesidad de "consolidar una doble transición: de políticas de gobierno a políticas de Estado, y de políticas unilaterales a políticas integrales".[8]

La situación de inseguridad y violencia en México enfrenta un reto no menor: de los 2,457 municipios que integran el país, alrededor de 650 carecen de una fuerza municipal propia, lo que

[3] J. C. Ruíz Vásquez, "La seguridad ciudadana y las dinámicas locales", en *Papel Político*, No. 18, diciembre de 2005, pp. 155-187. Disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/777/77720389007.pdf

[4] INEGI, Comunicado de Prensa núm. 432/20, 23 de septiembre de 2020.

[5] Es el caso de la Policía Nacional de Nicaragua, que es un Modelo Policial Comunitario y Proactivo (PCP), los métodos aplicados dentro de la comunidad promueven un enfoque proactivo monitoreando en forma anticipada los diversos fenómenos de competencia policial a partir de un "funcionamiento preventivo, investigativo, formativo, servicios administrativos, desarrollo y fortalecimiento de la atención especializada a la mujer, niñas, niños y jóvenes". Policía Nacional, *Sistematización del Modelo Policial Comunitario Proactivo de Nicaragua.* Nicaragua, 2011, p. 11. Disponible en: https://www.policia.gob.ni/cedoc/sector/revistas/sistematizacion.pdf

[6] Véase *PREVENIR. Sistematización. Experiencias de Implementación de Policía Comunitaria en cuatro países de Centroamérica*, Cooperación Alemana; Reino de los Países Bajos; Sistema de la Integración Centroamericana-SICA. Disponible en: https://www.gizprevenir.com/documentos/sistematizacin-de-experiencias-de-implementacion-d.pdf

[7] José Miguel Cruz, *Criminal Violence and Democratization in Central America: The Survival of the Violent State*, University of Miami, 2011. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/41342343?seq=1#page_scan_tab_contents

[8] Gustavo Beliz, *Gobernar la Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe. Amenazas, desafíos y nudos estratégicos de Gestión*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2012, p. 1. Disponible en: https://publications.iadb.org/es/publicacion/15040/gobernar-la-seguridad-ciudadana-en-america-latina-y-el-caribe-amenazas-desafios-y-nudos-estratégicos-de-gestión.pdf

implica que 4 % de la población vive en un ayuntamiento que carece de policías locales.[9] Esta situación puede empeorar, pues dada la creación y puesta en marcha de la Guardia Nacional, el fortalecimiento y la profesionalización de las policías municipales se puede ir relegando. La descentralización facilitaría la participación local y la solución de problemas desde el municipio, involucrando y dando capacidad de decisión a sus autoridades. La mayoría de las experiencias exitosas han tenido como punto de partida una autoridad local.[10] Los gobiernos locales son los que más cercanía y comunicación directa tienen con la población y periódicamente enfrentan procesos de elección que les permiten identificar con claridad sus necesidades. Esta situación ha llevado incluso a que algunos municipios, cuya responsabilidad sobre la seguridad es mínima, asuman tareas de prevención y de control de las violencias y el delito.

Es evidente que cualquier iniciativa exitosa en lo local debe tener mecanismos de coordinación y de colaboración con los gobiernos estatales y el nacional. La experiencia es clara en los casos de México y Argentina en donde, debido a su organización federal, se establecen tareas específicas para las policías nacionales, estatales y municipales. Por ejemplo, dado que el narcotráfico es un delito federal, suele no haber una clara coordinación para enfrentar el tráfico de drogas en los microterritorios, e incluso se generan vacíos en el accionar de las policías, lo que se traduce en problemáticas y sufrimiento de la población cotidianamente.

Ninguna política pública se puede poner en práctica sin una línea base de información confiable, basada en evidencia, que dé cuenta de la situación concreta del problema que se quiere transformar. La evidencia nos dice que es en los escenarios locales donde más se ha avanzado en conocer la problemática concreta que quiere solucionarse.[11] La recolección sistemática y confiable de información de manera cotidiana sobre las violencias, los actos delictivos y los problemas de convivencia, hace posible zonificarla y georreferenciarla. Ello facilita la detección de "puntos calientes" (*hot spots*) del delito y las violencias. Lo anterior marca un cambio fundamental en la manera en la que se puede abordar un problema. Bien trabajada y aprovechada la evidencia, ésta permite a las autoridades locales medir hasta el último detalle de la evolución diaria del delito, los cambios geográficos, de modalidades y de horarios, entre otros, e incluso cruzar unas variables con otras para esclarecer qué pasa a quiénes y dónde.[12]

Los beneficios de la planeación a nivel local incluyen mejoras en la coordinación y cooperación, un análisis multidisciplinar y multisectorial de la problemática, avances en la identificación y distribución de necesidades financieras y de recursos humanos, priorización y focalización de los objetivos, metas e intervenciones de los programas, reducción de la duplicidad de acciones realizadas por los agentes involucrados, entre otros.[13]

¿Hay buenas y malas policías municipales en México?

Antes de profundizar en el análisis de este capítulo, se incluye una tabla que representa la información principal de la Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Policial (ENCAP

[9] Secretariado Ejecutivo Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, Secretariado Ejecutivo Sistema Nacional de Seguridad Pública.* Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/476505/MNP.pdf

[10] Juan Salgado y Antia Mendoza, "Alcances y límites de los procesos de reforma policial en México. Análisis de cinco casos de policía de proximidad", DEJ-CIDE, SEyPAZ, CIDE, México, 2016.

[11] Alejandra Mohor y Romina Nespolo, *La seguridad pública en América Latina: Múltiples dimensiones y dilemas políticos*, Friedrich Ebert Stiftung (FES), 2013. Disponible en: http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/168042

[12] USAID-PNUD, *Conceptos, desarrollo y desafíos en la región. Construyendo políticas de seguridad ciudadana basadas en evidencia*, Unidades de gestión de información en seguridad ciudadana, 2017. Disponible en: https://www.infosegura.org/wp-content/uploads/2016/10/Concepto-desarrollo-y-desafios-SC-Infosegura.pdf

[13] Maureen Meyer, *La policía en México. Muchas reformas, pocos avances*, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), Washington, 2014. Disponible en: https://www.wola.org/wp-content/uploads/2014/05/La-Polic%C3%ADa-en-México_Muchas-Reformas-Pocos-Avances.pdf

2017),[14] la cual clarifica la organización, las condiciones de trabajo, la distribución de género, los recursos, entre otras categorías asociadas a las instituciones policiales municipales en México. Lo anterior se contrasta con la información agregada del total de la policía en el país.[15]

Cuadro 1. ENECAP 2017. Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Policial.*
Se presentan algunos datos de la Policía Municipal en comparación con la policía a nivel nacional**

	Policía Preventiva Municipal				**Policía a Nivel Nacional**			
Total de oficiales de policía	**124, 400 (32.3 %)**				**384,900**			
Porcentaje de oficiales de policía por sexo	Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres	
	18		82		20.9		79.1	
Porcentaje de oficiales de policía por rango de edad	**Rangos de edad**							
	18-29	30-39	40-49	50 y +	18-29	30-39	40-49	50 y +
	18.3	36.1	31.6	13.9	20.6	37.4	30.0	11.9
Porcentaje de oficiales de policía según nivel de escolaridad (los años promedio de escolaridad son 12.7)	**Porcentajes de escolaridad**							
	Básica	Media Sup.	Superior		Básica	Media Sup.	Superior	
	24.2	63.5	12.1		21.8	55.1	23.0	
Porcentaje de oficiales de policía según Índice de Masa Corporal***	**Porcentajes según el Índice de Masa Corporal**							
	Normal	Sobrepeso	Obesidad		Normal	Sobrepeso	Obesidad	
	18.1	47.0	34.7		20.4	49.5	29.9	
Porcentaje de oficiales de policía que recibieron alimentos por parte de la corporación estando en turno	8.1				29.4			
Porcentaje de oficiales que tomaron al menos un curso de formación inicial al ingresar	74.1				80.5			
Porcentaje de oficiales de policía según su antigüedad en el cargo (los años promedio de antigüedad son 7.1)	**Años promedio de antigüedad por cargo**							
	0-2	2-5	5-10	10 o +	0-2	2-5	5-10	10 o +
	27.7	25.6	22.0	24.4	27.2	23.6	25.4	23.6
Porcentaje de oficiales operativos que utilizó armas	Consiguió armas por cuenta propia		Utilizó armas asignadas por la corporación		Consiguió armas por cuenta propia		Utilizó armas asignadas por la corporación	
	6.7		93.4		4.9		95.1	
Porcentaje de oficiales que recibió algún tipo de sanción (llamada de atención, arresto, amonestación por escrito, suspensión, más horas de trabajo, entre otras, de mayor a menor frecuencia)	15.9				21.6			
Porcentaje de oficiales que recibió algún premio o reconocimiento (diploma/medalla, estímulo económico, verbal o ascenso/promoción, de mayor a menor frecuencia)	37.8				41.9			
Porcentaje de oficiales de policía que fue víctima de algún delito o conducta antisocial en el desempeño de sus funciones	Víctima		No víctima		Víctima		No víctima	
	36.1		63.9		35.6		64.4	
Delitos o conductas antisociales contra policías por cada 100 oficiales (discriminación#, amenazas##, robo en su corporación)	511				644			

* Elaboración propia a partir de los datos de la ENECAP.[15] Los datos sobre actos de corrupción no están desagregados por tipo de corporación y por lo tanto no se presentan.
** Incluye a la Policía Federal, la Policía Federal Ministerial, la Policía Estatal Ministerial, la Policía Estatal Preventiva, la Policía Preventiva Estatal y la Policía Municipal.
*** Índice de Masa Corporal–IMC: Normal 18.5-24.9; sobrepeso25.0-29.9; obesidad, mayor a 30 (peso en kilogramos/estarura en metros).
# Se refiere a agresiones verbales o actos de maltrato por parte de los ciudadanos por el hecho de ser policía, o bien, por parte de compañeros o superiores dentro de la corporación.
Incluye amenazas verbales o escritas por parte de ciudadanos, delincuentes, miembros del crimen organizado, compañeros o superiores de la corporación.

[14] INEGI, Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Policial (ENECAP 2017), INEGI, 2018. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enecap/2017/doc/enecap2017_presentacion_ejecutiva.pdf

[15] INEGI, ENECAP 2017, *op. cit.*

Como se observa en el cuadro 1, hay numerosos esfuerzos de profesionalización de las policías municipales a lo largo y ancho de la República Mexicana. Sin embargo, no se ha dado continuidad a la sistematización, institucionalización y evaluación de resultados e impacto en la mayoría de ellas. La mayor parte de las encuestas sufre la sobreposición de los intereses políticos sobre los técnicos, algo que resulta evidente tras los cambios de gobierno de los municipios.

Probablemente uno de los esfuerzos más consistentes en esta materia es la creación de la Policía Vecinal de Proximidad de Nezahualcóyotl, Estado de México, cuyos esfuerzos han sido liderados por un equipo que ha entendido que la solución más efectiva contra la violencia es la prevención y el trabajo cooperativo entre las autoridades y la comunidad, para la coproducción de la seguridad. Nezahualcóyotl es uno de los municipios más poblados del país, y la Dirección General de Seguridad ha creado, en los 100 cuadrantes en los que está dividido, más de 10 mil redes vecinales, donde los habitantes trabajan en conjunto con policías de proximidad para identificar los principales problemas de inseguridad, proponer alternativas de solución y vincularse a los distintos programas de prevención de la violencia implementados en la localidad. Desde que nació este modelo, los implementadores han generado y utilizado indicadores de la estrategia para medir los resultados e impactos de la práctica.[16] Los indicadores de evaluación se muestran en el cuadro 2.

Cuadro 2. Indicadores de evaluación del modelo municipal de Policía Vecinal de Proximidad de Nezahualcóyotl

Evaluación	Indicador	Instrumento
Disminución de la incidencia delictiva	Índice delictivo	Reportes de la PGJEM y del SESNSP
Incremento de la confianza ciudadana	Calificación policía	Encuesta multifactorial para la prevención social de la violencia y la delincuencia en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México
Aumento del número de llamadas de emergencia	Número total de llamadas por mes y/o promedio diario	Reportes del C4
Disminución del tiempo de respuesta	Tiempo promedio de respuesta	Reportes del C4
Percepción ciudadana	Asunto de mayor interés para la comunidad	Encuesta de opinión y percepción de gobierno
Aumento de percepción de que la seguridad está mejorando	La seguridad aumenta, disminuye o sigue igual	Encuesta de opinión y percepción de gobierno

Fuente: Tomado de "Sistematización de la práctica. Policía Vecinal de Proximidad de Nezahualcóyotl", p. 64. Disponible en: http://www.mercops.org/Vigentes/147.Sistematizacion_practica_Nezahualcoyotl.pdf

De acuerdo con los indicadores antes mencionados, y según la evaluación externa llevada a cabo por México Evalúa: "gracias a este modelo la imagen pública de la policía ha mejorado y, de hecho, se han logrado reducir los niveles de violencia".[17] Las redes vecinales parten de una lógica horizontal en donde las decisiones se toman en consenso entre la autoridad y los vecinos, y en "76 % de los casos, los policías de proximidad han brindado una respuesta a las demandas vecinales". Según los datos obtenidos en el mismo estudio, sí existen diferencias significativas a partir de la introducción de las redes vecinales en 2015, como la reducción equivalente a 14 % en la tasa

[16] Disponible en: http://www.ieem.org.mx/2015/plata/municipal/02_PRI/NEZAHUALCOYOTL.pdf

[17] Alan López y Maximilian Holst, "Diez mil cuadras resguardadas por vecinos", México Evalúa, 2019. Disponible en: https://www.mexicoevalua.org/2019/08/30/diez-mil-cuadras-resguardadas-vecinos/

de homicidios dolosos[18] y la disminución en 16% en la incidencia delictiva (robo de vehículo, a transeúnte, a casa habitación y a negocio) para 2018.[19]

Sin embargo, éste y otros estudios muestran que, si bien se han logrado avances en este modelo de policía de proximidad para trabajar la seguridad desde lo local, aún es necesario trabajar sobre la sistematización de la experiencia, desarrollar mejores diagnósticos en los microespacios y generar mecanismos de evaluación de resultados y de impacto.[20] Se debe continuar con la descentralización de las decisiones y favorecer la consolidación de la institucionalización del modelo, para promover verdaderos mecanismos de coproducción de la seguridad a partir de la participación ciudadana (más allá de las denuncias ciudadanas y las redes vecinales), así como implementar un mecanismo externo de supervisión de la función policial y consolidar la rendición de cuentas de la autoridad.[21] A pesar de lo anterior, consideramos que ésta es una de las prácticas prometedoras que se llevan a cabo en México.

Otras iniciativas son menos afortunadas. Sucede por ejemplo con las policías de proximidad social o comunitaria de Chihuahua, Chihuahua; Guadalupe, Nuevo León; Naucalpan, Estado de México, y Ciudad de México, entre otras. En el caso de la policía municipal de la ciudad de Chihuahua, existe un esfuerzo de sistematización y de evaluación de la implementación elaborado por el Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (INSYDE) y la Secretaría de Gobernación, que desafortunadamente se quedó trunco, pues no se le dio seguimiento y no se concluyó la evaluación de resultados, ni la de impacto.[22] La intención del modelo en Chihuahua era "transitar de un modelo de proximidad a un modelo de policía comunitaria concebido como un esfuerzo integral para generar confianza ciudadana, desarrollar capital social y fortalecer las capacidades ciudadanas para generar comunidades más seguras", y tenía un enfoque de orientación a la resolución de problemas, acompañado de la inteligencia policial generada para atender las necesidades particulares de la población chihuahuense.

Ya habíamos dicho antes que, en líneas generales, la policía de proximidad social y la comunitaria persiguen el mismo objetivo: el modelo "Sumar Te Protege" se proponía poner énfasis en los procesos colaborativos de la comunidad con la institución policial, analizando el papel de la policía como herramienta generadora de "confianza en la legalidad dentro de un marco de un Estado de derecho constitucional".[23] De esta manera, la policía se constituía como garantes de una libertad ordenada donde prevaleciera el respeto a las libertades y los derechos humanos de la población, así como el mantenimiento de la paz y el orden social. Lo anterior, en el contexto de políticas estatales en donde se tiende a la militarización policial y frente a los retos particulares que imponen las amenazas del crimen organizado. Después de este reporte, no hay más evidencia generada con respecto al programa "Sumar Te Protege".

A pesar del acompañamiento que le dio el Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana (CESC) de la Universidad de Chile a la policía municipal de Naucalpan de Juárez, Estado de México, durante la administración 2006-2009, no se logró consolidar el modelo policía de proximidad, pues éste fue dejado de lado por la siguiente administración a pesar de haber logrado avances en el acercamiento a la comunidad y haber empezado a implementar acciones colaborativas entre la policía y la comunidad.

18 "Reduce Neza homicidios", en *MVS Noticias*, 7 de agosto de 2018. Disponible en: https://mvsnoticias.com/noticias/estados/reduce-neza-tasa-de-homicidios-894/

19 "México Evalúa hará diagnóstico de 'violencia letal' en Neza", en *Expansión*, 7 de agosto de 2018. Disponible en: https://politica.expansion.mx/mexico/2018/08/07/ciudad-neza-y-mexico-evalua-trabajaran-en-estrategia-de-reduccion-de-homicidios

20 "Prevención del delito en México ¿Cómo se implementa? Una evaluación de acciones financiadas por el Pronapred en Nezahualcóyotl (2017)". Disponible en: https://www.mexicoevalua.org/prevencion_neza/

21 USAID e INSYDE, "Policía Comunitaria. Conceptos, métodos y escenarios de aplicación", 2015. Disponible en: http://insyde.org.mx/portfolio/nueva-guia-policia-comunitaria-conceptos-metodos-y-escenarios-de-aplicacion-ya-disponible/

22 Juan Salgado y Antia Mendoza, "Una visión del futuro. Hacia la Seguridad Ciudadana. La Policía Municipal de Chihuahua", Segob, INSYDE, CONAVIM, 2010. Disponible en: http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/Unavisiondelfuturo-Polic%C3%ADaChihuahua.pdf

23 USAID e INSYDE "Policía Comunitaria. Conceptos, métodos y escenarios de aplicación", *op. cit*., p. 58.

En Guanajuato se presentó el Modelo Estatal de Policía de Proximidad con Enfoque Comunitario en 2013-2014, con la intención de implementarlo en toda la entidad. Sin embargo, después de la presentación del modelo por parte de la administración en turno, no se le dio seguimiento a la implementación y al final de dicha administración, en enero de 2018, entró la policía militar a 19 municipios del estado.[24]

Cuadro 3. Iniciativas de policía de proximidad y comunitaria. Ejemplos

Programas de policías municipales con perspectiva de policía comunitaria, de proximidad o local	Periodo	Evaluación Externa	Autoevaluación
Policía Vecinal de Proximidad de Nezahualcóyotl, Estado de México	2004-2009 y a partir de 2013[25]	USAID (2015)[26] México Evalúa (2017)[27]	Dirección General de Seguridad Ciudadana de Nezahualcóyotl, CESUP, Universidad Alberto Hurtado
Policía Municipal Operativa de Naucalpan, Estado de México	2006-2009	Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile[28]	No hay información disponible
Policía Municipal de Chihuahua	2007-2010 "Sumar Te Protege"	2008 Daniel Sabet lleva a cabo una evaluación del proceso de implementación del modelo[29]	Se llevó a cabo una sistematización de la experiencia donde se muestran algunos resultados de la implementación del modelo[30]
	2016	Entidad Evaluadora IDG Consultoría[31]	No hay información disponible
Guardia de Proximidad del Municipio de Guadalupe, Nuevo León	2008	No hay información disponible	Se llevó a cabo una sistematización de la experiencia donde se muestran algunos resultados de la implementación del modelo[32]
Proxpol: Modelo de Policía de Proximidad de General Escobedo, Nuevo Léon	A partir de 2009	No se encontró documento de sistematización alguna. La búsqueda refiere a la Página de la FENAMM.[33] Sin embargo, se menciona a Proxpol como un ejemplo nacional e internacional a principios del año 2019.[34]	
Policía de Proximidad con enfoque Comunitario, Gto., Guanajuato	Se presentó el Modelo en 2013-2014[35]	No hay información disponible	No hay información disponible

24 "Policía militar entra en operaciones en Guanajuato", en *El Universal*, 30 de enero 2018. Disponible en: https://www. eluniversal.com.mx/estados/policia-militar-entra-en-operaciones-en-guanajuato

25 "Seguridad Neza". Disponible en: http://www.seguridadneza.gob.mx/#

26 USAID, PCC, Segob, "Sistematización de la práctica Policía Vecinal de Proximidad (Nezahualcóyotl)", 2015.

27 "Prevención del delito en México: ¿Cómo se implementa? Una evaluación de acciones financiadas por el Pronapred en Nezahualcóyotl". Disponible en: https://www.mexicoevalua.org/2017/05/29/prevencion_neza/

28 Alejandra Mohor, "Fortalecimiento de la participación ciudadana en prevención del delito y su vínculo con la policía municipal de Naucalpan de Juárez, Estado de México", CESC, IAP, Universidad de Chile, 2006.

29 Juan Salgado y Antia Mendoza, "Una visión del futuro. Hacia la Seguridad Ciudadana. La Policía Municipal de Chihuahua", *op. cit.*

30 *Idem*.

31 "Evaluación de desempeño. Programa de Fortalecimiento para la Seguridad para el Ejercicio FORTASEG 2016". Disponible en: http://www.municipiochihuahua.gob.mx/Downloads/PAE2017/3%20INFORMES%20DE%20EVALUACIÓN%20PAE%202017/Evaluación%20Final%20FORTASEG%20PAE%202017.pdf

32 "Sistematización de la implementación de la Guardia de Proximidad en el municipio de Guadalupe, Nuevo León". Disponible en: http://www.cca.org.mx/usaid_pcc/descargables/recursos/Modulo06/Sistematizacion-Guadalupe.pdf

¿Hay evaluaciones confiables externas?

Las agencias de cooperación internacional, el sector académico, las organizaciones de la sociedad civil involucradas en el tema e incluso algunas instituciones de gobiernos municipales han insistido en la necesidad de introducir componentes de evaluación de las acciones y programas que se implementan, de modo que pueda conocerse el nivel de resultados y el impacto que alcanzan las iniciativas, para así determinar qué funciona y qué no. Esta es una práctica extendida en países como Estados Unidos, Inglaterra y Canadá,[36] y en algunos países europeos,[37] donde tienen décadas acumulando conocimiento y evidencia formalizados, a diferencia de México y de gran parte de Latinoamérica.

Las pocas evaluaciones que hay se centran en los procesos, eventualmente en los resultados y rara vez en la medición del impacto, es decir, en saber en qué medida los programas logran o no transformar la realidad sobre la que "intervienen". En el caso de México, el panorama es aún poco prometedor. Existe ya una moderada y acaso creciente cantidad de iniciativas de mejora desde hace un par de décadas, que han tratado de transitar del paradigma de seguridad pública hacia el de seguridad ciudadana: de una visión reactiva de la seguridad hacia una preventiva, y desde el control de la violencia hacia la coproducción de la seguridad. Sin embargo, hay pocos esfuerzos por sistematizar estas iniciativas y por evaluar la implementación de los procesos, los resultados y los impactos.

Entre las evaluaciones externas más relevantes, están el análisis de las experiencias de implementación del modelo de proximidad en los municipios de Morelia, Michoacán; Nezahualcóyotl, Estado de México; Guadalupe y General Escobedo, Nuevo León, y Chihuahua, Chihuahua. Y de éstas se desprenden los siguientes hallazgos:

No existe un concepto o una forma de entender la policía de proximidad de manera uniforme. Cada institución policial ha construido su propia concepción. Esta forma de entender la policía de proximidad es acotada y limitada; suele confundirse como una forma de hacer relaciones públicas o relaciones comunitarias de la policía y no como una filosofía institucional. Es recurrente escuchar —en las policías visitadas— el término 'modelo de proximidad', sin embargo la evidencia recogida refleja la falta de elementos que permitan hacer referencia real de un modelo. Se habla de modelo sin que exista como tal. Esto trae consecuencias importantes para el desarrollo de la policía de proximidad porque no existe un concepto o filosofía institucional que brinde dirección a la organización policial, tampoco existen objetivos claros y por consiguiente indicadores que permitan medir resultados.

En los municipios de Guadalupe y Chihuahua, no se encontró evidencia de los 'modelos' de proximidad que años atrás fueron construidos; modelos o proyectos a los cuales se les destinaron fuertes recursos humanos y materiales. En Guadalupe con la Guardia de Proximidad y en Chihuahua con la Policía Comunitaria. La formación inicial de los policías tiene poca incidencia en los policías de proximidad. Tan sólo el programa rector de profesionalización destina menos del 10% de la carga horaria para el desarrollo de habilidades y conocimientos vinculados a la proximidad policial. Si bien la federación destina recursos para la formación continua en proximidad policial, ésta se encuentra desarticulada del trabajo organizacional-operativo de la propia policía. Los distintos grupos focales, permitieron confirmar la falta de conocimiento respecto al concepto y alcance de la policía de proximidad. La policía de proximidad es utilizada como

[33] "Federación Nacional de Municipios de México, presidida por el Gobernador César Garza Villareal, uno de los gobernadores promotores de Proxpol". Disponible en: https://www.fenamm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=1660:general-escobedo-nuevo-leon-proxpol-modelo-de-policia-de-proximidad&catid=23&Itemid=156

[34] "Proxpol de Escobedo, en la mira internacional", en *Milenio*, 20 de noviembre de 2019. Disponible en: https://www.milenio.com/ciencia-y-salud/sociedad/proxpol-de-escobedo-en-la-mira-internacional.

[35] "Modelo Estatal de Policía de Proximidad con Enfoque Comunitario, Estado de Guanajuato". Disponible en: https://docplayer.es/10826299-Modelo-estatal-de-policia-de-proximidad-con-enfoque-comunitario.html

[36] "What Works Network". Disponible en: https://whatworks.college.police.uk/Pages/default.aspx

[37] "Foro europeo para la seguridad–EFUS". Disponible en: https://efus.eu/en/

instrumento político-mediático. Esto ha tenido importantes consecuencias dentro de las organizaciones policiales, demeritando la credibilidad del modelo y la confianza de los policías para la adopción de verdaderos esquemas de proximidad policial. Los policías piensan frecuentemente que sólo son utilizados como medio de satisfacción de ambiciones políticas.

Mientras estábamos por terminar este ensayo, llegó a nuestras manos un material publicado por el Centro de Investigación y Acción Social que incluye un modelo policial asociado a la "reconstrucción del tejido social".[38]

Conclusiones

Es evidente la falta de estudios, análisis y evaluaciones sobre los modelos de seguridad ciudadana emprendidos en los municipios o localidades del país. No será posible la implementación de un modelo policial de proximidad si no se cuenta con el apoyo político sostenido y el liderazgo policial profesional consolidado. En particular, el apoyo político debe entenderse como un apoyo a una política de Estado y no del gobierno en turno. Es indispensable tener una interlocución permanente con los diversos actores sociales (organizaciones comunitarias y de la sociedad civil organizada) del municipio, promoviendo desde una perspectiva técnica un enfoque de proximidad y de eficiencia a los problemas comunitarios.

Se necesitan desarrollar mecanismos de participación ciudadana que se traduzcan en verdaderos andamiajes de corresponsabilidad y no en meras "acciones" implementadas por la autoridad o la policía en donde se "use" la presencia comunitaria a modo y con la única intención de legitimarse. No basta con generar redes vecinales, mecanismos de denuncia y otras iniciativas en donde no hay un mecanismo de retroalimentación y replanteamiento de las estrategias, a partir de la inteligencia e información generada desde la co-construcción de diagnósticos, planes, programas y estrategias.

La creación de la Guardia Nacional en México deberá buscar formas de vincularse con las comunidades; de lo contrario, la intervención de esa institución federal podría debilitar aún más el impulso local a favor de la seguridad ciudadana. Los gobiernos deben diseñar políticas alternativas a las existentes que logren el cometido de construir la seguridad ciudadana, sin demérito de la democracia y los derechos humanos.

Desde el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), una de las discusiones más importantes en materia de reforma policial ha estado centrada en las policías municipales. La propuesta general de muchos poderes ejecutivos (y de otras instancias federales y estatales), hasta la fecha, apunta frecuentemente hacia la eliminación o integración de aquéllas a las policías estatales. Ahora aparece el impulso expansivo de intervención de la Guardia Nacional.

A pesar de que México es un Estado federal en el que la competencia policial más importante radica constitucionalmente en las entidades federativas y, principalmente, en los municipios, se ha venido avanzando en una reforma "centralizadora" de la administración y operación policial que consiste en restar autonomía y capacidad de decisión a las autoridades locales en una de sus principales funciones: la seguridad pública.

La idea de que las policías estatales o la Guardia Nacional puedan asumir las tareas de las policías municipales implica considerar que la función de las instituciones es similar, o que la función policial municipal puede ser incluida en el formato de operación de las policías antes mencionadas. En este texto argumentamos que las policías municipales tienen funciones distintas y no pueden ser reemplazadas por las funciones habituales de las policías estatales, o por la Guardia Nacional, sin una pérdida sustantiva e irremplazable del tipo de servicio policial que ofrecen o deben ofrecer los municipios a sus habitantes. La mayoría de las iniciativas de reforma de las policías municipales parte de una base errónea del funcionamiento de la seguridad a nivel

[38] Jorge A. González, Óscar D. Torres y G. Lenin Torres (coordinadores), *Un camino para la paz. Experiencias y desafíos en la reconstrucción del tejido social*, Centro de Investigación y Asociación Social Jesuitas por la Paz, México, 2019.

municipal. Se piensa en la policía municipal como una especie de fuerza con tareas similares, independientemente de la localidad que se trate, y no se reconoce el contexto diverso de los municipios del país y sus particularidades.

Quienes se oponen a la seguridad local y a las policías de proximidad o comunitarias sostienen que esta es una moda por la que transita América Latina y que no tiene efectos reales en el combate a la criminalidad. Aquellos que la defienden señalan que cada territorio o comunidad tiene problemáticas específicas de inseguridad, al tiempo que la policía debe mejorar su imagen y, sobre todo, la relación con cada sector de la población.

México, como tantos otros países, vive la tensión permanente entre el fortalecimiento local y el centralismo en las políticas de seguridad. Tensión que, a su vez, muchas veces representa otra contradicción: la simultaneidad y muchas veces la asimetría de recursos, en una relación que, por una parte, debilita los esfuerzos por fortalecer la gobernaza civil local y, por otra, promueve la intervención militar en tareas policiales.

Que no quepa duda: habrá policías municipales maduras, modernas y profesionales donde haya políticas de seguridad con los mismos atributos. Jamás el impulso centralista, sea cual sea su instrumental, alcanzará para hacer lo que corresponde a las autoridades más cercanas a la ciudadanía. Peor aún, la centralización puede ser la más eficaz vía hacia el debilitamiento local, justo en el sentido opuesto a lo que recomienda el conocimiento explorado sobre la seguridad pública en democracia.

14. La migración en la agenda de seguridad Estados Unidos-México-Centroamérica

Natalia Armijo Canto[1]

Introducción

Este trabajo se centra en el análisis de los flujos migratorios que van de Centroamérica y México hacia Estados Unidos, durante el periodo comprendido entre 2011 y 2019, así como en los retos que presenta para la política migratoria en México. Analizar el tema migratorio en éste es particularmente complejo, debido a que se trata de un país de expulsión, recepción, tránsito y retorno de migrantes. Sin dejar de considerar este contexto cambiante y con múltiples aristas, el eje central de este capítulo se centra en la migración centroamericana indocumentada en tránsito por México, en su intento por ingresar a Estados Unidos.

Los flujos migratorios de personas provenientes de países centroamericanos que transitan por el país han existido por lo menos desde principios del siglo XX, cuando trabajadores guatemaltecos ingresaban temporalmente a las fincas chiapanecas a cortar café en la región del Soconusco. A lo largo de más de un siglo, los flujos se han modificado; a los trabajadores temporales se sumaron otros que se emplearon en distintas áreas de la economía ya no solamente en el campo, sino también en los sectores de comercio y servicios. Se trataba de una migración muy localizada en la franja fronteriza Chiapas-Guatemala, situación que se transformó notoriamente a partir de la década de 1980. Después, iniciaron las migraciones de personas que huían de los conflictos armados, principalmente de Guatemala y El Salvador. Se les otorgó el estatus de refugiado a decenas de miles de guatemaltecos, se abrieron nuevas rutas migratorias y se diversificaron las nacionalidades de las y los migrantes.

Con el cambio de siglo, aumentó significativamente la presencia de migrantes en tránsito hacia Estados Unidos, por la carencia de opciones de sobrevivencia en sus países. A su vez, el azote de fenómenos meteorológicos que se convirtieron en desastres humanitarios, como el huracán Mitch en Honduras en 1998, el terremoto en El Salvador en 2001, el huracán Stan en 2005 y los impactos del fenómeno climático El Niño, generaron un "corredor seco" centroamericano en la zona que abarca la región del Pacífico en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua.

A lo anterior se añade la violencia social, como causa que aducen las personas para migrar y tratar de llegar a Estados Unidos. A pesar de la finalización de las guerras civiles y de la firma de los Acuerdos de Paz en Centroamérica en la década de 1990, la violencia transitó de una violencia política hacia una creciente violencia social. La actividad de las *maras* en el ámbito local y la creciente presencia del crimen organizado en sus distintas manifestaciones (tráfico de drogas, tráfico y trata de personas) agravaron la situación.

Este panorama hace pensar que la migración centroamericana indocumentada se ha vuelto un tema permanente, y plantea para México retos en el ámbito de las relaciones internacionales al tratarse de un proceso que atraviesa fronteras. Afecta la gobernanza, dada la necesidad de contar con una política migratoria que gestione de forma dinámica los flujos migratorios, y también la seguridad pública, pues los migrantes son una población vulnerable, frecuentemente víctima de delitos durante el trayecto por México. Asimismo, esta situación tiene nuevas manifestaciones, como la de la seguridad humana, debido a la creciente presencia de mujeres y de niñas y niños que migran sin acompañamiento.

[1] Profesora de Relaciones Internacionales, Universidad de Quintana Roo, Chetumal.

Evolución de los flujos migratorios en México 2012-2020

Las personas migrantes cambian de ruta dependiendo de las condiciones climatológicas, de lo que las personas escuchan en el camino respecto a la presencia de autoridades, de la existencia de albergues en funcionamiento, o de las zonas preferidas por los traficantes, si es que contrataron sus servicios para llegar a su destino.[2] Entre 2003 y 2006 se registraron cifras muy elevadas de migrantes centroamericanos. El año pico fue 2005, cuando se contabilizaron 181,163 devoluciones desde México a sus países de origen.[3] El número más bajo se presentó en 2011, cuando el número de personas devueltas fue de 61,202. A partir de 2012, se inicia nuevamente un proceso incremental, como se muestra en el cuadro 1. Los datos expresan claramente la necesidad de centrar la política migratoria mexicana en los flujos provenientes de Centroamérica, ya que en México representan más de 95 % dichos flujos, y Honduras y Guatemala merecen que se les ponga una atención especial, pues son países expulsores de migrantes.

Cuadro 1. Personas centroamericanas devueltas por autoridad migratoria mexicana, según país de nacionalidad, 2012-2019

País de nacionalidad	2012		2013		2014		2015	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Total de eventos*	79 643	100	80 902	100	107 814	100	181 163	
Total de Centroamérica**	77 733	**97.6**	78 733	**97.3**	105 303	**97.6**	176 726	**97.5**
El Salvador	12 725	15.9	14 586	18	19 800	18.3	34 716	19.1
Guatemala	35 137	44.1	30 231	37.3	42 808	39.7	82 597	45.6
Honduras	29 166	36.6	33 079	40.9	41 661	38.6	57 823	31.9
Nicaragua	624	0.8	804	1.0	999	0.9	1 511	0.8

País de nacionalidad	2016		2017		2018		2019	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Total de eventos*	159 872	100	82 237	100	115 686	100	149,812	100
Total de Centroamérica**	150 919	**94.4**	78 309	**95.2**	112 720	**97.4**	145,508	**97.1**
El Salvador	33 384	20.8	11 706	14.2	12 666	10.9	20,039	13.4
Guatemala	62 299	38.9	35 874	43.6	44 680	38.6	50,794	33.9
Honduras	53 857	33.7	29 959	36.4	53 571	46.3	72,125	48.1
Nicaragua	1 312	0.8	728	0.9	1 732	1.5	2,462	1.6

*Incluye todos los eventos de devolución de extranjeros de todas las nacionalidades.
**Incluye Belice, Costa Rica y Panamá además de los países incluidos en el cuadro.
Fuente: Elaboración propia con datos de los Boletines Estadísticos de la Unidad de Política Migratoria (UPM), Instituto Nacional de Migración (INM), México.

[2] Juan Carlos Narváez, "Informes sobre violaciones a los derechos humanos de los migrantes de tránsito por México: develando el mito", en Tercer Coloquio de Migración Internacional, San Cristóbal de las Casas, México, 2011.

[3] Natalia Armijo Canto y Rodolfo Córdova Alcaraz, "Migrantes indocumentados en tránsito por México, desafíos desde la ética y los derechos humanos", en Alberto Hernández-Baqueiro y Andrés Suárez-González (coordinadores), *Perspectivas éticas de la seguridad ciudadana en Chile y México*, Universidad Autónoma del Estado de México y Universidad Alberto Hurtado, Chile, México, 2015.

Puede observarse que el número de personas extranjeras devueltas por la autoridad migratoria en 2019 aumentó 29.5 % entre 2018 y 2019. Llama la atención que, en esos dos años, más de 45 % de las devoluciones fueron de personas de nacionalidad hondureña, dejando muy por debajo al porcentaje de personas provenientes de Guatemala, que alcanzó en promedio 36 %.

En todos los casos, en el periodo analizado, Guatemala y Honduras representan en promedio 80 % de los migrantes devueltos. Este porcentaje baja en 2016, al pasar a 73 %. Esto puede deberse a que, en ese año, hubo una mayor cantidad de personas de las islas del Caribe, principalmente de Cuba, y las devoluciones de esta región representaron 2.3 %. Este aumento de migración cubana indocumentada obedeció a la crisis migratoria generada por la decisión del entonces presidente de Estados Unidos, Barack Obama, de restablecer relaciones con Cuba, situación que fue vista por muchos cubanos como una amenaza a sus privilegios migratorios y generó un alza en las salidas de cubanos en su intento de llegar por distintas vías al país del norte, siendo México un paso obligado.[4] Sin embargo, a partir de 2017, nuevamente baja el porcentaje de personas provenientes de Cuba.

El caso de Nicaragua es interesante, ya que es un país que cuenta con otras opciones históricas para migrar, principalmente a su país vecino del sur, Costa Rica. Sin embargo, en 2018, la cantidad de migrantes provenientes de Nicaragua fue 2.5 veces mayor que la cantidad recibida en 2012, y en 2019 hubo un incremento de 42 % respecto al año anterior. La crisis política de Nicaragua ha obligado a una mayor cantidad de personas a buscar alternativas fuera de su país y México ha cobrado importancia como país de tránsito y destino. El porcentaje de nicaragüenses devueltos por autoridades migratorias mexicanas en el periodo estudiado siempre ha sido mayor al de personas provenientes de las islas del Caribe, excepto en 2016.

Otro fenómeno es la feminización de los flujos migratorios: en 2012 solamente 13 % de las personas fueron mujeres, porcentaje que aumentó a 26 en 2016 y a 34 en 2019. Es decir, poco más de la tercera parte de las personas migrantes son mujeres.[5] También se han presentado cambios en la composición etaria de migrantes, como lo muestra el cuadro 2.

Cuadro 2. Flujo de menores extranjeros presentados al INM, según grupos de edad, 2012-2019

Año Edades	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1-11 años	1,152	1,879	8,941	14,657	17,619	7,925	14,321	21,822
12-17 años	4,995	7,751	14,155	23,857	22,495	10,375	14,937	31,685
Total	**6,107**	**9,630**	**23,096**	**38,514**	**40,114**	**18,300**	**29,258**	**53,507**

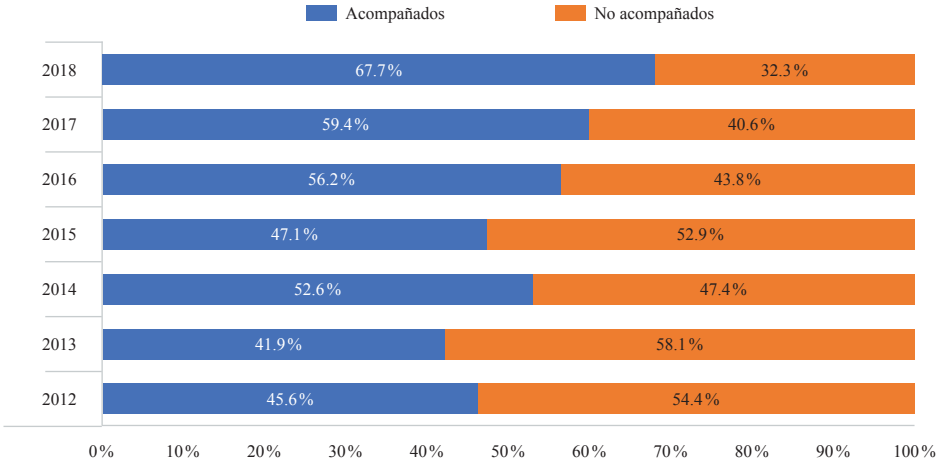
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Boletines Estadísticos del INM.

El Salvador, Honduras y Guatemala aportan 96 % de estas niñas, niños y adolescentes, los cuales muchas veces viajan sin el acompañamiento de un adulto. El porcentaje que viajó sin éste entre 2012 y 2015 se acerca o supera el 50 %. A partir de 2016, disminuye el porcentaje de menores sin acompañar, pero no el número de menores migrantes. En 2019, se contabilizaron 53,507 menores presentados, cifra 82 % mayor a la del año anterior, aunque solamente 7 % viajaban sin acompañamiento de un adulto.

[4] Jean Clot y Germán Martínez, "La 'odisea' de los migrantes cubanos en América: modalidades, rutas y etapas migratorias", en *Revista Pueblos y Fronteras*, Vol. 13, San Cristóbal de las Casas. Disponible en: http://dx.doi.org/10.22201/cimsur.18704115e.2018.v13.345

[5] Cifras calculadas a partir de los datos de los Boletines Estadísticos de la UPM. Disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Direccion_de_Estadistica

Gráfica 1. Flujo de menores extranjero no acompañados presentados al INM, según condición de acompañamiento, 2012-2018



Fuente: SEGOB, *Niñas, niños y adolescentes migrantes en situación migratoria irregular, desde y en tránsito por México. Síntesis Gráfica,* Unidad de Política Migratoria, SEGOB, 2018, p. 6.

Causas de la migración centroamericana

La migración es un fenómeno complejo y multicausal. No existe un factor que explique de forma lineal el aumento cuantitativo y las transformaciones cualitativas de los flujos migratorios. Durante mucho tiempo, solía establecerse automáticamente el vínculo entre pobreza y migración, sin embargo, los datos muestran que la pobreza por sí misma no es un factor de expulsión. Un documento de la Comisión Económica Para América Latina y El Caribe (CEPAL) expone exhaustivamente datos económicos de la región México-Centroamérica y su relación con la migración [Ver cuadro 3].[6]

Cuadro 3. Subregión México y Centroamérica.
Algunas características económicas y migratorias, 2015

País Indicador	México	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Belice
Tasa de crecimiento anual del PIB 2010-2015	3.0	4.4	2.0	4.1	3.7	5.7	9.2	2.9
PIB *per cápita* 2015	9 690	9 426	3 742	3 133	2 329	1 848	10 750	4 443
Nivel de pobreza 2015	41.2%	18.6%	41.6%	67.7%	74.3%	58.3%	21.4%	n.d
Tasa de emigración 2015	9.9	2.8	22.8	6.4	8.0	10.5	3.6	16.7

Fuente: Elaborado a partir de las estadísticas de CEPALSTAT presentadas en Alejandro Canales Cerón y Martha Luz Rojas Weisner, *Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica, op. cit.*, p. 13.

[6] Alejandro Canales Cerón y Martha Luz Rojas Weisner, *Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica*, Serie Población y Desarrollo, CEPAL, 2018.

Los datos del cuadro anterior muestran que el crecimiento del producto interno bruto (PIB) en Guatemala y Nicaragua fue mayor que el de México, sin embargo, sus niveles de pobreza son muy superiores. Esto significa que el problema está en la distribución de la riqueza y en la falta de opciones de sobrevivencia para gran parte de la población, a pesar de existir crecimiento económico. También puede apreciarse que la población de El Salvador tiene un ingreso per cápita mayor que los de Guatemala y Honduras, y un porcentaje de población en pobreza menor; sin embargo, casi 23 % de su población vive fuera del país. Todo esto indica que además de la economía, hay otros determinantes que favorecen la emigración. En el *Atlas de la Migración en los países del norte de Centroamérica*,[7] se señalan los siguientes factores:

Los efectos del cambio climático aumentan la vulnerabilidad a fenómenos como huracanes, terremotos y sequías que, combinados con la pobreza, generan situaciones de colapso de los medios de vida de miles de personas, principalmente en el medio rural.

Factores familiares, ya que 82 % de los migrantes del norte de Centroamérica tiene familia en Estados Unidos, lo cual posibilita la formación de redes de apoyo que sostienen la migración.

Violencia e inseguridad: la prevalencia en los países de origen de distintas formas de violencia se ha señalado de forma explícita como un factor determinante de la salida forzada por parte de la población.

Tanto el contexto económico, como los factores adicionales de expulsión, son de carácter estructural y no pueden solucionarse a corto plazo. Por esta razón, es urgente que el gobierno mexicano elabore un esquema integral de gestión migratoria, pues las respuestas aisladas están lejos de lograr una atención efectiva a este tema. Así, además de las razones económicas para migrar, en los países del istmo se vive una acentuada situación de violencia, como se observa en el cuadro 4:

Cuadro 4. Tasa de homicidios en países de Centroamérica, 2008-2018

País	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variación tasa 2008-2018
Guatemala	46.1	46.5	41.6	38.6	39.9	34.	37	29.5	27.3	26.1	22.4	-19
Honduras	60.8	70.7	81.8	91.4	90.4	79	66	59	59	42.8	40	-21
El Salvador	51.7	70.9	64.1	69.9	41.2	43.7	61	102.9	81.2	60	51	-1
Nicaragua	13	14	13.5	12.5	11.3	9	8.7	8	7	7	n.d	n.d
Costa Rica	11.3	11.4	11.3	10	8.5	8.7	9.5	11.4	11.8	12.1	11.7	0.4
Panamá	18.4	22.6	20.6	20.3	17.3	17.3	15	11.1	9.3	9.2	9.6	-9

Fuente: Hazel Villalobos Fonseca, "Tasa de homicidios dolosos en Centroamérica. Balance general 2008-2018", *Pensando desde Centroamérica,* Fundación para la Paz y la Democracia, 2019. Disponible en: https://pensandodesdecentroamerica.wordpress.com/2019/01/11/tasa-de-homicidios-dolosos-de-centroamerica-balance-general-2008-2018/

Si la violencia es un factor de expulsión, ésta no se queda en Centroamérica. En México, el índice de delitos y asesinatos sigue siendo alto.[8] Esto hace particularmente peligrosa la travesía por el país, pues los migrantes se han vuelto objeto de organizaciones criminales mexicanas.

[7] CEPAL, *Atlas de migración en los países del norte de Centroamérica*, CEPAL, 2018.

[8] INEGI, Comunicado de Prensa 347/19. Datos preliminares. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSegPub/homicidios2018.pdf

La política migratoria de Estados Unidos es otro factor que aumenta la vulnerabilidad de la población migrante en su tránsito por México. Ésta se ha endurecido y ha obligado a las autoridades mexicanas a actuar en sintonía con aquélla. Si bien desde antes de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 ya estaba en marcha en Estados Unidos una política migratoria orientada a restringir el ingreso de mexicanos y centroamericanos, fue a partir de ese hecho cuando el discurso de la migración como una "amenaza a la seguridad" cobró una presencia determinante.[9]

La primera consecuencia del incremento en los controles fronterizos en Estados Unidos y la mayor presencia de fuerzas de seguridad en las rutas migratorias que atraviesan México es obligar a los migrantes a transitar por nuevas caminos, más solitarios y peligrosos. Esta situación los orilla a "contratar" intermediarios o *polleros*, quienes a su vez han cambiado su perfil de prestadores de un servicio a traficantes que lucran con la necesidad de las personas. Así, crece la industria de la migración, y lo que para algunos es una estrategia de sobrevivencia, para otros es la posibilidad de hacer negocios ilícitos. Así, el tráfico de migrantes ha dado paso a la industria del secuestro, y en algunos casos, a la muerte de migrantes.

El periodo analizado en este trabajo (2011-2019) parte precisamente de un parteaguas que dejó al descubierto la vulnerabilidad extrema de la población migrante indocumentada: el descubrimiento, en agosto de 2010, en San Fernando, Tamaulipas, de 72 cadáveres de migrantes de diversas nacionalidades, principalmente de países de Centroamérica. Desafortunadamente, no se trató de un hecho aislado, y quedó en evidencia que es un problema que prevalece, y se corre el riesgo de normalizar en la opinión pública estos hechos, inaceptables, debido a su recurrencia y a la impunidad resultante en la mayoría de los casos.[10] Un año después de esta masacre, los crímenes contra migrantes siguieron en el mismo poblado; en abril de 2011, se descubrieron 193 restos de personas —la mayoría migrantes— en 47 fosas clandestinas.[11] Al año siguiente, en mayo de 2012, se encontraron 49 torsos al borde de la carretera en Cadereyta, Nuevo León, nuevamente en la ruta migrante.[12]

En palabras de Rodolfo Casillas, "el secuestro de migrantes no es una medida desesperada del crimen organizado […] sino la expresión concreta de su capacidad de desarrollo, organización e innovación que vincula a nacionales de otros lugares de México y a algunos centroamericanos con poblaciones locales".[13] La participación de la delincuencia organizada refleja la carencia de una estrategia del Estado para hacer frente a esta nueva expresión criminal que afecta a las personas más vulnerables.

Los migrantes internacionales son objeto de secuestro y asesinato, su invisibilidad social se ahonda porque los datos no se difunden, o es muy difícil obtenerlos. Casillas y Córdova hablan de la "densidad del secuestro de migrantes" para referirse a la "existencia de organizaciones ilegales, con presencia territorial y recursos financieros y materiales suficientes para desafiar (con violencia o corrupción) la institucionalidad local y federal", debido al "efecto que tiene la existencia de organizaciones delictivas en las *actitudes* de los ciudadanos, sus *valores* y su

[9] Natalia Armijo, *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*, CASEDE, 2011. Varios textos de esta obra colectiva retoman el tema de securitización de las fronteras y analizan los vínculos entre migración y seguridad.

[10] Natalia Armijo Canto y Rodolfo Córdova Alcaraz, "Migrantes indocumentados en tránsito por México: desafíos desde la ética y los derechos humanos", *op. cit.*

[11] Oscar Misael Hernández, "Antropología de las masacres en San Fernando, Tamaulipas", en *Nexos*, 24 de agosto de 2020. Disponible en: https://seguridad.nexos.com.mx/?p=2240

[12] Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, *Tres masacres, tres heridas abiertas de la migración*, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, 2013. Disponible en: https://www.fundacionjusticia.org/masacres-migrantes-en-mexico/

[13] Rodolfo Casillas, "Los migrantes indocumentados: su vulnerabilidad y la nuestra", en Natalia Armijo *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*, *op. cit*.

percepción sobre la legalidad (por ejemplo, el bajo respeto al cumplimiento de la ley)".[14] Los autores sostienen que de esta manera se da la *acumulación social de la violencia y la ilegalidad.* Cabe destacar que, cuando se secuestra a un migrante, implícitamente se cometen otros delitos, fenómeno conocido como "interdependencia vertical", que ocurre cuando la delincuencia organizada debe cometer delitos adicionales para cumplir con su fin último.[15] De tal forma, las y los migrantes secuestrados pueden ser torturados, violados sexualmente, sus órganos pueden ser extraídos, o pueden ser víctimas de trata y homicidio. Por lo general, las víctimas son confinadas en "casas de seguridad". Más aún, en ocasiones, el secuestro de migrantes acarrea el delito de desaparición forzada de personas, y también hay casos en donde se los asesina.

El nivel de denuncia de delitos cometidos contra los migrantes es sumamente bajo. En algunas ocasiones no lo hacen por temor a las autoridades —porque han atestiguado la colusión de las personas que perpetran el crimen con aquéllas —, por temor a la deportación, o porque para ellos y ellas es más importante continuar su viaje. Todos estos escenarios deben estar presentes al momento de diseñar una política migratoria con enfoque de derechos humanos.

La población centroamericana que transita por México viaja sin documentación. Los estados mexicanos donde se cometen más delitos contra migrantes en tránsito son los cercanos a la frontera sur: Chiapas, Oaxaca y Veracruz. Con una intensidad mediana de delitos figuran los estados de Tabasco, en el sur, y Guanajuato, Jalisco y el Estado de México, en el centro-occidente. Constantemente los migrantes se ven obligados a modificar sus rutas para evitar ser víctimas de estos delitos, y cada vez recurren con más frecuencia a traficantes de personas.[16]

Las respuestas y los retos para el Estado mexicano

La política migratoria mexicana ha experimentado transformaciones significativas a lo largo del siglo XXI, aunque a veces es perceptible un carácter reactivo más que constructivo, frente a la complejidad de los flujos migratorios y las presiones de Estados Unidos. En los primeros lustros de este siglo se transitó del Plan Sur, establecido al inicio del periodo presidencial de Vicente Fox, con el objetivo de "contener" los flujos migratorios, pasando por el proyecto "Fortalecimiento de las Delegaciones Regionales de la Frontera Sur", hasta llegar, en 2005, a la "Propuesta de política migratoria integral de la Frontera Sur de México". En el discurso, se pasó de la contención a la protección de los derechos de los migrantes y a la gestión de flujos en la propuesta de 2005. Sin embargo, como ya se mencionó, fueron años de gran crecimiento de la migración indocumentada y permanecía vigente la visión del migrante como transgresor de la ley, ya que seguía vigente la Ley General de Población de 1974, a pesar de su anacronismo y de haber sido creada en un contexto totalmente distinto, lejos de los retos que se presentan en los últimos años en el tema migratorio.[17]

La presencia de México en la escena internacional en el tema migratorio ha tenido una importancia creciente. El país es signatario de diversos instrumentos internacionales que buscan garantizar los derechos de los migrantes y atender los problemas que se derivan de la ausencia de tratamientos adecuados para el ordenamiento de los procesos migratorios.[18] Sin embargo, en

[14] Rodolfo Casillas R. y Rodolfo Córdova Alcaraz, *Un vuelco de timón: Prioridades y estrategias para la migración en tránsito*, CIDE, 2018.

[15] Véase Sabrina Adamoli, *et al*., *Organized Crime Around the World*, European Institute for Crime Prevention and Control, Helsinki, 1998.

[16] CEPAL, *Atlas de migración en los países del norte de Centroamérica*, *op. cit*.

[17] Existe una amplia literatura sobre migración y política migratoria en este periodo. Entre otros, se pueden revisar los textos: Rodolfo Casillas R., "El Plan Sur de México y sus efectos sobre la migración internacional", en *Ecuador Debate* 56, 2002; Rodolfo Casilla R., *Una vida discreta fugaz y anónima: los centroamericanos transmigrantes en México*, CNDH y OIM, 2007; Manuel Ángel Castillo, "Fronteras, migración y seguridad", en *Alteridades*, 15, 2005.

[18] Entre los principales están la Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares; la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados; el Protocolo para Prevenir,

el país existía un desfase entre los compromisos internacionales y la legislación nacional. En 2008, se reformó la Ley para Descriminalizar la Migración Indocumentada, pero México seguía sin un marco legal que diera respuesta a la magnitud y las transformaciones del fenómeno. En enero de 2011, cristalizaron los esfuerzos por reformar la política migratoria mexicana mediante reformas a la Ley General de Población, la promulgación de la Ley de Refugiados y Protección Complementaria y la de la Ley de Migración el 25 de mayo de 2011.[19]

Esta nueva Ley de Migración vino a llenar un vacío jurídico en México e incluyó aspectos integradores al asumir la migración como un fenómeno multidimensional, como el hecho de que México es un país de origen, tránsito y destino de migrantes; asimismo, tomó en cuenta la protección a los derechos humanos en el eje rector de la política migratoria y la unidad familiar. Además, la ley establece obligaciones de coordinación de los tres niveles de gobierno. La ley fue criticada, entre otras razones, por la permanencia de facultades de autoridades distintas al INM para detener migrantes indocumentados y por tener una visión parcial de las migraciones de tránsito, ya que solamente se atiende a aquellos que son víctimas de delito.[20]

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se reconoció la obligación de proteger los derechos de los migrantes y de sus familias. De este plan se desprendió posteriormente el Programa Especial de Migración 2014-2018, entre cuyos objetivos y acciones se incluyeron numerosas cuestiones relativas a los derechos de los migrantes, aunque también se enfatiza la importancia de diversos puntos de seguridad fronteriza.[21]

Los documentos de política migratoria en México presentan siempre la contradicción entre un discurso de derechos y un discurso de seguridad, entre la gestión y la administración, *vis a vis* los mecanismos de control. Esto, sumado a las presiones de Estados Unidos, como sucedió en 2014, cuando se dio la llegada masiva principalmente a Texas de menores migrantes sin acompañar, se convierte en una gran crisis humanitaria. Entre enero y septiembre de 2014 se dio albergue a más de 60,000 mil menores no acompañados.[22] En ese contexto, el entonces presidente Enrique Peña Nieto anunció el Programa Integral Frontera Sur —en parte por presión de Estados Unidos—, con el objetivo explícito de proteger a los migrantes en tránsito, aunque en realidad fue criticado por los analistas por su falta de transparencia y de planeación, y como una política reactiva para paliar la crisis en la frontera sur de Estados Unidos y evitar la llegada de más menores migrantes.[23] Este fenómeno continúa a pesar de los esfuerzos de los gobiernos de México y Estados Unidos. En el año fiscal 2019 de Estados Unidos (octubre 2018-septiembre de 2019), las autoridades de inmigración estadounidenses aprehendieron a 76,020 menores que viajaban sin sus padres: 52 % más que durante el año fiscal anterior, de acuerdo con la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos. La mayoría provenían de América Central. En el caso mexicano, en el mismo periodo y a pesar de los controles migratorios extraordinarios impuestos por México, se detuvo a más de 40,500 migrantes menores de edad.[24]

La política migratoria no ha sido consistente y los abusos y la violencia en contra de los migrantes son realidades de larga duración. En este contexto, se dan la llegada de Donald Trump

Suprimir y Sancionar el Tráfico de Personas, especialmente de mujeres y niños, y el Protocolo contra el Tráfico de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, de la Convención contra el Crimen Transnacional.

19 Cámara de Diputados, Nueva Ley de Migración, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de mayo de 2011. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_030719.pdf

20 Rodolfo Córdova Alcaraz, "Delitos cometidos contra los migrantes en la frontera sur de México: la relevancia de la participación ciudadana para combatirlos y erradicarlos", en *Frontera Sur. Retos para la seguridad*, Secretaría de Seguridad Pública, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Universidad de Quintana Roo, 2012.

21 Eduardo Torre Cantalapedra y Jorge Carlos Yee Quintero, "México ¿una frontera vertical? Políticas de control del tránsito migratorio irregular y sus resultados, 2007-2016", *LiminaR*, Vol. XVI, núm. 2, 2018.

22 "Estados Unidos no logra contener la llegada de niños indocumentados", en *El país*. Disponible en: https://elpais.com/ internacional/2014/06/19/actualidad/1403203060_738022.html

23 Eduardo Torre Cantalapedra y Jorge Carlos Yee Quintero, "México ¿una frontera vertical? Políticas de control del tránsito migratorio irregular y sus resultados, 2007-2016", *op. cit*. Véase también: COLEF, *Reporte: Programa Frontera Sur o la política de persecución de migrantes en México*, Observatorio de Legislación y Política Migratoria, COLEF, noviembre de 2015.

24 Disponible en: https://www.nytimes.com/es/2019/10/30/espanol/america-latina/menores-migrantes-estados-unidos.html

a la presidencia de Estados Unidos en enero de 2017 y el cambio de gobierno en México en 2018. Por su parte, los migrantes han organizado su propia respuesta ante la inseguridad y las amenazas. Las "caravanas migrantes" son muestra de una nueva modalidad de tránsito y de protección horizontal ante la falta de respuesta de las autoridades y la descoordinación de las políticas migratorias de los países que conforman el corredor México-Centroamérica-Estados Unidos. Las "caravanas", en su modalidad "masiva", iniciaron en octubre de 2018. Comenzaron a salir desde Honduras. Esto llevó al presidente de Estados Unidos a comenzar a hablar de una "gran amenaza" a su país.

Donald Trump ha puesto el tema migratorio en un lugar privilegiado de su agenda política. No ha escatimado esfuerzos ni palabras muchas veces cargadas de racismo y alarmismo para generar un ambiente antiinmigrante, que le genere apoyo para sus planes de construir un muro fronterizo que impida el paso a población migrante procedente de México y Centroamérica. Al no lograr disminuir los flujos migratorios, el gobierno estadounidense amenazó con aumentar los aranceles a los productos mexicanos y generar así una guerra comercial. El objeto era obligar al gobierno mexicano a fortalecer e incrementar los controles en las fronteras y las principales autopistas de sur a norte. Para evitar las sanciones económicas, el gobierno mexicano negoció con su vecino del norte. Así, el 7 de junio de 2019 se dio a conocer que ambos gobiernos habían llegado a un acuerdo que básicamente contiene cuatro puntos: a) el reforzamiento de acciones para hacer cumplir la ley en México, incluyendo el control de la migración centroamericana y el despliegue de la Guardia Nacional en todo el país, con énfasis en la frontera sur de México; b) la instrumentación de medidas que permiten a Estados Unidos retornar inmediatamente a México a personas detenidas al cruzar la frontera de forma irregular; c) la búsqueda de acciones adicionales si no logran los resultados esperados, y d) el fortalecimiento de la cooperación bilateral y el fomento del desarrollo económico y las inversiones en los países centroamericanos.[25]

El acuerdo con Estados Unidos tuvo un impacto significativo en el flujo de migrantes. A fines de 2019, el titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, presentó el informe del Plan de Migración y Desarrollo, donde expuso que la disminución de migrantes irregulares que llegan a la frontera con Estados Unidos había disminuido más de 70% de mayo a noviembre.[26] El cuadro 5 muestra el comportamiento del flujo de migrantes durante 2019 y 2020:

Cuadro 5. Extranjeros devueltos por autoridad migratoria mexicana durante el periodo enero 2019-septiembre 2020

2019												
Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Total
6,144	8,228	9,629	17,144	17,664	24,125	17,130	13,113	11,837	10,203	7,825	6,770	149,812

2020									
Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Total
10,660	7,689	5,725	2,668	1,202	1,332	2,921	4,148	4,670	41,015

Fuente: Elaboración propia con datos de los Boletines Estadísticos de la UPM del INM.

[25] "Declaración conjunta México-Estados Unidos", 7 de junio de 2019. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/467956/Declaracio_n_Conjunta_Me_xico_Estados_Unidos.pdf.

[26] "México defiende Plan Migratorio y presume reducción de 70% del flujo a EU", *La Vanguardia*, 26 de diciembre de 2019.

Desde julio de 2019, a partir de la firma del Acuerdo con Estados Unidos, es notoria la reducción de flujos (cuadro 5). Asimismo, la pandemia de COVID-19 que en la región se declaró en marzo de 2020 y conllevó el cierre de fronteras y mayores controles en la movilidad, se reflejó en un número muy reducido de migrantes entre abril y julio de 2020 principalmente. Los países de Centroamérica cerraron drásticamente sus fronteras terrestres y aéreas, y limitaron la transportación en el interior. Sin embargo, a partir de agosto de 2020, inmediatamente después de la apertura de fronteras, hay un repunte de la migración hacia el norte, pero siempre muy por debajo de las cifras del periodo 2014-2018. La mayor reducción de la migración se ha dado en los flujos proveniente de Centroamérica, que hasta 2019 se habían mantenido en un porcentaje mayor a 95. De acuerdo con los datos disponibles para 2020, solo 71.5 % de las personas devueltas por la autoridad migratoria (29,325 personas) son de países centroamericanos.[27]

Reflexiones finales

Hay análisis que coinciden en que el tema migratorio, lejos de resolverse o mejorar con el acuerdo de junio de 2019 entre México y Estados Unidos, se ha vuelto más espinoso. No se pueden negar tres hechos concretos: la pobreza, la impunidad, la violencia y la corrupción en Centroamérica, el endurecimiento de la política de Donald Trump y su desprecio hacia los migrantes y la necesidad del gobierno mexicano de evitar un conflicto con Estados Unidos. Pero en medio de esta realidad, están los miles de personas dispuestas a permanecer en albergues o en las calles de las ciudades fronterizas, antes que regresar a sus países de origen.[28] En medio de las negociaciones y acuerdos entre México y Estados Unidos, a los que se han sumado los gobiernos de Guatemala y El Salvador en 2020, persiste la desesperación de los miles de hombres, mujeres, niños y niñas que se han incorporado a las caravanas migrantes que parten del norte de Centroamérica. La Oficina de Washington para América Latina (WOLA), una de las instituciones con mucha experiencia en estos temas, señala cinco puntos a tener en cuenta en lo que llama una antesala crítica de la política migratoria mexicana: 1) México ya había endurecido su política y, por lo menos desde 2014, ha intentado impedir el paso de centroamericanos hacia Estados Unidos; 2) el despliegue de la Guardia Nacional de México será una estrategia fallida pues sus elementos no tienen la capacitación para atender el fenómeno de la migración indocumentada; 3) las ciudades de la frontera norte de México, principalmente Tijuana y Ciudad Juárez, no tienen la infraestructura necesaria para recibir a miles de migrantes deportados de Estados Unidos, pues son ciudades con graves problemas de inseguridad por la existencia de organizaciones criminales altamente organizadas para el tráfico de drogas y personas; 4) México no tiene las condiciones para convertirse en Tercer País Seguro; 5) el desarrollo económico y social de Centroamérica siempre permanece en los discursos de los gobiernos, pero no hay presupuesto asignado en los programas de cooperación de México y Estados Unidos que mínimamente pueda reducir los problemas sociales; por el contrario, se han reducido los programas de cooperación de apoyo a la región.[29]

En el año 2020, se detuvo drásticamente el flujo masivo de migrantes por la pandemia de COVID-19. El Salvador, Honduras y Guatemala cerraron drásticamente sus fronteras terrestres, debido a las medidas "duras" para evitar su propagación. Esto ha provocado el encierro obligado de la población humilde que está en espera del cambio de condiciones para volver a migrar hacia el norte. Todo esto hace que el panorama sea especialmente complejo y es clara la urgencia de construir políticas capaces de responder a la dinámica cambiante de la migración en el corredor México-Centroamérica-Estados Unidos, pues no cabe duda de que el fenómeno

[27] Unidad de Política Migratoria, Instituto Nacional de Migración, México.

[28] Efrén Sandoval Hernández, "Los migrantes centroamericanos: entre las amenazas de Trump y las promesas de AMLO", en *Cahiers des Amériques latines*, 91-2019, pp. 7-14.

[29] WOLA, "Cinco puntos para entender el acuerdo migratorio México-Estados Unidos". Disponible en: https://www.wola.org/es/.

continuará, con altas y bajas. Es que las medidas de contención no son suficientes para reducir la migración hacia el norte. Por ello, mientras no se atiendan las causas que generan la migración, ésta permanecerá como una estrategia de sobrevivencia para amplios sectores de población. Lo grave es que en el discurso de México y Estados Unidos se atiende el problema como uno de seguridad, no como lo que es: un asunto humanitario.

15. Impunidad socio-ambiental y seguridad en México

Celeste Cedillo y Juan Antonio Le Clercq[1]

En este capítulo se presenta una propuesta metodológica orientada a medir la impunidad ambiental, entendida como un fenómeno que impacta significativamente en la justicia y seguridad ambientales, al igual que en el respeto al derecho a un medio ambiente sano. En este sentido, se discute la impunidad ambiental tomando en cuenta crímenes ambientales desde una perspectiva amplia que incluye delitos al igual que daños no-legales, falta de implementación de políticas, violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano y ausencia de mecanismos intergeneracionales de políticas. Desde el enfoque teórico de la criminología verde y de las definiciones del Índice Global de Impunidad (IGI), la impunidad ambiental se puede comprender como una falta de capacidad institucional o de voluntad política de parte de las autoridades para investigar, enjuiciar o sancionar la ocurrencia de delitos y daños, violaciones de derechos humanos, violencia en contra de activistas o la extracción ilegal de recursos. En México es muy grave el deterioro del ambiente y se presentan altos índices de crímenes, lo que se denomina *criminología verde*. Por la gravedad de la impunidad se ha tornado un asunto de seguridad nacional.

Introducción

El cambio climático, la contaminación de plásticos, la destrucción de ecosistemas, la pérdida masiva de especies o la acidificación de los océanos representan manifestaciones de la crisis ambiental que ocurre en el planeta. Se ha identificado el problema como de seguridad global, lo que implica que es un asunto de seguridad para México. En su magnitud y alcance, estos macro problemas suelen relacionarse con alteraciones irreversibles generadas por el ser humano en los ciclos de vida del planeta. El Antropoceno, identificado como una nueva época geológica provocada por la intervención humana en la naturaleza, implica que los límites planetarios han sido rebasados, abriendo procesos sobre los cuales existe alta incertidumbre en lo que refiere a sus consecuencias para todos los tipos de vidas en el planeta.[2]

La contaminación del agua o del aire, el agotamiento de recursos, la degradación de la tierra o las actividades ilícitas que involucran la explotación o uso de recursos naturales, afectan inequívocamente la calidad de vida de las comunidades humanas independientemente de su tamaño, pero también el acceso igualitario a ambientes y recursos naturales. Las perspectivas enfocadas a la justicia ambiental han advertido desde las últimas décadas acerca de las consecuencias sociales destructivas que están relacionadas con el crimen, daño, peligro, violaciones de derechos humanos, violencia, corrupción, actividades del crimen organizado o rapacidad empresarial. Cuando se relacionan con la explotación de recursos y la creciente responsabilidad humana en la destrucción y contaminación de ecosistemas, se agotan los recursos naturales y los bienes ambientales. Esto afecta particularmente a la supervivencia de comunidades el nivel local o en las comunidades indígenas.

De la misma forma, existe un consenso creciente sobre las consecuencias negativas que tiene la degradación ambiental en el goce de los derechos humanos. Al reconocer el derecho a un medio ambiente sano, se protege al individuo y a sus derechos sociales a través de la creación de leyes ambientales más rígidas tanto a nivel nacional como local, y se promueve la mejora de

[1] Profesores e investigadores de la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP).

[2] John Dryzek y Jonathan Pickering, *The Politics of the Anthropocene*, Oxford, Nueva York, 2019.

implementación políticas. El impacto en el respeto a los derechos humanos puede entenderse en forma directa como violación al derecho a un medio ambiente sano o al acceso al agua (tal como se establece, por ejemplo, en el artículo 4 constitucional) o como efectos indirectos derivados de la degradación ambiental, entendido como "ecologización" de derechos humanos, como son la vida, la salud, la alimentación, la propiedad, la cultura, etc.[3] En ambos casos, la relación entre daño ambiental y disfrute de los derechos humanos, exige poner a discusión la necesidad de garantías jurídicas, políticas públicas o mecanismos institucionales más efectivos para garantizar el cumplimiento de leyes y el fomento de participación social y deliberación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales.[4]

En este trabajo se sostiene que la existencia de injusticias ambientales está relacionada también con altos niveles de impunidad, lo cual se vincula a factores como las características particulares y complejas de la protección ambiental. En contextos socio-políticos en los cuales la protección de la naturaleza no es considerada necesariamente como una prioridad por los ciudadanos, el sector privado y las autoridades políticas, los derechos ambientales adquieren una forma difusa. Se presentan dificultades para supervisar y hacer cumplir las leyes ambientales, particularmente cuando esto requiere aplicar criterios policéntricos entre diferentes niveles de gobierno, surgiendo inconsistencias y problemas organizacionales durante las fases de planeación e implementación de políticas públicas.[5]

El concepto de impunidad y la justicia ambiental

Entendemos la ocurrencia del fenómeno de la impunidad desde un enfoque amplio que no se limita a la relación delitos-sentencias, sino que retoma una interpretación de los delitos en contra del medio ambiente, que parten del contenido específico de las leyes ambientales, pero que también integra al análisis una perspectiva que involucra ausencia de implementación de políticas, violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano y la inexistencia de mecanismos intergeneracionales de políticas para afrontar problemas globales, como el cambio climático o la pérdida masiva de biodiversidad. En este sentido, la existencia de un contexto de impunidad ambiental extendida, refuerza la degradación ambiental, contribuye a la erosión institucional y multiplica la vulnerabilidad al daño y sufrimiento de las víctimas, provocando que los problemas propios de protección al medio ambiente se transformen en situaciones de seguridad y justicia ambiental. Así, la impunidad se refiere a condiciones jurídicas, políticas y sociales en las que el acceso a la justicia no está garantizado y, por lo tanto, los delitos y conductas que pueden ser considerados como violaciones a la ley no reciben una sanción correspondiente por parte de las autoridades. Este concepto se concentra en las capacidades punitivas del Estado, en la existencia o ausencia de sanciones, pero carece de poder explicativo para comprender la impunidad como un componente de una mayor disfunción institucional y societaria. Definiciones más amplias de impunidad suelen destacar implicaciones más extensas del fenómeno, sus consecuencias legales, políticas y sociales o las interacciones con otro tipo de problemas sociales, como seguridad, violencia, corrupción o los derechos humanos.[6]

El Índice Global de Impunidad (IGI) de la Universidad de Las Américas-Puebla establece una definición amplia que va más allá de la simple inexistencia de sanciones legales, destacando condiciones de hecho y de derecho y se enfoca en la capacidad actual de las instituciones del

[3] David R. Boyd, *The Rights of Natur*e, ECW, Toronto, 2017.

[4] United Nations General Assembly (UNGA), *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, Seventy-third session, A 73/188, July 2018.

[5] Jouni Paavola, *Explaining Multi-Level Environmental Governance*, Sustainability University of Leeds Research Institute, Leeds, 2008.

[6] Horacio Ortíz y Daniel Vázquez, *Impunidad y violaciones a los derechos humanos*. Disponible en: http://www.costosdelaimpunidad.mx/wp-content/uploads/2019/02/Impunidad-y-violaciones-a-los-DDHH-Ortiz-y-Vazquez.pdf

Estado para garantizar acceso equitativo a la justicia y la protección de las víctimas.[7] Desde una perspectiva institucional, argumentamos que la impunidad puede entenderse como una patología política, la cual se extiende en la sociedad como un producto de la dinámica y la interacción contradictoria de tres diferentes tipos de trampas sociales: bajo desempeño institucional, crisis de seguridad y desigualdades sociales profundas.[8]

De esta manera, la impunidad ambiental desde una perspectiva amplia involucra tres fenómenos: i) debido a la falta de capacidades institucionales o de voluntad política, la imposibilidad de investigar, cumplir, enjuiciar, sancionar y reparar los delitos y daños en contra del medio ambiente; ii) la ausencia de aplicación o cumplimiento, debido a la falta de capacidades institucionales o de voluntad política, de objetivos de política ambiental y climática en tanto involucran o afectan el goce del derecho humano a un medio ambiente sano; iii) y la inexistencia de medidas que reduzcan el riesgo de daño a las poblaciones más vulnerables, a las futuras generaciones y a otras especies.[9]

Esta definición conceptual destaca la necesidad de integrar las implicaciones y consecuencias de los crímenes en contra del medio ambiente reconocidos por las leyes, al igual que reconocer la existencia de daños y riesgos que pueden estar no definidos formalmente, la falta de implementación de políticas ambientales, como una medida progresiva de respeto al derecho humano a un medio ambiente sano o para contener el impacto de la degradación de la naturaleza en el goce de otros tipos de derechos y, finalmente, el diseño de programas de políticas e instrumentos para proteger el interés y los derechos de las futuras generaciones, como son los programas y las leyes ante el cambio climático.

Discutir la relevancia de analizar la problemática del medio ambiente desde una perspectiva de impunidad ambiental, implica preguntar ¿por qué deberían las autoridades diseñar e implementar políticas para proteger al medio ambiente? ¿La protección al medio ambiente adquiere relevancia como fin en sí mismo o solo si es posible identificar consecuencias negativas para la calidad de vida de las poblaciones humanas? ¿El Estado debe tipificar y castigar ciertos actos como delitos y los ciudadanos respetar la naturaleza por razones fundamentalmente ecológicas o en tanto es en su propio interés evitar efectos catastróficos derivados de la destrucción ambiental? Por lo cual hay que integrar el análisis de la impunidad como elemento para comprender problemas de seguridad y de justicia ambiental.[10] Desde nuestra perspectiva, las personas, las organizaciones privadas y las instituciones del Estado tienen una obligación moral de respetar y actuar para proteger el medio ambiente. En otras palabras, existe una responsabilidad práctica y política, para tomar decisiones en beneficio de un medio ambiente sano.

La obligación de respetar la naturaleza se entiende como una responsabilidad que, si se retroalimenta de obligaciones éticas y prudenciales individuales, supone la obligación primera de las autoridades de actuar y decidir, al igual que fomentar la participación y la deliberación pública para garantizar el derecho a un medio ambiente sano. Con lo anterior se debe evitar que las consecuencias inevitables de la destrucción ambiental afecten la calidad de vida de las comunidades humanas.[11]

[7] Juan Antonio LeClerq y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, *Índice Global de Impunidad 2020. Escalas globales de impunidad*, Universidad de Las Américas-Puebla, Puebla, 2020. Disponible en: https://bit.ly/2GJrLMa

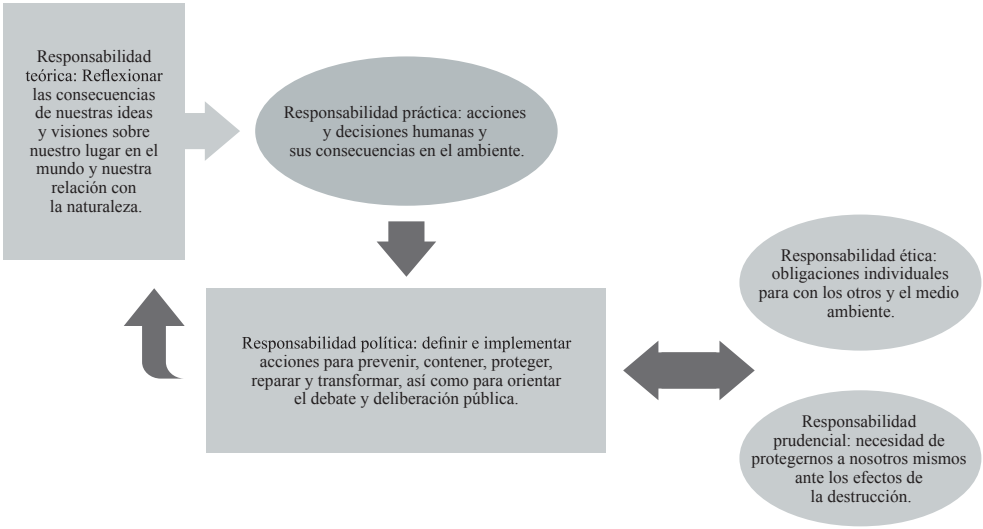
[8] Juan Antonio Le Clercq, "El complejo impunidad", en Laura Loeza y Analiese Richard, *Derechos humanos y violencia en México*, UNAM, México, 2018, pp. 19-49.

[9] Juan Antonio Le Clercq, "Instituciones para el Antropoceno: ¿Son efectivos el Acuerdo de París y los Objetivos para el Desarrollo Sostenible?", en Fausto Quintana (ed.), *Sociedad Global, Crisis Ambiental y Sistemas Socio-Ecológicos*, UNAM, México, 2019, pp. 174-199.

[10] Nick Middledorp y Phillipe le Billon, "Deadly Environmental Governance: Authoritarianism, Eco-populism, and the Repression of Environmental and Land Defenders", en *Annals of the American Association of Geographers*, Vol. 109, Issue 2, 2019, pp. 324-33

[11] Dale Jamieson, "Climate Change, Responsibility and Justice", en *Science and Engineering Ethics*, 16 (3), 2010, pp. 431-45.

Figura 1. El principio de respeto a la naturaleza



Fuente: Los autores a partir de Jamieson, 2010.

Los Estados han comenzado a reconocer el derecho a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar humano. Por lo mismo, la destrucción ambiental representa violaciones directas o indirectas a derechos humanos. En estos casos, la incapacidad de los Estados para generar legislación y para establecer políticas efectivas de acuerdo con el principio de progresividad, afectan en forma sustantiva el disfrute de los derechos humanos fundamentales y reflejan la falta de voluntad de las autoridades estatales para cumplir con sus obligaciones constitucionales. Aun cuando los Estados no reconozcan la existencia del derecho a un medio ambiente sano, tienen una obligación positiva de actuar para proteger a las personas ante el daño que la destrucción ambiental tiene en los derechos humanos a la vida, la salud, la alimentación, propiedad, la cultura o al acceso agua.[12]

Impunidad ambiental y criminología verde

Desde la perspectiva de la criminología verde, en los últimos años se han desarrollado herramientas analíticas para comprender la importancia de la creación de leyes, la regulación y el acceso a la justicia cuando se está protegiendo al medio ambiente, pero también para las consecuencias sociales incrementadas del crimen, daño reversible o irreversible, riesgo, conflicto social, discriminación, exclusión económica, violencia, violaciones de derechos humanos, impunidad, corrupción o prácticas ilícitas cuando están relacionadas con los usos de la naturaleza o las actividades de extracción de recursos.

La criminología verde integra a las ofensas y acciones ilícitas junto con el reconocimiento de los peligros, riesgos y conflictos que representan formas de injusticia ambiental o daño irreversible que, sin embargo, no son reconocidas por las leyes, pero cuyo impacto resulta fundamental reconocer al discutir la problemática de la seguridad y la justicia ambiental. Así, las perspectivas del derecho ambiental se enfocan en la creación, interpretación y aplicación de las leyes cuyo objetivo es regular las formas de utilización del medio ambiente y de los recursos naturales, pero que no depende de una interpretación definida de lo que es la naturaleza. En contraparte, la criminología verde requiere necesariamente de una comprensión sólida de la naturaleza como un

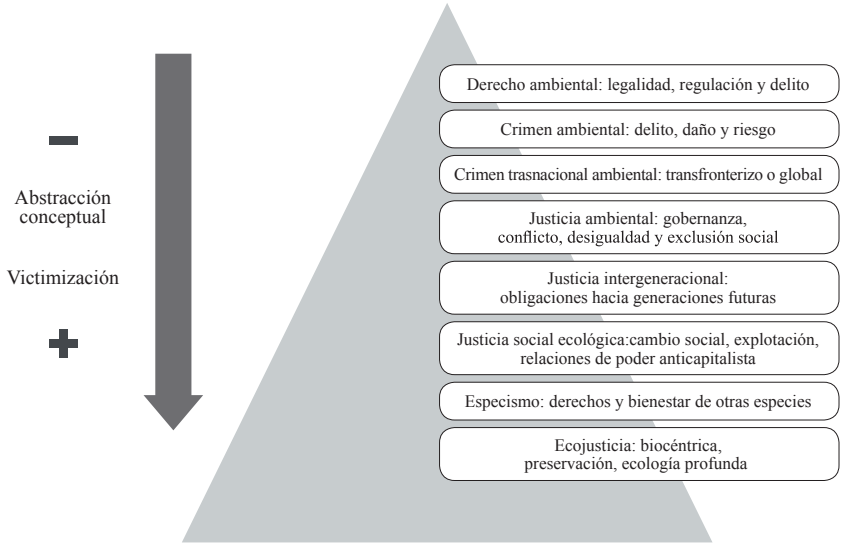
[12] United Nations General Assembly (UNGA), *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, *op. cit.*

sistema complejo con sus propios ciclos, procesos de retroalimentación, ecosistemas y especies irreversibles, al igual que depende de su vinculación a discursos ambientales.[13]

El derecho ambiental interpreta a las consecuencias sociales de los delitos ambientales y las injusticias, desde la lógica de los delitos formales. La criminología verde asume que la preocupación por el medio ambiente es fundamentalmente socio-ecológica, y que el daño irreversible a los ecosistemas está interconectado o tiene un impacto más allá de con la naturaleza misma, sino que profundiza vulnerabilidades sociales, injusticias distributivas, pobreza, desigualdades y diferentes formas de exclusión social.

La criminología verde se mueve desde el énfasis en violaciones a lo que es formalmente establecido en el derecho ambiental, e incluye delitos y daños, peligros transnacionales, justicia ambiental, justicia distributiva y desigualdades sociales, violaciones de derechos humanos, obligaciones intergeneracionales, así como proyectos de transformación anti-capitalistas y radicales-sociales y también otros ecosistemas reconocidos como sujetos de derechos formales [Ver figura 2]. Nuestra propuesta teórica de impunidad ambiental, interactúa y aplica a esas perspectivas que van desde el derecho ambiental hasta la justicia ecológica (o ecojusticia). Por supuesto, hay desafíos que involucran problemas críticos de aplicación, enjuiciamiento e impunidad relacionados con delitos y daños ambientales.

Figura 2. Variantes Criminología Verde



Fuente: Elaboración propia.

Hacia un índice de impunidad ambiental

En muchos países, la protección de la naturaleza no es una prioridad en la toma de decisiones públicas, dándose altos niveles de impunidad. Este es el caso de México. El proyecto del Índice Global de Impunidad (IGI) de la Universidad de las Américas-Puebla, define a la impunidad de acuerdo a sus implicaciones estructurales y funcionales, por lo tanto, permite la medición de los niveles de impunidad nacionales o subnacionales. Desde esta perspectiva, en un contexto extendido se multiplican las consecuencias y los daños a las víctimas, se contribuye a la erosión del desempeño institucional y de la confianza en el estado de derecho y, cuando es combinado con

[13] John Dryzek, *The Politics of Earth*, Oxford University Press, Massachusetts, 1997.

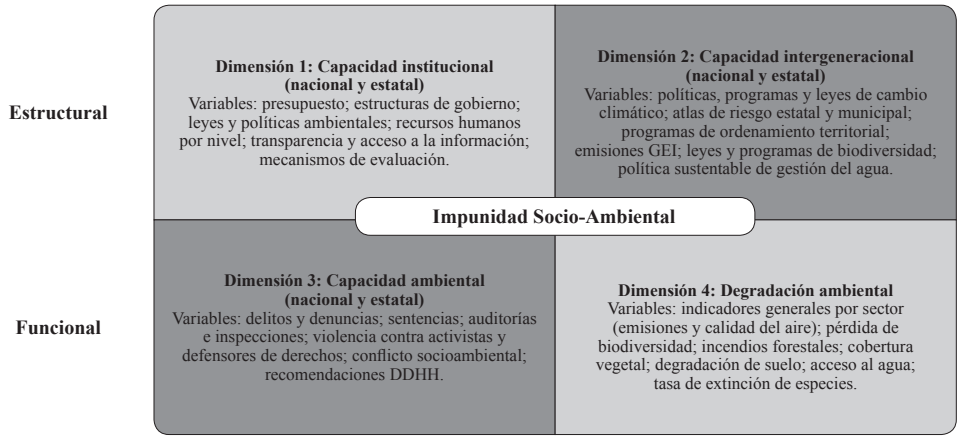
profundas desigualdades socioeconómicas, se aumenta la vulnerabilidad de los grupos sociales excluidos. A partir de estos criterios, el Índice Global de Impunidad México IGI-MEX miden grados de impunidad en forma comparada entre 59 países, y en el caso mexicano se toman en cuenta los 32 estados.[14]

Nuestro enfoque sobre la impunidad ambiental interacciona con las perspectivas de la criminología verde definidas en la *Figura 2*, tal como la ley ambiental, crimen ambiental, crimen ambiental transnacional, justicia ambiental y justicia intergeneracional, y puede cumplir algunos de los requerimientos de justicia ecológica, especismo y ecojusticia.

El desarrollo de una metodología particular que permite la medición de niveles de impunidad entre países y gobiernos subnacionales, sigue los criterios establecidos en el IGI, al igual que en reportes internacionales como el Índice de Desempeño Ambiental (EPI) y el Índice de Democracia Ambiental (EDI). En este sentido, la construcción de un índice de impunidad ambiental involucra un análisis de cuatro niveles: 1) una vasta definición conceptual; 2) la identificación de dimensiones analíticas funcionales y estructurales; 3) indicadores específicos de construcción y relevantes para cada dimensión; 4) definir el modelo estadístico para una interpretación agregada de los indicadores y de las dimensiones y el ranking de países o gobiernos locales.

Nuestro diseño metodológico se enfoca a un diseño en cuatro dimensiones que refleja las preocupaciones de la criminología ambiental y un énfasis en las características estructurales y funcionales del desempeño institucional. Estas dimensiones analíticas capturan también las complejidades relacionadas con enfocar la impunidad como un crimen ambiental y un daño mismo al medio ambiente, las violaciones a derechos humanos y también el incumplimiento de la aplicación de las políticas [Ver figura 3].

Figura 3. Dimensiones Analíticas e Indicadores Índice de impunidad socio ambiental



Fuente: Elaboración propia.

[14] Juan Antonio Le Clercq y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (coords.), *La impunidad subnacional y sus dimensiones* (IGI-MEX 2018), Universidad de la Américas Puebla, México, 2018.

La dimensión primera, que mide la capacidad institucional, de carácter estructural, se enfoca a identificar y medir los instrumentos jurídicos y los mecanismos institucionales existentes para diseñar e implementar políticas ambientales. Esta variable se relaciona con la definición propuesta, en el sentido que la impunidad no sólo refleja la falta de voluntad para actuar y contener la degradación ambiental, sino también con las capacidades existentes que permitan materializar obligaciones normativas, compromisos internacionales u objetivos de política ambiental.

La segunda dimensión estructural, mide las capacidades institucionales específicas, aunque en este caso el énfasis se pone en aquellas políticas e instrumentos que tienen un carácter marcadamente intergeneracional en sus efectos y consecuencias, como son la definiciones de políticas y atlas para la gestión de riesgos ante desastres naturales, leyes y programas de cambio climático, programas de ordenamiento territorial, la existencia de políticas sustentables de agua o aquellas políticas cuyo objetivo es la protección de la biodiversidad en el contexto de la crisis ambiental global.

La tercera dimensión es de carácter funcional y mide específicamente grados de crimen y daño ambiental, siguiendo el enfoque de criminología verde. Más que reducir la noción de crimen ambiental a los delitos tipificados formalmente, es necesario integrar desde denuncias e incidencia de delitos ambientales, como niveles de conflicto socio-ambiental, ataques contra activistas, auditorias e inspecciones y recomendaciones en materia de derechos humanos.

La cuarta dimensión también tiene un sentido funcional y se enfoca a identificar niveles de degradación ambiental en diferentes sectores, tales como pérdida de biodiversidad, incendios forestales, cobertura vegetal, degradación del suelo, tasa de extinción, calidad del aire, manejo de residuos y calidad y acceso al agua, entre otros. Esta dimensión permite, por un lado, relacionar grados de crimen ambiental con niveles de deterioro y destrucción ambiental específicos, al igual que medir la efectividad de las políticas ambientales para garantizar un medio ambiente sano.

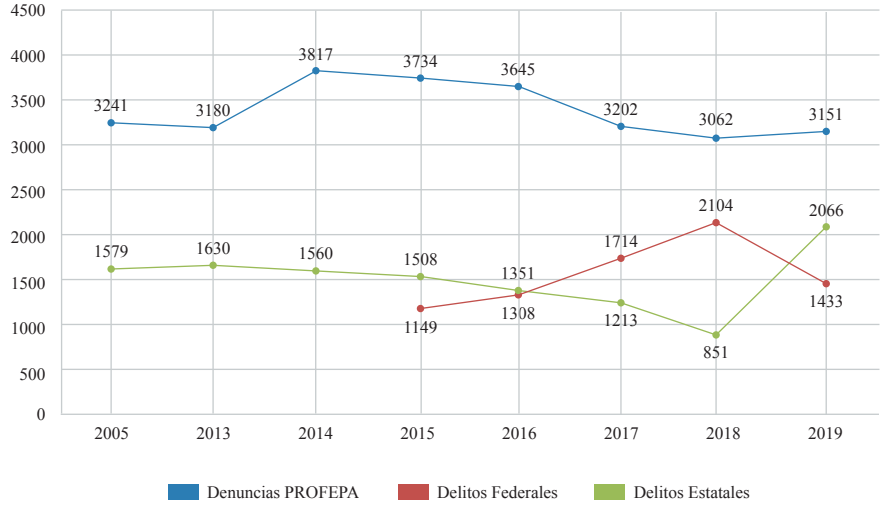
La impunidad ambiental en México

Para el caso mexicano, el análisis de la impunidad ambiental resulta especialmente relevante para entender la relación entre degradación ambiental, vulnerabilidad y la emergencia de nuevas formas de crimen organizado y voracidad corporativa. Esto impacta tanto en la calidad de vida de comunidades humanas, como en la salud de los ecosistemas y el patrimonio natural del país.[15] El periodista J. Jesús Lemus contabilizó en 3,560 los delitos ambientales denunciados ante la Fiscalía General de la República (FGR) entre 2012 y 2018, de los cuales únicamente se investigaron 586.[16] Por otro lado, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales registra 27,032 denuncias por violación a la normatividad ambiental ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, mientras que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública identifica 7,708 delitos ambientales federales entre 2015 y 2019 y 11,758 estatales entre 2012 y 2019 [Ver gráfica 1]. Estas cifras, al igual que ocurre con los diferentes tipos de delitos que tienen lugar en México, deben ser tomadas con mucha prudencia ante la dimensión que adquiere la cifra negra y la falta de reportes en muchos estados.

[15] Inés Arroyo Quiroz y Tanya Wyatt, *Criminología Verde en México*, UNAM, México, 2018.

[16] Disponible en: https://desinformemonos.org/de-3-mil-560-delitos-ambientales-en-el-gobierno-de-epn-solo-se-persiguieron-586/

Gráfica 1. Denuncias y delitos ambientales en México 2012-2019



Fuente: Elaboración propia con información de SESNSP y SNIARN/SEMARNAT.

Por otro lado, el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) registra 440 ataques a activistas defensores del medio ambiente entre 2014 y 2019, con un registro de 49 y 42 casos solamente entre 2018 y 2019. Mientras que en lo que respecta a conflictos ambientales, en 2019 se calcula que existen más de 500 activos vinculados al acceso al agua, desarrollo de megaproyectos, la minería o la protección de bosques, entre otros.[17] Estos problemas adquieren un nivel de gravedad especial al vincularse con prácticas de corrupción tanto a nivel federal como estatal, un contexto de violencia creciente relacionado con actividades de organizaciones criminales, capacidades institucionales limitadas para garantizar el acceso a la justicia y procesos de doble victimización para las comunidades afectadas.

El caso mexicano destaca por la contradicción entre el desarrollo institucional formal, caracterizado por la definición de un marco ambicioso de derechos humanos ambientales y agencias y leyes federales especializadas en la protección ambiental, las cuales tienden a replicarse a nivel estatal, que se contrasta con reducidas capacidades organizacionales, presupuestales y humanas para garantizar la protección de ecosistemas, especies y recursos naturales. De igual manera, hay muy poca voluntad política para garantizar el acceso a la justicia para las comunidades y personas afectadas por los delitos y el daño ambiental. Por ejemplo, mientras en 2012, año en que se incorporan el derecho al medio ambiente sano y el derecho humano al agua en el artículo 4 constitucional, el presupuesto total de SEMARNAT fue de 54,717,658,406 pesos. Mientras que en 2020 esa cantidad se redujo a 29,869,450,777 pesos.

[17] Disponible en: https://www.jornada.com.mx/ultimas/sociedad/2019/07/17/registra-mexico-mas-de-500-conflictos-ambientales-semarnat-3835.html

Tabla 1. Ataques a activistas y defensores ambientales. México 2014-2019

Estado	2019	2018	2017	2016	2015	2014
AGS						
BC		3	2			
BCS				2	1	
CAMP			5	4		
COAH			1			1
COL	1		1	4	8	2
CHIS	4	1	6	3	8	3
CHI	3	6	5	1	8	2
CDMX	3	1	5	1	6	3
DGO		1	1		1	
GTO	1	1		2		
GRO	1	4	5	1	9	1
HGO			3			
JAL	3	3	5	2	1	1
MEX	4	4	10	12	12	8
MICH		2	5	1	2	1
MOR	4		1	1	5	6
NAY		2			1	
NL	1				1	
OAX	6	6	8	6	13	35
PUE	4	8	8	5	8	9
QRO	1					
QROO			1	2		1
SLP		2				1
SIN			1		3	
SON	1		6	12	16	3
TAB						
TAMS						
TLAX					1	
VER	1	1	5	3	4	6
YUC	1	2	5	1	1	
ZAC	3	2	5			
Total	**42**	**49**	**94**	**63**	**109**	**83**

Fuente: Elaboración propia con información de CEMDA.

Conclusión

La disminución acelerada de la capacidad presupuestal para el sector ambiental en México, representa un factor central para comprender la existencia de altos niveles de impunidad ambiental, lo cual se retroalimenta de inconsistencias y vacíos en la información reportada principalmente por los estados, en gran parte por la corrupción de autoridades. De esta manera es evidente la inacción oficial ante la violencia provocada por organizaciones criminales o la indefensión de pequeñas comunidades para enfrentar los daños ambientales o los saqueos de recursos generados por grandes corporaciones o megaproyectos públicos. Lo anterior pone en evidencia la falta de voluntad política.

Medir la impunidad ambiental supone reconocer la existencia de una problemática que tiene impacto tanto en la protección de ecosistemas y especies, al igual que en el disfrute del derecho al medio ambiente sano. De igual forma, implica desarrollar nuevas perspectivas analíticas para comprender la complejidad de los retos involucrados en la justicia y la seguridad ambiental, los cuales adquieren una dimensión dinámica y altamente incierta ante las características de la crisis ambiental global. Desarrollar un índice de impunidad ambiental, implica, en primer lugar, también intentar poner números a un problema que hasta ahora mantiene un carácter difuso, aun cuando tiene graves consecuencias sociales, económicas y culturales para poblaciones y comunidades vulnerables a la degradación ambiental.[18] En segundo lugar, permite generar acercamientos en forma comparada, tanto a nivel nacional como subnacional, sobre grados de impunidad e injusticia relacionados con el uso y abuso de recursos nacionales. Siguiendo la argumentación desarrollada en el proyecto IGI, entender la impunidad ambiental importa porque este fenómeno retroalimenta las consecuencias de problemas como la inseguridad, la violencia o la corrupción, multiplica el daño a las víctimas y aumenta la vulnerabilidad de quienes previamente lo son por factores de desigualdad socioeconómica, como prevalece en México.

[18] Víctor M. Toledo, *Ecocidio en México. La batalla final es por la vida*, Grijalbo, México, 2015.

16. El combate al secuestro en la Ciudad de México: una experiencia ambiguamente exitosa

Gustavo Fondevila y Ricardo Massa[1]

Introducción

Según la Clasificación Mexicana de Delitos,[2] el secuestro es catalogado como un subgrupo de los delitos "Contra la libertad física (corporal)" y es definido como:

> Privación ilegal de la libertad […] que incorpora todas aquellas figuras típicas en las que, para su configuración, el victimario priva a la víctima de su libertad personal y espacial como medio de presión, a efecto de obtener con ello el cumplimiento de una prestación que sea otorgada por la víctima o por un tercero.[3]

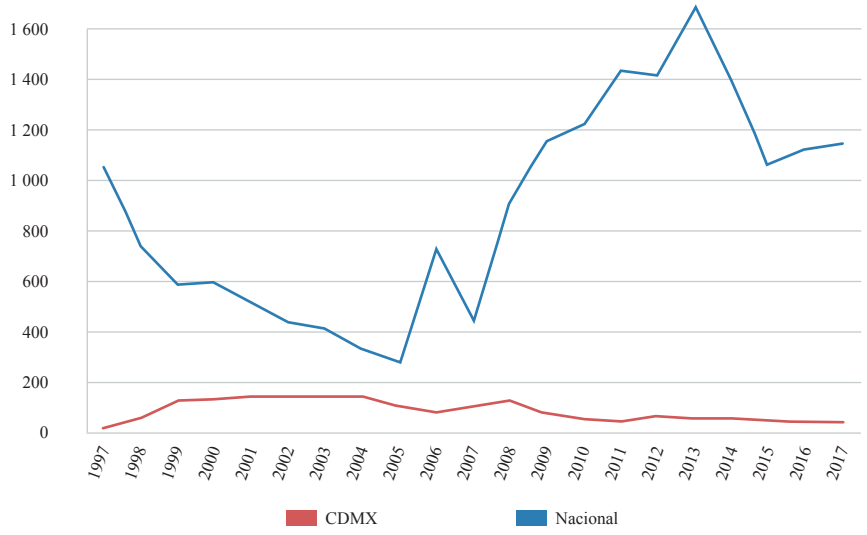
Por ser un delito que atenta contra la integridad física de la víctima, es considerado de alto impacto social y está sancionado, por ejemplo, por el Código Penal Federal con penas mínimas de 40 años y máximas de 140 años (para aquellos que maten a sus víctimas). Las principales teorías criminológicas asocian los elementos económicos como principal motivación para la comisión de este delito. Es por ello que está típicamente vinculado a grandes urbes o municipios donde hay mayor actividad y desigualdad económica. Es un delito que presenta habitualmente un alto grado de organización criminal y que aprovecha (en el país) la falta de coordinación de los cuerpos policiales municipales, estatales y federales. Históricamente, este ha sido el caso de la Ciudad de México (CDMX).

Las tendencias estadísticas

En la gráfica 1 se presenta el número anual de casos de secuestro reportados en el periodo de 1997 a 2017, tanto a nivel nacional como en CDMX. Bajo una perspectiva nacional, existen dos claros subperiodos en donde la dinámica de los casos reportados es opuesta. El primero, de 1997 a 2005, presenta una tendencia decreciente: mientras en 1997 se reportaron 1,047, en 2005 esta cifra pasó a 278. El segundo subperiodo, comprendido entre 2006 y 2017, ilustra un crecimiento considerable en los casos registrados, llegando a su máximo en 2013, donde se reportan 1,628. Los dos años donde se presentan los saltos más grandes coinciden con los primeros años de los gobiernos de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y de Enrique Peña Nieto (2012-2018). Ambas administraciones se caracterizaron por modificar drásticamente las políticas de seguridad pública federal, es decir, fueron periodos de ajuste a dichas políticas. La administración de Calderón supuso un aumento de la militarización de la seguridad pública orientada al enfrentamiento del narcotráfico y la delincuencia organizada. Por otra parte, el gobierno de Peña se enfocó en una retirada parcial de las fuerzas armadas del combate al tráfico de drogas, en la implementación de mecanismos de prevención social de la violencia y la delincuencia, y en un retorno a los tradicionales esquemas de policiamiento intensivo de crímenes de alto impacto social.

[1] Investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
[2] Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/documentos/Congreso_Nacional_Legislativo/Doc/CMD_Integrado.pdf
[3] Disponible en: http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2014/Abril/29/3533-Aprueban-reformas-para-sancionar-con-hasta-140-anos-de-prision-a-quienes-cometan-el-delito-de-secuestro

Gráfica 1. Casos reportados de secuestro en México y la Ciudad de México (1997-2017)

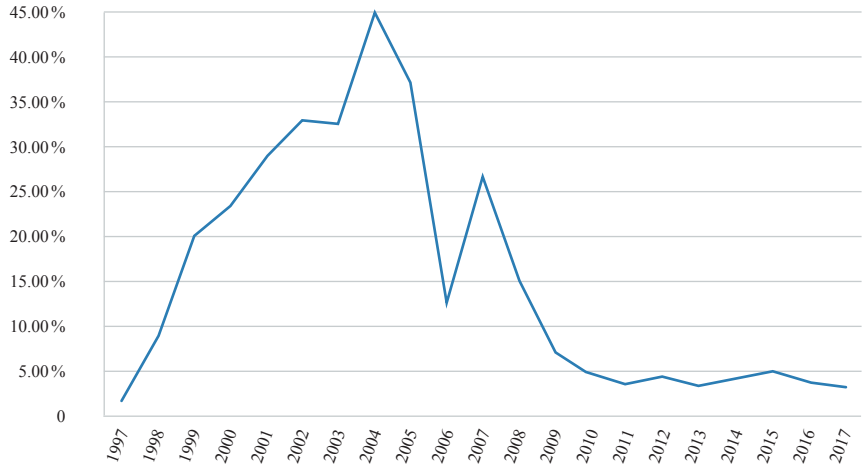


Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).[4]

En términos generales, la gráfica 1 muestra que las políticas federales fueron poco efectivas contra el secuestro. Sin embargo, el comportamiento de los casos registrados en CDMX sugiere una dinámica local distinta a la nacional. La gráfica 2 ilustra que durante los primeros años del período de Andrés Manuel López Obrador como jefe de gobierno de la ciudad (2000-2006), aproximadamente uno de cada tres casos de secuestro registrados a nivel nacional se produjo en la ciudad. En 2004, el secuestro en la ciudad representó casi la mitad de los casos nacionales (45 % aproximadamente). Entre 2007 y 2008, bajo la administración de Marcelo Ebrard Casaubón, en CDMX los casos de secuestro registrados por año fueron 118 y 139, respectivamente. En ese último año, los casos en CDMX representaron 15 % de los registrados a nivel nacional. Pero a partir de 2008 se presenta una reducción sistemática, al punto que en 2017, ese porcentaje sólo representó 3.5 del nacional. Esta caída puede verse como un gran logro, pero tiene que considerarse en el contexto de un crecimiento de los casos nacionales, por lo que la reducción en la participación a nivel nacional resulta engañosa.[4]

[4] Disponible en: https://www.gob.mx/sesnsp

Gráfica 2. Proporción de casos de secuestro reportados en CDMX respecto a los casos nacionales, por año



Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP.

Análisis del detonante en la Ciudad de México

Las tendencias descritas en las gráficas 1 y 2 señalan que hasta 2008, el delito de secuestro a nivel nacional se explicaba por el comportamiento de los casos en CDMX. Puntualmente, durante el período 2000-2008, se reportaron 1,166 casos en la ciudad, lo apuntaba la necesidad de hacer cambios sustantivos en la política de seguridad local y federal relacionada con este delito. En este contexto, en 2008 se produjo un movimiento civil como respuesta al secuestro y asesinato de un adolescente, Fernando Martí, hijo de un importante empresario mexicano. La magnitud del caso y la presión de las organizaciones políticas, judiciales y religiosas, junto con varios medios de comunicación, provocó un cambio significativo en las políticas orientadas al combate de este delito. El 21 de agosto de 2008 se firmó el "Acuerdo Nacional de Seguridad, Justicia y Legalidad", que constituyó la formalización del compromiso de las autoridades con una serie de demandas ciudadanas, por ejemplo, la creación e implementación de una unidad especial para tratar el tema del secuestro.[5]

De este modo, se crea una de las figuras más emblemáticas de la lucha contra el secuestro en CDMX: la Fiscalía Especial de Investigación para la Atención del Delito de Secuestro.[6] También conocida como Fuerza Antisecuestro (FAS), se trata de una unidad de operaciones especiales dentro de la Procuraduría General de Justicia de la ciudad. La fuerza se conformó con elementos de la Policía de Investigación y del Grupo Especial de Reacción e Intervención (GERI). Su función era llevar a cabo trabajo de inteligencia, investigación, rescates e incursiones en casos de secuestros o extorsiones. Su implementación fue seguida de cerca por la prensa y sus logros ampliamente publicitados.

Desde el inicio, la estrategia estuvo orientada a desarrollar inteligencia criminal y formar esquemas de respuesta inmediata para infiltrar y desarticular organizaciones criminales. Una parte sustantiva de esta estrategia fue considerar la ciudad como una unidad de intervención en sí misma, para lo que la FAS desarrolló: 1) mecanismos de control de los accesos y salidas de la

[5] Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5057719&fecha=25/08/2008

[6] Disponible en: https://www.pgj.cdmx.gob.mx/nuestros-servicios/fiscalia-central-de-investigacion/para-la-atencion-de-delito-de-secuestro-fas

ciudad, 2) redes de informantes, 3) vigilancia orientada a vecindarios de riesgo (casas de seguridad), y 4) monitoreo e intervención de comunicaciones (líneas fijas, celulares, radio, entre otras). Asimismo, con la reforma del artículo 163 bis del Código Penal para la Ciudad de México en 2009,[7] el secuestro comenzó a ser castigado con un máximo de 40 años de prisión, sin posibilidad de libertad condicional. A esto se sumó la puesta en vigor de la Ley de Extinción de los Derechos de Propiedad (extinción de dominio) por la cual todos los derechos de propiedad de los activos involucrados en el delito podían ser expropiados sin ninguna compensación o consideración.[8] Esto significaba que, en la Ciudad de México, el secuestro implicaba cadena perpetua —con prisión efectiva— y la pérdida de los bienes del miembro del grupo criminal. La ciudad estableció la legislación más dura y represiva del país en materia de combate al secuestro. Hay que recordar que en otros estados aún regía una legislación más benigna, que castigaba el secuestro con hasta 20 años de prisión y sin la extinción de los derechos de propiedad.

Fue precisamente la suma de estas tácticas y el tratamiento de la ciudad como un punto estratégico geográfico —con el bloqueo rápido de las entradas y salidas— lo que impidió que las pandillas criminales cambiaran su *modus operandi* (por ejemplo, secuestrar en CDMX y trasladar las víctimas al Estado de México). Por otra parte, la FAS recibió facultades para intervenir en cualquier punto del país para la investigación y ejecución adecuadas de sus actividades. En la práctica, esto significaba que si el secuestro se originaba en la Ciudad de México, la FAS tenía la autoridad para llevar a cabo la investigación del caso, realizar arrestos en otros estados, sin permiso previo, transferir detenidos y procesar el caso en CDMX. En última instancia, esto permitió que la FAS interviniera en cualquier punto del país como si fuera una auténtica fuerza federal (aunque en la práctica no siempre lo hizo).

Esta combinación de presión federal, presión local (policial y política) y severos castigos, tuvo resultados rápidos en el comportamiento del delito, y se redujo de manera sistemática desde 2008 hasta 2017. Dicha estrategia significó una de las escasas experiencias exitosas de una política de seguridad pública de la Ciudad de México. Un factor en el éxito de esta política fue el apoyo federal recibido a través de la Procuraduría General de la República (PGR) y el desarrollo de mecanismos de coordinación y transferencia de conocimiento e inteligencia entre la PGR y la FAS. Paradójicamente, el éxito de la ciudad significó un problema para los estados vecinos: el Estado de México y Morelos, donde el número de casos reportados de secuestro creció al ritmo de la disminución en CDMX.

Combate al secuestro y desplazamiento criminal

Esta experiencia fue clave para el combate al delito de secuestro. Dado que se trata de una actividad criminal compleja, concentrada espacialmente y que no está asociada al desorden social sino a la oportunidad y al cálculo estratégico, la presión policial y judicial provocó que las bandas cambiaran su lugar de operación.[9] En este caso se aplica perfectamente la teoría de las actividades rutinarias, porque las organizaciones criminales tienen la capacidad de moverse y planificar sus acciones de acuerdo con la disponibilidad de objetivos adecuados y la presencia o ausencia de guardianes.[10]

La concentración espacial de ciertos delitos como el secuestro puede determinarse por: a) presencia policial y operaciones de fuerzas especiales;[11] b) barreras privadas contra la delincuencia (guardaespaldas, fuerzas de seguridad privadas); c) la actividad y competencia de otros

[7] Disponible en: http://www.aldf.gob.mx/archivo-d261f65641c3fc71b354aaf862b9953a.pdf

[8] Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNED_090819.pdf

[9] G. De Angelo, "Making space for crime: A spatial analysis of criminal competition", en *Regional Science and Urban Economics*, Año 42, No. 1, 2012, pp. 42-51.

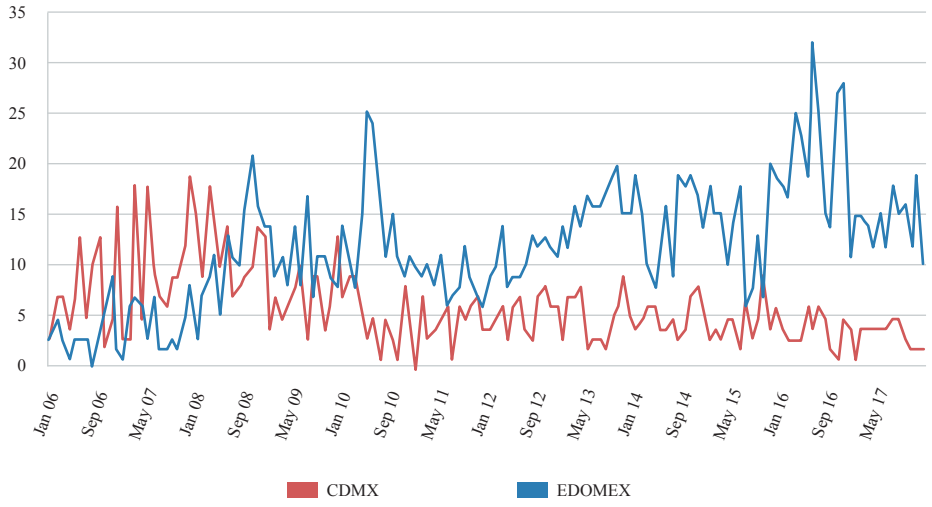
[10] D. Weisburd, N. A. Morris y E.R. Groff, "Hot spots of juvenile crime: A longitudinal study of arrest incidents at street segments in Seattle", en *Washington. Journal of Quantitative Criminology*, Año 25, No. 4, Washington, 2009, pp. 443-467.

[11] R. Di Tella, y E. Schargrodsky, "Do police reduce crime? Estimates using the allocation of police forces after a terrorist attack", en *American Economic Review*, Año 94, No. 1, 2004, pp. 115-133.

grupos criminales;[12] y d) la existencia de objetivos financieramente interesantes, lo que significa disponibilidad de víctimas y logística. Si se aumenta la presión policial (coordinación con fuerzas federales, inteligencia, vigilancia, control de accesos), se puede esperar una reducción en la posibilidad de que los grupos criminales alcancen sus objetivos y, con ello, se desaliente su actividad, o al menos, se reduzca en el espacio geográfico de atención.

En este caso, dicho punto geográfico fue la Ciudad de México. El control de las rutas de escape, la vigilancia de las casas de seguridad, la infiltración en redes delictivas y la intervención de comunicaciones, pueden ser vistas como estrategias focalizadas para la reducción de la actividad criminal en línea con la teoría de las actividades rutinarias. Ahora bien, el problema es que la reducción en el número de casos registrados en CDMX, asociados al endurecimiento de penas y el aumento en la persecución dentro de la ciudad, presentó una externalidad negativa: el crecimiento de los casos de secuestro en estados vecinos. En la gráfica 3 puede apreciarse que, a partir de septiembre de 2008, se registra un efecto de desplazamiento del secuestro de CDMX hacia el Estado de México. Mientras que la ciudad presenta una tendencia a la baja en el número de casos mensuales reportados, se presenta una tendencia al alza en el número de casos reportados en esta última entidad federativa.

Gráfica 3. Casos mensuales de secuestro reportados en CDMX y el Estado de México



Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP.

Este comportamiento tiene dos explicaciones: en primer lugar, los grupos criminales con niveles altos de organización son reactivos y desplazan su actividad a espacios donde puedan explotar la oportunidad de cometer el delito y, en segundo término, el combate al secuestro se da de manera individualizada y, generalmente, descoordinado entre las unidades antisecuestro de cada entidad federativa.

El primer factor se entiende porque, al tratarse de un delito que se comete con el respaldo de una estructura muy organizada, los grupos criminales tienen mayor posibilidad de modificar elementos logísticos y *modus operandi* en comparación con los delitos cometidos en un relativo aislamiento u oportunidad limitada. Bajo esta perspectiva, se debería esperar que ocurra un efecto de desplazamiento entre los puntos críticos (vecindarios/ciudades/estados) porque los grupos

[12] T. A. Taniguchi, J. H. Ratcliffe y R. B. Taylor, "Gang set space, drug markets, and crime around drug corners in Camden", en *Journal of Research in Crime and Delinquency*, Año 48, No. 3, 2011, pp. 327-363.

criminales realizan cálculos racionales de los efectos y la probabilidad de tener éxito en cometer el crimen en espacios con menor actividad policial. Si aumenta la presión policial, se reduce la posibilidad de transgresión o de evitar el castigo. Si las sanciones se endurecen, se puede inferir que el grupo criminal elegirá "mudarse" a un lugar con condiciones más favorables. Incluso cuando hay múltiples condiciones espaciales que determinan la posibilidad de secuestro, si el conjunto de condiciones cambia, se limitan o sus beneficios se reducen por la aplicación de la ley, el crimen puede moverse porque no está absolutamente determinado por el espacio y las oportunidades criminales de la ciudad.

El segundo factor, probablemente el más relevante desde un punto de vista institucional y de diseño de políticas públicas, se refiere a la ventana de oportunidad que se abre a los grupos criminales para desplazar su actividad, como respuesta a la falta de coordinación y organización de los cuerpos policiales de las entidades estatales y federales. Las autoridades del país observaron el efecto descrito anteriormente, por lo que en 2014 se creó por decreto presidencial la Coordinación Nacional Antisecuestro (CONASE).[13] Este organismo fue constituido para cerrar la distancia operativa entre las diferentes unidades de combate antisecuestro y sumar los esfuerzos de las entidades federativas y la política de seguridad establecida por el gobierno federal. Sin embargo, aunque esa iniciativa propuso un panorama alentador para el combate al secuestro, se observó un repunte en el número de casos reportados en 2018, tanto en la Ciudad de México (280 casos reportados), como a nivel nacional.

Hasta octubre de 2019, en CDMX se registraron 160 secuestros en todas sus modalidades. Es altamente probable que este delito termine a la baja recuperando las cifras de años anteriores. Pero un detalle inquietante es que, al desagregar este tipo delictivo, se observa que en el caso del secuestro extorsivo, que generalmente es el más violento y el que deja peores secuelas para las víctimas directas y sus familias, hasta octubre de 2019 se reportaron, mientras que en todo 2018 hubo 35 secuestros de este tipo. Si se mantiene esta tendencia, la cantidad de este tipo de delitos puede llegar a duplicar los registrados el año pasado. Habitualmente este tipo de secuestros refleja la existencia de bandas altamente organizadas (a diferencia de otros secuestros) de gran peligrosidad, que sólo se pueden desarticular con procesos de inteligencia delictiva también complejos. Si estos números empeoran, el desafío para 2020 es mejorar los sistemas de investigación de la Fuerza Antisecuestro de la Ciudad.

Discusión

La teoría económica del delito ha producido una gran cantidad de bibliografía en la materia en los últimos años, en la que se presentan debates novedosos sobre los posibles factores relacionados con la disuasión. Si se trata de grupos criminales altamente organizados que calculan de manera racional sus delitos, entonces, éstos pueden simplemente elegir operar en otro estado con menor presión policial. Las teorías económicas del delito son útiles para describir este tema porque la disuasión de la delincuencia es presentada como una decisión racional frente a un conjunto de oportunidades determinadas por los costos —probabilidad de captura, sentencias severas, encarcelamiento— y las ganancias financieras.[14]

En otras palabras, es posible que las bandas se hayan mudado, o bien, que las que operaban en CDMX fueron desactivadas y esto disminuyó la competencia frente a las que operaban en los estados vecinos. Al utilizar ciudades o estados como unidades de análisis en delitos que se cometen en base al cálculo, en oposición a la concentración micro-espacial criminal basada en el desorden social, se puede observar que la intervención policial enfrenta el problema potencial de desplazar las actividades de grupos criminales con mayores niveles de organización a otras

[13] Disponible en: https://www.gob.mx/segob/articulos/conoces-a-la-conase?idiom=es

[14] S. Levitt y. T. J. Miles, "Empirical study of criminal punishment", en A.M. Polinsky, y S. Shavell, Steven (Ed.), *Handbook of Law and Economics*, Vol. 1, 2007, pp. 455-495. Véase también: J. R. Petersilia, P. W. Greenwood y M. Lavin, *Criminal careers of habitual offenders*, RAND Report, Santa Monica, California, 2007.

ciudades/estados con menos riesgo.[15] Por supuesto, debido a ciertos aspectos del secuestro, el crimen no puede transferirse de un entorno urbano a uno rural; la ubicación debe poseer características relativamente similares en términos de niveles socioeconómicos y baja aplicación de la ley.

El denominador común de estos estudios es el efecto de la amenaza de la sanción dentro del comportamiento de las tasas delictivas. No se trata del efecto de disuasión general que causa la posibilidad de recibir una sanción, sino de estudiar los efectos de disuasión marginal de ciertas sanciones sobre la base de un modelo racional de elección individual.[16] Es decir, el impacto de cierto tipo de amenaza en el proceso de toma de decisiones criminales. En el caso del secuestro en CDMX, tomar una unidad de análisis macro-espacial como una ciudad/estado y considerar una experiencia de intervención directa como la FAS, permite sugerir un aumento en el costo del delito, que se internaliza en la decisión racional del grupo criminal, a través de la probabilidad de arresto. Esto puede generar un desplazamiento de delitos que se cometen con altos niveles de organización. Los resultados obtenidos sugieren que eso fue precisamente lo que sucedió en este caso: se logró una disminución en el número de casos de secuestro en la Ciudad de México a costa de la transferencia de ese delito a los estados vecinos, principalmente al Estado de México, por la falta de coordinación entre fuerzas estatales y federales.

Más allá de la evaluación de la política antisecuestro de CDMX, el repunte de los casos registrados durante 2018 y los primeros seis meses de 2019, parecen indicar que dicha estrategia se está desgastando y ya no hay desplazamiento criminal. Sólo en 2018 se registraron 280 secuestros en CDMX, que son superiores a los 263 registrados durante el periodo comprendido entre 2013 y 2017, correspondiente a la mayor parte del período del gobierno de Miguel Ángel Mancera Espinosa. Durante la presente administración (diciembre/18-junio/19) se han registrado 57 casos de secuestro en CDMX.

Para terminar, es importante señalar que el trabajo institucional en materia de seguridad debe concentrarse en evitar que la investigación del secuestro se realice de manera individualizada y descoordinada entre las unidades antisecuestro de cada entidad federativa. En ese sentido, resulta preocupante que la Coordinación Nacional Antisecuestro se haya mantenido sin titular por casi cinco meses tras la designación de Patricia Bugarín Gutiérrez (titular durante el sexenio de Enrique Peña Nieto) como Subsecretaria de Seguridad Pública (2/2019), hasta la designación de Víctor Hugo Enríquez García (07/2019). No se puede afirmar que este vacío haya generado un aumento de casos de secuestro, pero no se pueden dejar ventanas de oportunidad abiertas para el crimen. No puede permitirse que los grupos criminales se organicen mejor que los cuerpos policiales.

[15] X. Yifei y D. E. Brown, "A decision model for spatial site selection by criminals: A foundation for law enforcement decision support", en *IEEE Transactions on Systems, Man, and Cybernetics*, Año 33, No. 1, 2003, pp. 78-85.

[16] N. D. Walker, "The efficacy and morality of deterrents", en *Criminal Law Review*, 1979, pp. 129-144.

17. Violencia y criminalidad en Tijuana y Ciudad Juárez: la complejidad social y urbana

José María Ramos[1] *y Luis Alfonso Herrera*[2]

Introducción

En 2018, cuatro de las cinco urbes más violentas del mundo eran mexicanas y una venezolana. Tijuana en primer lugar, seguida de Acapulco, Caracas (Venezuela), Ciudad Victoria y Ciudad Juárez. México desplazó a Brasil, país que durante varios años presentaba el mayor número de ciudades peligrosas.[3] Por lo anterior, es relevante comparar lo sucedido en dos de estas ciudades, Tijuana y Ciudad Juárez, por ubicarse en la frontera con Estados Unidos. El análisis tomará en cuenta algunos elementos de la gobernanza, los derechos a la ciudad y las políticas de desarrollo local y comunitario.

Tijuana y Ciudad Juárez fueron las dos principales ciudades víctimas de la "guerra contra el narcotráfico" declarada desde 2007 por el gobierno mexicano. Al ser las más pobladas de la frontera (Tijuana con aproximadamente 1,500,000 habitantes, y Ciudad Juárez con aproximadamente 1,400,000 habitantes), han sido el lugar geográfico privilegiado para el paso transfronterizo de drogas desde México hacia Estados Unidos.[4] Como consecuencia, la violencia de esta guerra se concentra de forma destacada en ambas ciudades. En el año 2018, de acuerdo con algunos estándares internacionales, Tijuana ocupó el primer lugar en homicidios del mundo, con un total de 2,507 (136 por cien mil habitantes), y Juárez el quinto lugar, con 1,251 homicidios (85 por cien mil habitantes). Durante 2019 y 2020 esta tendencia no se ha modificado sustancialmente, ni siquiera por el confinamiento de la población por la pandemia de COVID-19. Por lo anterior, resulta interesante analizar y comparar los problemas de seguridad de ambas urbes.[5]

Una de las tareas para quienes se encargan de reflexionar sobre nociones como la violencia y la criminalidad es tomar en cuenta la nueva realidad urbana que viene acompañada de problemáticas sociales, económicas y ambientales. En ese contexto, se debe enfatizar la relevancia de promover una gobernanza urbana eficaz desde una perspectiva de derechos humanos, específicamente del derecho a la ciudad, según se establece en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Los gobiernos de Tijuana y Ciudad Juárez han llevado a cabo distintas acciones en la materia, las cuales han tenido diferentes impactos en la reducción de la inseguridad y violencia local en los últimos diez años. Estas dos ciudades comparten factores similares, como la industria maquiladora, la elevada migración, los altos índices de criminalidad a nivel nacional, así como una floreciente cultura fronteriza. Por otra parte, los gobiernos han emprendido distintas acciones para resolver y responder a las contingencias sociales y económicas provocadas por distintas organizaciones criminales que se disputan las zonas fronterizas, por su importancia estratégica en el negocio del narcotráfico. Ambas ciudades poseen una geografía extraordinaria que las hace blanco de un sinfín de actividades delictivas y que terminan provocando daños en el sistema social, como la descomposición social y la pérdida de confianza en las autoridades y una baja en la participación de sus habitantes en los asuntos públicos de la ciudad.

1 Profesor-investigador, Departamento de Estudios de Administración Pública, de El Colegio de la Frontera Norte-Tijuana.

2 Profesor-investigador del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

3 "Las 50 ciudades más violentas del Mundo 2018". Disponible en: http://seguridadjusticiaypaz.org.mx/files/estudio.pdf.

4 Cabe aclarar que no existen datos exactos de la población en ambas ciudades, debido a la elevada población flotante migrante y a que muchos de sus habitantes son ciudadanos transfronterizos.

5 "Logra Tijuana primer lugar mundial en homicidios". Disponible en: https://zetatijuana.com/2019/03/logra-tijuana-primer-lugar-mundial-en-homicidios/.

Por lo anterior, es importante tratar de buscar marcos de referencia que ayuden a gobiernos y a la ciudadanía a revertir los efectos de la criminalidad y la violencia en todas las escalas y niveles de organización sociopolítica de la población.

Las respuestas gubernamentales frente a contextos de alta criminalidad y violencia crónica, donde la incidencia delictiva parece no tener fin, han presentado dos grandes formatos de reacción. Por un lado, el enfoque de gobernanza y participación de la sociedad civil organizada ha estado ausente en la agenda pública de Tijuana, mientras que en Ciudad Juárez fue y sigue siendo notoria la incorporación de las asociaciones civiles, el empresariado y colectivos artísticos, culturales y promotores de los derechos humanos. Aunque hay participación de algunas agrupaciones en Tijuana, es mucho mayor la que se registra en Chihuahua. Lo anterior puede deberse a la apropiación social de los distintos organismos sociales y a un mayor desarrollo de un modelo de gobernanza, articulado a una política de prevención que contempla acciones de liderazgo, coordinación, cooperación, consensos, implementación, evaluación, monitoreo, planeación y rediseño de políticas. De esta manera, Ciudad Juárez logró bajar la tasa de homicidios en los últimos diez años, mientras que en Tijuana dicha tasa ha ascendido (cuadros 1 y 2).

Violencia comparada

A continuación, presentamos la información sobre la violencia en las dos ciudades, para tener como punto de referencia los altibajos en la incidencia delictiva relativa a los homicidios. El incremento de la violencia en Tijuana se debe a la competencia entre grupos criminales por la exportación de drogas, específicamente entre el Cártel Jalisco Nueva Generación, la organización de los hermanos Arellano Félix y el Cártel de Sinaloa-Pacifico. Como se observa en el cuadro 1, en los últimos cinco años, de 2014 a 2019, se multiplicó cuatro veces la tasa de homicidios en la entidad federativa.[6] Entre 2019 y 2020, sólo se dio una reducción de los homicidios de 10% entre los meses de enero y junio de cada año. En 2019, en los seis primeros meses se registraron 1,011 homicidios, y 996 en el mismo periodo de 2020. Ello a pesar del confinamiento por la pandemia de COVID-19, lo que muestra que las organizaciones criminales no redujeron su actividad.[7]

De acuerdo con la Fiscalía General del Estado de Chihuahua, entre enero y julio de 2020, en Ciudad Juárez se registraron 1,037 homicidios debidos al narcomenudeo. Durante el mismo periodo de 2019, la tasa de homicidios subió 16.6%. Sobresale que 9% de estos fueron mujeres.[8] El cuadro 2 da cuenta de las consecuencias de las acciones de los grupos del crimen organizado que sin tregua se disputaron la ciudad, como el Cártel de Juárez-La Línea y sus grupos pandilleros, como Los Aztecas, Los Mexicles y los Artistas Asesinos. Así, es necesario pensar en la figura de la *doble crisis de la ciudad*, donde, por un lado, la delincuencia organizada se disputa la plaza fronteriza dejando una estela de muerte y miedo, y, por el otro lado, la crisis económica deja a miles de familias sin un empleo fijo.[9]

Con esta violencia recrudecida a partir de 2017, se regresa al sombrío escenario de violencia en ambas ciudades que se vivió al inicio de la guerra contra el narcotráfico. Esto demuestra que los esfuerzos de combate a las organizaciones criminales, así como el impulso de programas sociales de prevención de la violencia han dado escasos resultados. Sin embargo, es evidente que los resultados de estos programas son nulos en Tijuana, a diferencia de Ciudad Juárez, donde la

6 Disponible en: https://www.animalpolitico.com/2016/12/tijuana-homicidios-nivel-mas-alto/

7 Disponible en: https://zetatijuana.com/2020/07/homicidios-fuera-de-control-van-mil-450/

8 Disponible en: https://laverdadjuarez.com/index.php/2020/08/01/ciudad-juarez-rebasa-los-mil-asesinatos/

9 Un factor adicional de la problemática en Ciudad Juárez es el relativo apoyo del gobierno estatal y el escaso apoyo del gobierno federal en el periodo 2012-2018. En el caso de Tijuana, tanto el municipio como el gobierno estatal eran del mismo partido político, pero ello no influyó para promover una eficaz agenda en materia de seguridad y desarrollo.

interacción de la sociedad civil y el gobierno ha logrado algunos logros. Por ello, la clasificación de la "ciudad más peligrosa del mundo" que antes ocupara Ciudad Juárez, ahora le corresponde a Tijuana. Esto se percibe claramente en los cuadros 1 y 2 y en la gráfica 1.

Cuadro 1. Tasa de homicidios en el municipio de Tijuana, 2005-2019

Año	Homicidios	Población	Tasa
2014	462	1,848,390	25
2015	674	1,901,282	35
2016	918	1,954,622	47
2017	1744	2,008,388	87
2018	2507	2,062,521	122
2019*	2,185	2,116,980	105
Total	**8490**		

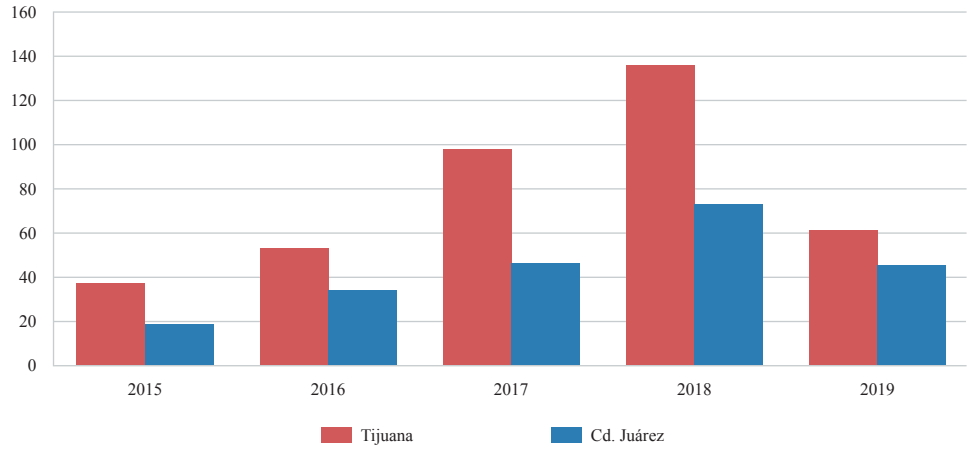
Fuente: Elaboración propia con base en información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2019.
* Información hasta octubre de 2019. Disponible en: https://www.elsoldetijuana.com.mx/local/cierra-2019-con-casi-2-mil-200-homicidios-4647067.html

Cuadro 2. Tasa de homicidios en el Municipio de Juárez, 2005-2019.

Año	Homicidios	Población	Tasa
2005	227	1 313 338	17
2006	227	1 331 446	17
2007	192	1 359 787	15
2008	1 598	1 384 102	120
2009	2 399	1 407 849	180
2010	3 766	1 332 131	283
2011	2 282	1 336 279	171
2012	854	1 340 403	64
2013	341	1 344 559	25
2014	292	1 348 727	22
2015	305	1 391 180	22
2016	502	1 403 979	26
2017	676	1 416 895	48
2018	1 065	1 429 931	74
2019	1 408	1 443 086	110
Total	**16 134**		

Fuente: Instituto Municipal de Investigación y Planeación, 2019. Con datos de la Secretaría de Salud de Chihuahua (2005-2014); Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2015-2019); II Conteo de Población y Vivienda 2005; XIII Censo de Población y Vivienda 2010 y de la Encuesta Intercensal 2015, INEGI. Nota: la información de 2019. Disponible en: https://diario.mx/juarez/suma-juarez-mil-402-homicidios-dolosos-en-2019-20191208-1597707.html

Gráfica 1. Homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes, 2015-2019



Fuente: Elaboración propia con base en información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2019.

Ciudad Juárez

Ciudad Juárez forma parte de una región fronteriza que se ha constituido históricamente por una serie de eventos y acontecimientos como la guerra, el comercio, la cultura, la economía y la política entre los Estados Unidos de América y México. Desde el tratado de Guadalupe Hidalgo en 1848, donde México firma la paz como país derrotado, y donde le fue cercenada casi la mitad de su territorio por parte del vecino del norte, Paso del Norte, ahora Ciudad Juárez, se transformó en una ciudad fronteriza cuya vocación fue absorber las crisis naturales, económicas y, recientemente, de violencia criminal del resto del país. Así, desde principios del siglo XX, la ciudad ha recibido población rural y urbana proveniente de diferentes estados, que ha migrado de su lugar de origen por varias causas: las crisis regionales de la Laguna (Durango, Zacatecas y Coahuila), las deportaciones desde Estados Unidos, el sismo de la Ciudad de México en 1985, las inundaciones en el estado de Veracruz y Tabasco de principios del siglo XXI, y más recientemente los desplazamientos de población debidos a la violencia en Michoacán, Guerrero y Zacatecas.[10] Agregando a lo anterior, con las oleadas migratorias de la década de 1990 a la fecha, se ha configurado una ciudad peculiar, con enormes problemáticas sociales, ambientales, económicas, de seguridad y urbanas.

En el año 2000, la ciudad continuó con un ritmo de vida urbana caracterizada por los viejos rasgos de las últimas décadas, que incluían el crecimiento de la industria maquiladora, el comercio transfronterizo, el bilingüismo, la dolarización de la economía, la americanización de la cultura, los servicios, algo de turismo, el comercio y el crecimiento urbano. Este último se caracterizó por un modelo de desarrollo de expansión mediante el cual se crearon periferias urbanas carentes de servicios, equipamiento e infraestructura. La industria de la construcción en la ciudad experimentó una bonanza significativa con la construcción de nuevos fraccionamientos de interés social financiados por créditos del INFONAVIT. Los nuevos desarrollos habitacionales albergaron a cientos de miles de familias con una renta baja, haciendo realidad el sueño de tener una vivienda propia. Los desarrolladores y las inmobiliarias aprovecharon la disponibilidad de créditos por parte de las autoridades federales, fomentando un crecimiento ur-

[10] Carlos González, "La deuda histórica a Ciudad Juárez", en Jorge Quintana, Luis Alfonso Herrera, Jaimes Pineda y Martha Patricia Servando y Barraza (coordinadores), *Pensar la Ciudad*, Instituto Municipal de la Mujer-IMIP, Ciudad Juárez, 2015.

bano totalmente desordenado. En el año 2018, en la zona periurbana del suroriente de la cuidad, se ubicaron aproximadamente 142,000 viviendas.[11] Actualmente, esta zona de la ciudad cuenta con más de 400 mil habitantes, según proyecciones del Instituto Municipal de Planeación, dato que contrasta con la obtenida mediante el Censo de Población y Vivienda Intercensal, que reportó 294,559 habitantes en 2010.[12] La zona concentra 40% de los homicidios de la ciudad, entre otros delitos. Ciudad Juárez enfrenta fenómenos sociales, urbanos, ambientales, migratorios, políticos y económicos que, aunque están presentes en el resto de la vieja estructura de la ciudad, allí se dan con extrema virulencia. Éste es el "caldo de cultivo" para reclutar criminales por los grupos del narcotráfico. Por ello, podríamos decir que es un desafío para la gobernanza urbana.

La crisis de 2008 en Estados Unidos provocó una gran pérdida de empleos en la industria maquiladora y otros sectores que dependían directa o indirectamente de estas empresas transnacionales. Iniciaron los despidos y paros técnicos, hasta llegar a más de 90 mil en todo el estado de Chihuahua. Por otro lado, la crisis económica se cruzó con la crisis de violencia provocada por la declaración de guerra por parte del gobierno federal. Las consecuencias de ambas crisis fueron fatales. Esto reflejaba limitaciones en la implementación de una gobernanza urbana con criterios de inclusión, desarrollo y cohesión social. Según el informe del *Plan Estratégico de Juárez 2018*, la población del estado es de 1,428,808 habitantes.[13] De acuerdo con proyecciones del departamento de geoestadística del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP), para el año 2019 la población estimada es de poco más de 1,400,000 habitantes. Recientemente, la ciudad se encuentra inmersa en una nueva oleada de migración/inmigración representada por la llegada a la ciudad de connacionales procedentes de Michoacán, Zacatecas y Guerrero desplazados por la violencia producto de la guerra que libran los grupos de la delincuencia organizada de esos estados de la república.

Las políticas y estrategias instrumentadas por el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, como El Operativo Conjunto Chihuahua (2008), Operación Coordinada Chihuahua (2010) y Todos Somos Juárez (2010), las cuales tuvieron inversiones millonarias en materia urbana y de seguridad para la ciudad, tuvieron poco impacto en la inseguridad y violencia, pues casi no descendieron los diversos índices de criminalidad.

A diferencia de los programas gubernamentales establecidos por la federación y el gobierno estatal, la sociedad civil juarense se organizó de distintas formas con el fin de responder a la crisis urbana y social que el crimen organizado estaba creando en la ciudad. Muchos de estos esfuerzos fueron apoyados por la iniciativa privada y los sectores empresariales de Juárez. Así, se crearon asociaciones civiles con distintos fines y propósitos, al igual que organismos o colectivos juveniles, artísticos, urbanos, musicales, comunitarios, vecinales, los cuales organizaron acciones "públicas" en varios sectores de la población que incluían las zonas más golpeadas por la violencia. Algunas asociaciones civiles y organismos no gubernamentales no eran nuevos y tenían una trayectoria anterior, algo que fue importante para promover la participación social y ciudadana frente a la criminalidad y la inseguridad de 2008 al 2012. Es el caso de Fundación del Empresariado Chihuahuense, A.C. (FECHAC), El Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana (FICOSEC) y Plan Estratégico de Ciudad Juárez A.C. Estos organismos de origen empresarial fueron clave para entender la respuesta del empresariado en la región norteña frente al fenómeno de la violencia y la inseguridad. A partir de estas asociaciones civiles, los organismos no gubernamentales y colectivos encontraron los apoyos para iniciar sus acciones e intervenciones.

Sin embargo, no sólo estas instancias formales respondieron al llamado de las autoridades locales, estatales y federales. También luchadores sociales, activistas y promotores de los derechos humanos se sumaron al esfuerzo de la ciudad para recuperar espacios públicos, colonias y dar seguimiento a las víctimas de la violencia. La incorporación de estos actores sociales y su

[11] Instituto Municipal de Investigación y Planeación, Municipio de Juárez, *Diagnóstico de la zona periurbana de Ciudad Juárez*, Ciudad Juárez, 2018.

[12] INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*, México, 2010.

[13] Disponible en: https://planjuarez.org/documentos/informe-asi-estamos-juarez-2018/

vasta experiencia en campo facilitaron el trabajo de otras organizaciones y colectivos. Incluso las universidades y empresas se apuntaron en las campañas y programas del gobierno federal para abonar al entendimiento y tratamiento de los problemas sociales que estaba dejando como secuela la violencia y la inseguridad.

Desde 2018 han arribado inmigrantes de origen cubano, guatemalteco, hondureño, salvadoreño y africano, que están marcando la agenda pública de la ciudad. Estas tendencias nuevas que experimenta el municipio obligan a fortalecer una gobernanza migratoria multicultural para el desarrollo comunitario.Así, según datos de la Comisión Estatal de Población (COESPO) del estado de Chihuahua*:*

> Existen 18,668 Personas sujetas de protección internacional, se han registrado mediante un número consecutivo desde el 27 de octubre de 2018 a la fecha […] 13,787 connacionales han sido repatriados por el punto de Repatriación Humana "Libertad" ubicada en el Puente Internacional Santa Fe del 1 de enero al 27 de agosto del año en curso […] 16,397 Migrantes de retorno, que esperan la resolución de su solicitud de asilo político hacia Estados Unidos, en Ciudad Juárez a partir del *Migrant Protection Protocols*.[14]

Lo expuesto antes muestra la serie de cambios de tipo estructural que han configurado la ciudad fronteriza y que forman parte de sus cambios y transformaciones, incluidas sus tensiones y contradicciones que se materializan en violencia, criminalidad, inseguridad, feminicidios y pobreza urbana. Una ciudad compleja que forma un entramado urbano y social que, por su condición de pobreza, hace más complicada una lectura fiel de su realidad.

Tijuana

La frontera de Tijuana con el estado de California impacta en las dimensiones de la seguridad nacional, fronteriza y ciudadana, pues esa frontera es una de las más importantes en el mundo. El municipio de Tijuana es el de mayor crecimiento demográfico a nivel nacional, con una población estimada de 1,500, 000 habitantes,[15] lo cual ha generado contrastes sociales cuyo resultado es el agravamiento de las desigualdades, como las demandas limitadas de empleo (incluso de población migrante), rezagos en servicios públicos, inseguridad y violencia, que influyen en la incidencia delictiva local y en el deterioro del tejido social. El municipio de Tijuana también se ha caracterizado por un dinámico crecimiento económico que no ha sido acompañado por el desarrollo social y el bienestar de la población de los estratos sociales más vulnerables. Si bien tiene índices de pobreza más bajos que otros municipios del país y del estado, la desigualdad y el deterioro social son rasgos importantes de su fisonomía urbana. Así, Tijuana, al igual que el resto de los municipios fronterizos mexicanos, cuenta con una problemática local, regional, nacional, transfronteriza e internacional, por lo que es necesario analizarlo bajo un modelo de gobernanza para el desarrollo, que genere condiciones adecuadas de competitividad y bienestar. En 2018, en Tijuana se registraron 2,507 homicidios, lo que implica que hubo un aumento de 500 % en los homicidios de 2014 a 2018 (cuadro 1). Hasta octubre de 2019 se habían registrado más de dos mil. De acuerdo con la Fiscalía General del Estado de Baja California, en los últimos cinco años, en Tijuana ha aumentado la cifra de homicidios por cada 100 mil habitantes: en 2014 fue de 19; en 2015, 23; en 2016, 33; en 2017, 58, y en 2018, 99.[16] Se estima que cerca de 80 % de los asesinatos se atribuye al tráfico de drogas al menudeo y al nuevo sistema de justicia penal, que permite la salida de presuntos delincuentes aun cuando sean detenidos en posesión de armas. Esta flexibilidad legal inhibe la acción policial y genera incentivos para mantener las

[14] COESPO, "Chihuahua, 2019, Ficha informativa de movilidad humana en Ciudad Juárez, numeralia de la contingencia migratoria", Chihuahua, 2019.

[15] INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*, México, 2010.

[16] Fiscalía General del Estado de Baja California, Mexicali, 2019. eguridadbc.gob.mx/Estadisticas/2019/inci_Tijuana.pdf?id=933388075

acciones delictivas. Se estima que sólo 10% de los casos de muertes violentas registradas en Tijuana durante 2019 se han judicializado, es decir, apenas en 170 de los 1,844 homicidios se ha indiciado al presunto responsable.

Entre los factores determinantes de la creciente violencia en el periodo de 2017 a 2019 en Tijuana destacan los siguientes: una mayor presencia del Cártel Jalisco Nueva Generación; una muy limitada presencia de la Sedena y de la Marina; corrupción e impunidad; descoordinación estratégica de las policías locales con el resto de las agencias de seguridad nacional y fronteriza; limitada coordinación interinstitucional; ausencia de programas de prevención y con agenda de derechos a la ciudad; participación limitada de los organismos de la sociedad civil para fortalecer el tejido social; limitada política de estado de derecho, y recursos casi inexistentes para impulsar programas de desarrollo entre población vulnerable (principalmente jóvenes). Esta diversidad de problemas implica el reto de hacer una gestión transversal de distintas dimensiones de la seguridad (nacional, fronteriza y ciudadana), con el fin de mejorar las condiciones de convivencia y reducir el número de delitos. Por todo lo anterior, diez años después, Tijuana superó a Ciudad Juárez, que en 2008 había sido catalogada como la "ciudad más peligrosa del mundo". En 2019, en México se registró el mayor número de asesinatos en la historia, de manera que Tijuana y Ciudad Juárez volvieron a ocupar la posición de "liderazgo" que tuvieron en el periodo del 2008 al 2010 por ser las ciudades con la mayor incidencia de violencia y homicidios.

Elementos de la política de prevención y de seguridad de la administración de Andrés Manuel López Obrador, 2018-2024

Derivado de la criminalidad e inseguridad en ambas ciudades, es pertinente preguntarse si la nueva política de seguridad y de prevención del gobierno federal podrá atender esos problemas y promover una cultura de paz y mayor seguridad ciudadana.

La nueva Estrategia Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024 está compuesta por ocho ejes prioritarios: 1. Erradicar la corrupción y reactivar la Procuración de Justicia; 2. Garantizar empleo, educación y salud; 3. Garantizar respeto y promoción de los Derechos Humanos; 4. Regenerar la ética de la sociedad; 5. Reformular el combate a las drogas; 6. Emprender la construcción de la paz; 7. Recuperación del control de las cárceles y su dignificación; 8. Nuevo Plan de Seguridad Pública para lograr la construcción de una cultura de paz de mano de instituciones y la población.

El desafío de esta estrategia es hacerla viable con base en un eficaz modelo de gestión y de políticas públicas con enfoque transversal y con visión reactiva, estratégica y preventiva. Además, en ella predomina un perfil militar sobre el policial, es decir, prioriza la militarización que no ha dado resultados en la disminución de la criminalidad, pues ésta, por el contrario, ha aumentado, y muestra una menor consideración a la formación policial municipal. La Guardia Nacional podría tener impactos positivos sólo si logra promover una eficaz coordinación con las corporaciones locales y estatales a partir de una agenda integral.

Para lo anterior, la Guardia Nacional debe fortalecer la investigación, la inteligencia, diseñar un programa de prevención transversal y garantizar la procuración de justicia. Para ello es fundamental que el modelo de la Guardia Nacional se fundamente en una gobernanza eficaz de las distintas dimensiones de la seguridad, y no sólo en la respuesta reactiva-militar. La viabilidad de la estrategia para reducir la violencia y la criminalidad en los municipios de Tijuana y Ciudad Juárez dependerá de que se cuente con un modelo de gobernanza estratégica —y con sus distintos componentes (dirección, coordinación, planeación, incentivos, monitoreo, evaluación, rediseño)—, el cual ha estado presente en las mejores prácticas de reducción de la criminalidad a nivel internacional.

Conclusiones generales

En este artículo se analizaron el contexto, los factores determinantes y los impactos de la violencia criminal en Tijuana y Ciudad Juárez en los últimos años, destacando la gestión diferenciada de sus alternativas: política reactiva *versus* preventiva. La experiencia de las dos ciudades es que la articulación de ambas respuestas es una solución al problema de la delincuencia y la seguridad. Se debe impulsar una mejor gobernanza y gobernabilidad social desde una perspectiva de participación ciudadana, la cual está ausente en el caso de Tijuana y se ha desarrollado con más éxito en Ciudad Juárez. Es necesario incluir los enfoques de derechos urbanos y otros como el *urbanismo participativo* o el *urbanismo ciudadano*, que confieren un gran peso a la inclusión de la ciudadanía en los asuntos públicos de la ciudad. Todo ello como parte de un modelo eficaz de gobernanza urbana para el desarrollo local.

La problemática socio-urbana muestra la falta de capacidades del gobierno para solucionar los problemas de las periferias de ambas ciudades, donde se manifiesta la mayor incidencia delictiva y que se han configurado como las "zonas de reclutamiento" de miembros de los grupos criminales. El crecimiento poblacional en ambas ciudades es un gran reto para la planificación urbana. Los tres programas del gobierno federal implementados en Ciudad Juárez entre los años 2008 y 2010 no se aplicaron en Tijuana. La mayor incidencia delictiva que tuvo lugar en 2008 —año en que se registraron cerca de mil homicidios—, se logró reducir con una estrategia integrada de la comandancia militar y de la secretaria de seguridad local, bajo un modelo reactivo, de anticorrupción policial y fortalecimiento a los valores policiales, pero con casi nula participación ciudadana. Ésta es una de las razones del aumento delictivo en Tijuana entre 2018 y 2020, cuando se registraron aproximadamente cinco mil homicidios dolosos. La participación empresarial ha estado ausente en la ciudad, a pesar de ciertos esfuerzos de organismos como USAID, que ha intentado promover una mayor vinculación del sector empresarial, como sucedió en Ciudad Juárez. Uno de los programas piloto en temas de prevención es "Tijuana Innovadora". Sin embargo, sus acciones son limitadas y de escaso impacto, a diferencia de la visión y estrategias transversales promovidas por el FICOSEC en Ciudad Juárez. Con respecto a la integración de nuevos grupos de migrantes, en Tijuana se ha promovido la de la comunidad haitiana, lo que no ha sucedido con la población hondureña que se ha asentado en la ciudad. Estas migraciones multiculturales serán un reto para promover acciones de integración y de mayor tolerancia social y étnica.

El supuesto de análisis plantea que el modelo de gestión de la seguridad y de la prevención en Ciudad Juárez ha sido más estratégico y que cuenta con una perspectiva más integral, orientada hacia un modelo más inclusivo y de derechos a la ciudad, que el de Tijuana. Este municipio está perdiendo las oportunidades de visibilizar nuevas formas de apropiación social para el desarrollo comunitario que reduzcan los amplios márgenes de acción que tienen los grupos criminales. Las ciudades de Tijuana y Juárez tienen el reto de transitar hacia una agenda de derecho a la ciudad articulada con un modelo estratégico y eficaz de seguridad ciudadana y de prevención. En este sentido, la viabilidad de la Estrategia Nacional de Seguridad y de Prevención de la nueva administración federal dependerá de la institucionalización de un modelo eficaz de gobernanza interinstitucional y de políticas transversales en materia de seguridad y desarrollo. De lo contrario, será una estrategia más, que será incapaz de reducir la creciente violencia e inseguridad, que se vincula a las agendas de seguridad nacional, fronteriza, pública y humana.

La posibilidad de promover una nueva política local, federal o interinstitucional para reducir la violencia y la criminalidad, tanto en el ámbito local como nacional, dependerá de que se cuente con un efectivo modelo de gobernanza estratégica con sus distintos componentes (dirección, coordinación, planeación, incentivos, monitoreo, evaluación, rediseño), el cual ha estado presente en las mejores prácticas de reducción de la criminalidad a nivel internacional, como en Medellín, Bogotá, Nueva York y Barcelona.

Tijuana y Ciudad Juárez no están exentas de sufrir los efectos de la escalada nacional de violencia criminal observada en el país desde 2018. Incluso su impacto es mayor que durante el periodo 2008-2010, como se constata por el ascenso en los homicidios en las dos ciudades entre

2017 y 2019 (cuadros 1 y 2). Sin embargo, el caso de Ciudad Juárez muestra que sólo mediante la instrumentación de programas sociales y de prevención, así como de estrategias contra el crimen se lograrán reducir las tasas de la violencia. Esto debe tomarse en cuenta ante el despliegue de la Guardia Nacional como nueva fuerza de contención.

Aunado a lo anterior, es necesario considerar la crisis doméstica en Estados Unidos debida a la expansión del consumo del fentanilo, pues grupos criminales como el Cártel de Jalisco Nueva Generación, el Cártel de Sinaloa y el Cártel del Golfo buscan —como hicieron con la cocaína hace diez años— convertir las dos ciudades más pobladas de la frontera en un campo de batalla para controlar las exportaciones de esa nueva droga y de otras drogas, como la marihuana, la cocaína y la heroína.

18. La crisis de opioides en Estados Unidos: la conexión con México

Jonathan D. Rosen[1]

Actualmente, es más probable una muerte por sobredosis accidental de opioides que un accidente automovilístico. Esta sorprendente estadística muestra cómo los opioides han inundado los Estados Unidos y devastado pueblos y comunidades en todo el país. Esta epidemia no discrimina, pues se han visto afectadas personas de todas las razas, géneros, etnias y niveles socioeconómicos. Este artículo examina las tendencias recientes de la crisis de opioides en Estados Unidos y los vínculos con México, pues este país es muy importante para el tránsito de estas sustancias. La administración de Donald Trump prometió construir un muro para detener el flujo de inmigrantes ilegales y drogas que ingresan al país. Este trabajo analiza algunas de estas tendencias y políticas, y sugiere que, para resolver la crisis de opioides en Estados Unidos, es necesario cambiar las políticas públicas y de seguridad al interior del país.[2]

La interconexión de los Estados Unidos y México

Estados Unidos y México comparten una frontera de aproximadamente 2,000 millas. México ha sido históricamente un país de tránsito y no un importante productor de drogas. La ubicación de México y el tráfico de drogas desde este país a Estados Unidos han sido motivo de preocupación para funcionarios de Washington. Según Ray Walser, un experto latinoamericano:

> Se estima que el 90 por ciento de la cocaína consumida en Estados Unidos ingresa a través de México. Esto significa que entre 300 toneladas métricas (TMs) y 460 TMs de cocaína se introducen de contrabando a Estados Unidos anualmente […]. Los cárteles usan a México como un refugio para grandes envíos desde Colombia, que luego se fragmentan y circulan de contrabando en lotes más pequeños a Estados Unidos, donde se consume un promedio de 19 TMs de heroína de calidad de exportación y 9.400 TMs de marihuana que se cultiva y refina en México.[3]

Estados Unidos y México se han interconectado más debido a la globalización, así como también a más de 25 años de entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que fue acuerdo de libre comercio entre Canadá, México y Estados Unidos que el presidente Bill Clinton firmó en 1993. Miles de camiones pasan de México a Estados Unidos todos los días. Las organizaciones de narcotraficantes han aprovechado la globalización y la interconexión, así como las limitadas inspecciones aleatorias de automóviles. De igual manera, los buques portacontenedores que circulan por autopistas y puertos de entrada presentan desafíos importantes para las fuerzas del orden y la seguridad fronteriza, que intentan detener el flujo de drogas, armas y otros productos ilícitos.

México ha sido elevado en la agenda de seguridad actual de Estados Unidos. Donald Trump se postuló para presidente en 2016 con una plataforma que reivindicaba la necesidad de hacer cumplir

[1] Profesor de la Universidad de la Sagrada Familia, Filadelfia. El autor agradece la colaboración de Sebastian Cutrona.

[2] Ver también para mayor profundidad en el tema: Hanna Samir Kassab y Jonathan D. Rosen, *Illicit Markets, Organized Crime, and Global Security*, Palgrave Macmillan, New York, 2018; Jonathan D. Rosen y Hanna Samir Kassab, *Drugs, Gangs, and Violence*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2018.

[3] Ray Walser, "Mexico, Drug Cartels, and the Merida Initiative: A Fight We Cannot Afford to Lose", *The Heritage Foundation*, 23 de julio, 2008, p. 6.

las leyes, y afirmó que México no está enviando a sus mejores personas, ofendiendo a muchas de ellas debido a sus comentarios sobre este país y su población. Trump argumentó que debe haber un muro para evitar que las drogas entren a través de la frontera y limitar la entrada de inmigrantes ilegales. Sin embargo, los críticos sostienen que el muro no ha logrado detener el narcotráfico y el crimen organizado. Por su parte, los narcotraficantes se han vuelto más creativos en términos de los métodos utilizados para transportar drogas a través de la frontera. Una de las formas que han utilizado los cárteles de la droga es la construcción de túneles a lo largo de la línea de 3,169 kms. de frontera entre ambos países. Las fuerzas de seguridad descubrieron el primer túnel en 1990, en Arizona. Este descubrimiento preocupó a los funcionarios de la administración del presidente norteamericano George H. W. Bush, pues abría la posibilidad de que las organizaciones de crimen organizado hubieran construido otros dispositivos similares a través de la frontera para contrabandear drogas a Estados Unidos.[4] La cantidad de túneles utilizados por los narcotraficantes y los grupos del crimen organizado aumentaron con el tiempo. Desde el primer descubrimiento, los funcionarios de seguridad han encontrado más de 180 túneles, lo que demuestra su proliferación a medida que los narcotraficantes se han vuelto más innovadores y emprendedores en los mecanismos utilizados para transportar drogas al mercado más grande del mundo. En resumen, los narcotraficantes se han vuelto más sofisticados en la construcción de túneles. El narcotraficante más famoso por la construcción de túneles es Joaquín "El Chapo" Guzmán, exlíder del Cártel de Sinaloa.

Además de los túneles, los narcotraficantes han utilizado otras tecnologías, como catapultas, cañones, aviones ultraligeros y drones para transportar drogas de México a Estados Unidos. Los aviones ultraligeros no vuelan alto, sino más bien cerca del suelo, lo que dificulta la detección de dichos objetos. Además, no son difíciles de construir y no son muy costosos. Las personas también pueden aprender a operar dichos equipos sin mucha capacitación. Este medio también tiene la capacidad de transportar grandes cantidades de drogas, cientos de libras, lo que hace muy probable que los traficantes usen estas máquinas con mayor frecuencia como un medio de transporte viable y asequible.[5] Además, los drones se han utilizado para llevar drogas a través de la frontera. En resumen, las organizaciones de narcotraficantes son creativas y continúan evolucionando para evadir a las autoridades con el fin de traficar bienes ilícitos.

Cárteles mexicanos, producción y tráfico de opioides

Los cárteles mexicanos también han participado en la producción y el tráfico de heroína. Según la Administración de Drogas y Narcóticos (DEA, por sus siglas en inglés), las organizaciones mexicanas de narcotráfico han desempeñado un papel importante en la cadena de suministro del mercado de heroína en Estados Unidos. Las redes criminales colombianas habían suministrado heroína a los estados de la costa este en los últimos 20 años, pero los cárteles mexicanos han mejorado su infraestructura para diversificar y expandir las operaciones en el comercio de heroína.[6] México ha sido testigo de un aumento en el cultivo de opio, que es el ingrediente clave utilizado para producir heroína. En 2015, Jack Riley, Administrador Adjunto Interino de la DEA, declaró:

> La DEA también ha visto un aumento del 50 por ciento en el cultivo de amapola en México, principalmente en el estado de Guerrero y el "Triángulo de Oro" mexicano que incluye los estados de Chihuahua,

[4] Douglas Jehl, "$1-Million Drug Tunnel Found at Mexico Border: Narcotics: The passageway ends at a warehouse in Arizona. It was used to bring cocaine into the U.S.", en *Los Angeles Times*, 19 de mayo de 1990.

[5] Mike LaSusa, "5 Clever Ways Mexico Cartels Move Drugs Across US Border", en *InSight Crime*, 4 de octubre, 2016, pp. 2-3. Disponible en: http://www.insightcrime.org/news-analysis/5-clever-ways-mexico-cartels-move-drugs-over-us-border.

[6] DEA, *National Heroin Threat Assessment Summary–Updated*, DEA, Springfield, 2016, p. 8.

> Sinaloa y Durango. El aumento del cultivo da como resultado un incremento correspondiente en la producción y el tráfico de heroína desde México hacia Estados Unidos, e impacta en nuestras dos naciones, al fomentar la escalada del consumo de heroína en Estados Unidos, así como la inestabilidad y la violencia que crecen en todas las áreas de México.[7]

El aumento en la producción de heroína se basa en lo que algunos expertos llaman una estrategia de tres pilares: aumentar la producción; expandirse a nuevos mercados para incrementar la participación en el mercado y los ingresos, y mejorar las técnicas de producción para competir con grupos rivales del crimen organizado, particularmente en Colombia, que producen heroína.[8] Uno de los estados en México que ha visto un aumento en la producción de ésta es Guerrero, que se encuentra en el suroeste del país. Un oficial militar mexicano sostuvo en 2016 que al menos 1,287 comunidades en Guerrero dependen del cultivo de amapola para su bienestar.[9] Las organizaciones criminales necesitan personas que viven en el área para cultivar marihuana y amapola. Los grupos del crimen organizado proporcionan a las personas un ingreso garantizado, ya que compran los productos a los agricultores. Una hectárea de amapola produce ocho kilogramos de lo que se conoce como goma de opio, que genera aproximadamente un kilogramo de heroína que puede ser traficada por una suma considerable. De hecho, algunas estimaciones muestran que la heroína completamente refinada tiene un valor estimado de casi 87,000 pesos por kilo (3,500 US Dólares), lo que revela el alto nivel de ganancias que se puede obtener de su comercio.[10] En estos cultivos ilegales hay un problema de desarrollo subyacente, ya que los agricultores pobres que viven en Guerrero cultivan esta sustancia que es mucho más lucrativa que otros productos lícitos. Además, la gran demanda de amapola significa que las personas que la cultivan no tienen que buscar un mercado, pues los individuos involucrados en la cadena de suministro de la producción de drogas vienen a ellos. El jefe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en México, Antonio Mazzitelli, sostiene que es importante señalar que la producción no genera subdesarrollo, sino que el subdesarrollo hace que las personas participen en el cultivo del opio.[11]

La producción de heroína en este estado se ha visto facilitada por problemas estructurales: Guerrero es un estado pobre que está plagado de altos niveles de corrupción. La desaparición forzada de 43 estudiantes de la Escuela Normal "Raúl Isidro Burgos" de Ayotzinapa, la madrugada del 27 de septiembre de 2014, resultó en un escándalo internacional. Las fuerzas policiales —según diversas investigaciones— habrían colaborado en el secuestro y/o asesinato de los estudiantes en la ciudad de Iguala y entregado sus cadáveres a la organización criminal Guerreros Unidos, un grupo criminal involucrado en la exportación de heroína a Chicago. Además, la infraestructura y las carreteras deficientes en el estado dificultan que los agricultores transporten amapola al mercado, situación que los grupos criminales resuelven fácilmente, ya que pueden comprar los productos directamente, aliviando la carga a los agricultores.[12]

Además, México se ha convertido en un importante país de tránsito de fentanilo. Los puertos de Lázaro Cárdenas y Manzanillo son los lugares por donde muchos de los precursores del fentanilo ingresan al país para ser procesados y dispersados a otras ciudades importantes, como Culiacán, Guadalajara y Ciudad de México, que se encuentran estratégicamente ubicadas en todo el país. Estas ciudades sirven como centros de producción donde los precursores se trans-

7 Jack Riley, "Statement of Jack Riley: Acting Deputy Administrator Drug Enforcement Administration", en *Committee on Energy and Commerce Health Subcommittee, United States House of Representatives*, 8 de octubre, 2015, pp. 6-7. Disponible en: https://www.dea.gov/pr/speeches-testimony/2015t/100815t.pdf.

8 Michael Lohmuller, "DEA Lays Out New Dynamic for Regional Heroin Trafficking", en *Insight Crime*, 12 de octubre, 2015. Disponible en: http://www.insightcrime.org/news-briefs/dea-lays-out-new-dynamic-regional-heroin-trafficking.

9 Rolando Aguilar, "Amapola sostiene a 1,287 poblados; Guerrero, monarca de la heroína", en *Excélsior*, México, 20 de abril de 2016.

10 Michael Lohmuller, "Report Documents Guerrero's Role as Mexico's Poppy Capital" (20 de abril de 2016). Disponible en: https://www.insightcrime.org/news/brief/report-documents-guerrero-role-mexico-poppy-heroin-epicenter/"

11 Antonio Mazzitelli, citado en Azam Ahmed, "Young Hands in Mexico Feed Growing U.S. Demand for Heroin", en *The New York Times*, 29 de agosto de 2015.

12 Michael Lohmuller, "Report Documents Guerrero's Role as Mexico's Poppy Capital". Disponible en: https://securityassistance.org/ar/author/michael-lohmuller?page=1, 21 de abril de 2016.

forman en fentanilo. Las autoridades han visto píldoras falsas que se mezclan con la sustancia que se usa como método de transporte del producto. Luego, los productos se mueven a través de México rumbo a Estados Unidos, donde la demanda de fentanilo ha seguido aumentando, lo que lo convierte en un negocio lucrativo para los traficantes. La investigación indica que hasta75 por ciento de las píldoras falsas y el fentanilo ingresan a Estados Unidos a través del punto de cruce Tijuana-San Diego por medio de varios mecanismos de contrabando, incluidos automóviles y personas a quienes se les paga por esta actividad. Dada la gran cantidad de automóviles que cruzan la frontera cada día, es imposible inspeccionar cada uno de ellos y detener las grandes cantidades de fentanilo que cruzan la frontera.[13]

La creciente demanda de opioides en los Estados Unidos

El aumento del tráfico de heroína se debe, en parte, a su consumo en Estados Unidos. Jack Riley sostiene que "[los] cárteles tienen un buen manejo del apetito en Estados Unidos".[14] Él ha argumentado que comprenden la naturaleza de la adicción en este país: "Entienden el problema de los medicamentos recetados aquí, y esa es una de las principales razones por las que se está viendo la expansión de la producción de amapola".[15] La producción de opio en México aumentó 50 por ciento en 2014. El número de muertes por heroína debido a una sobredosis también se ha incrementado con el tiempo. Según el Centro para el Control de Enfermedades (CDC), la última década ha sido testigo de un aumento del consumo de esta droga de más del doble para personas entre las edades de 18 y 25 años.[16] El número de muertes relacionadas con la heroína se incrementó en 39 por ciento entre 2012 y 2013.[17] Además, la cantidad de muertes por intoxicación por heroína aumentó 248 por ciento entre 2010 y 2014, año en que se registraron 10,574 muertes relacionadas con esta droga.[18] La investigación también indica que nueve de cada 10 usuarios de heroína también usan otras sustancias. De hecho, casi la mitad (45 por ciento) de los adictos a la heroína son adictos a otros analgésicos a base de opioides.[19]

Los datos muestran que sólo en 2016, aproximadamente 64,000 personas perecieron por sobredosis de drogas. Algunos estados han sufrido más que otros. En Ohio, por ejemplo, varios condados fueron testigos de aumentos dramáticos en el número de este tipo de muertes. En el condado de Cuyahoga, 267 personas murieron por esta causa en 2010, mientras que en 2017 este número pasó a 775. Por otro lado, el número de muertes por sobredosis en el condado de Montgomery pasó de 127 en 2010 a 800 en 2017.[20] Además, el número de incautaciones de heroína ha aumentado en los últimos años, al pasar de 2,763 kilogramos en 2010 a 6,722 en 2015. La cantidad de personas que murieron por intoxicación por heroína aumentó 248 por ciento entre 2010 y 2014.[21] En 2019 los muertos por sobredosis llegaron a 71,000.[22]

Nuevas drogas también han comenzado a circular, presentando grandes desafíos para la policía. Un ejemplo es el *flakka* o *grava* en algunas partes del país. Este medicamento mortal se conoce como "la locura de $5". Sin embargo, se puede vender por tan sólo por tres dólares. Según el investigador Lucas Watterson, "Flakka surgió en gran medida como un reemplazo del MDVP

[13] Steven Dudley, Deborah Bonello, Jaime Lópezx-Aranda, Mario Moreno, Tristan Clavel, Bjorn Kjelstad y Juan José Restrepo, *Mexico's Role in the Deadly Rise of Fentanyl*, Woodrow Wilson Center, Washington, D.C., 2019.

[14] Jack Riley citado en Azam Ahmed, "Young Hands in Mexico Feed Growing U.S. Demand for Heroin", *op. cit.*

[15] *Ibid.*

[16] CDC, "Today's Heroin Epidemic". Disponible en: https://www.cdc.gov/vitalsigns/heroin/.

[17] "The Numbers Behind America's Heroin Epidemic", en *The New York Times*, 30 de octubre, 2015.

[18] DEA, *National Heroin Threat Assessment Summary–Updated*, *op. cit.*

[19] "Today's Heroin Epidemic", en *Center for Disease Control and Prevention (CDC)*; "The Numbers Behind America's Heroin Epidemic".

[20] Joseph Katz, "Drug Deaths in America Are Rising Faster Than Ever", en *The New York Times*, 5 de junio, 2017.

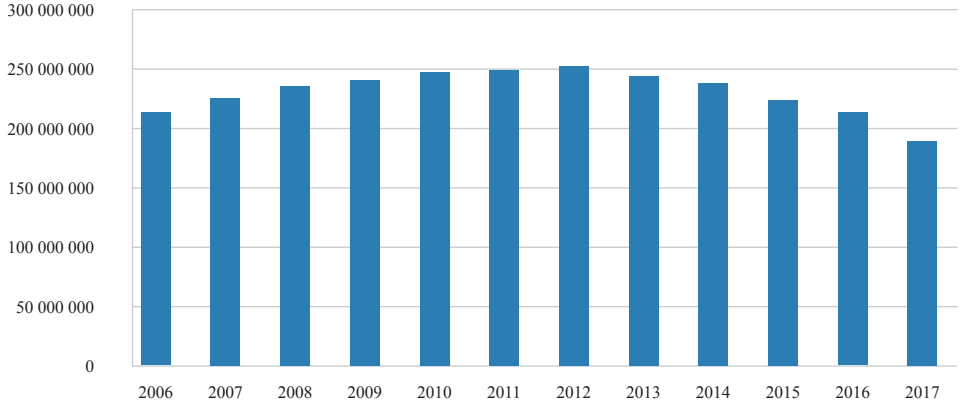
[21] DEA, *2016 National Drug Threat Assessment Summary*, DEA, Springfield, 2016.

[22] Disponible en: https://www.infobae.com/america/eeuu/2020/07/16/estados-unidos-registro-71000-muertes-por-sobredosis-de-drogas-en-2019-un-nuevo-maximo-historico/

[sales de baño]".[23] Muchas drogas sintéticas provienen de China. Además de ser vendidas por distribuidores, las personas pueden comprarlas a través de internet o incluso en una estación de servicio local. El consumo de este medicamento produce delirio, así como elevaciones extremas de la temperatura corporal. A menudo, los usuarios sienten que tienen poderes excesivos y son súper humanos.

Algunos estados de Estados Unidos se han visto afectados por la heroína y el fentanilo. La mayoría de los estados experimentaron un aumento en el número de muertes relacionadas en 2015, en comparación con 2014. Por ejemplo, el porcentaje de muertes durante este período en Mississippi aumentó 65.2 por ciento. El número de muertes relacionadas con heroína incrementó 64.8 por ciento de 2014 a 2015 en Florida. Otros estados que presenciaron picos en el porcentaje de muertes relacionadas con esta droga durante este período son Alaska (48), Carolina del Norte (47.7), Idaho (45.5) y Georgia (45.1).[24] Un mapeo del número de muertes por heroína pinta un panorama sombrío y sugiere que la situación podría empeorar con el tiempo.

Gráfica 1. Conteo de fallecidos a causa de sobredosis de opioides, 2017



Fuente: Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades, "Tasas de mortalidad por sobredosis de drogas en 2017".

El fentanilo, que es una droga extremadamente peligrosa, también está presente en los lugares en donde se encuentra la heroína. El número de muertes relacionadas con éste aumentó entre 2014 y 2015, particularmente al este del río Mississippi. Michigan, por ejemplo, presenció un aumento de 156.7 por ciento en el número de muertes relacionadas con el fentanilo entre 2014 y 2015. Otros estados con esta alza porcentual son Nueva York (127.2), Connecticut (124.5), Illinois (118.9) Nueva Jersey (118.9) y Pensilvania (97.7). En resumen, el fentanilo y la heroína son una combinación mortal que representa grandes desafíos para la salud pública.

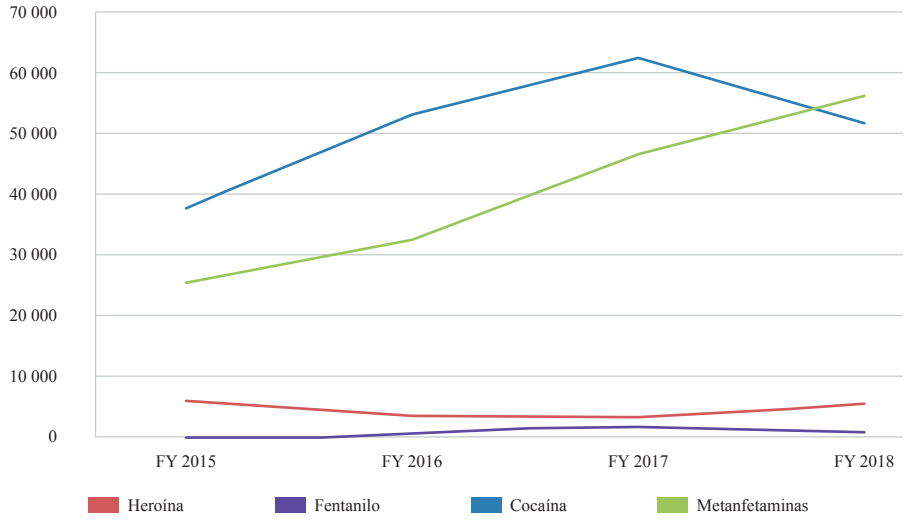
El gobierno de Estados Unidos ha estado combatiendo el tráfico de heroína, como lo muestra el aumento de las incautaciones de esta droga en los últimos años. En 2010, por ejemplo, la policía confiscó 2,763 kilogramos de heroína. El número de incautaciones continuó aumentando de 3,733 en 2011 a 4,391 en 2012. En 2015, la policía informó que 6,722 kilogramos de heroína fueron interceptados en Estados Unidos.[25] El aumento en el número de incautaciones demuestra el poder del tráfico de drogas. Sin embargo, los analistas no deberían ser demasiado apresurados en aclamar la victoria contra las organizaciones criminales, ya que los narcotraficantes continuarán abasteciendo el mercado en Estados Unidos si existe demanda.

[23] Lucas Watterson citado en Carina Storrs, "What is flakka (aka gravel) and why is it more dangerous than cocaine?", en *CNN*, 26 de mayo, 2015.

[24] Evan Horowitz, "The heroin epidemic is spreading", en *Boston Globe*, 22 de diciembre, 2016.

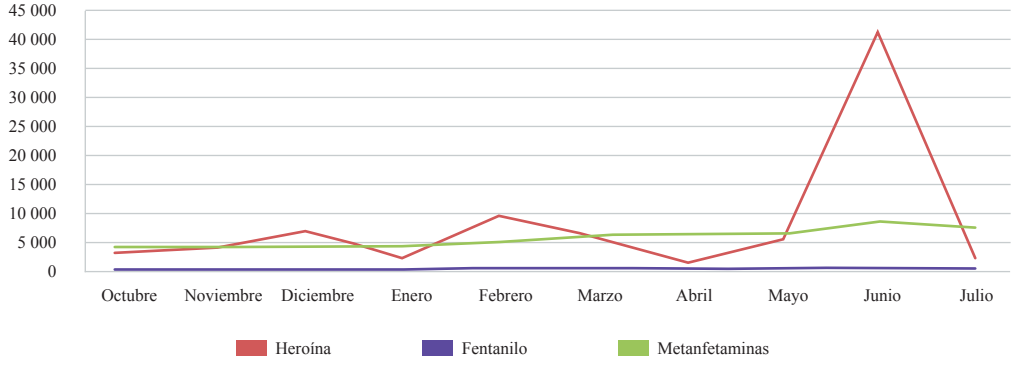
[25] DEA, *National Heroin Threat Assessment Summary–Updated*.

Gráfica 2. Captura de drogas incautada en Estados Unidos (en libras)



Fuente: Aduanas y Protección Fronteriza de EE. UU., "CBP Enforcement Statistics FY 2019".

Gráfica 3. Cantidad de drogas en Estados Unidos entre 1 de octubre de 2018 y 31 de julio de 2019



Fuente: U.S. Customs and Border Protection, "CBP Enforcement Statistics FY 2019".

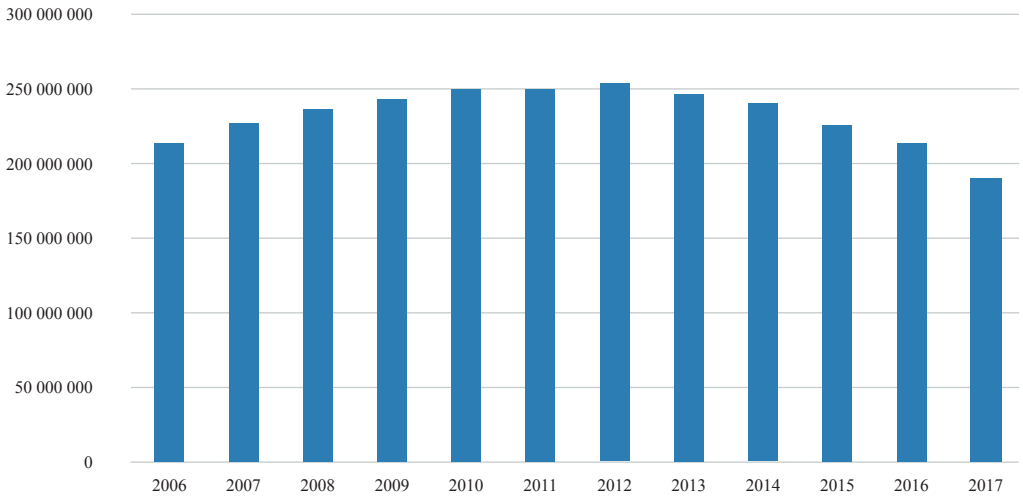
¿Qué ha causado la epidemia de opioides?

Hay varias teorías que buscan explicar por qué hay una crisis de opioides en Estados Unidos. Las ventas de medicamentos recetados en ese país han aumentado con el tiempo y los expertos sostienen que el consumo farmacéutico se ha vuelto astronómico. Valerie Paris señala: "Estados Unidos gasta casi $1.000 por persona por año en productos farmacéuticos. Eso es alrededor del 40 por ciento más que el siguiente país que más gasta, Canadá, y más del doble de lo que gastan países como Francia y Alemania".[26] Existe la preocupación de que sea demasiado fácil para las perso-

[26] Valerie Paris, "Why do Americans spend so much on pharmaceuticals?", en *PBS*, 7 de febrero de 2014, p. 1.

nas en ese país recibir una receta médica.[27] Según los Centros para el Control de Enfermedades (CDC), "los proveedores de atención médica, incluidos aquellos que se encuentran en entornos de atención primaria, informan su preocupación por los riesgos de adicción y sobredosis relacionados con los opioides, así como la capacitación insuficiente en el manejo del dolor. Aunque los opioides recetados pueden ayudar a controlar algunos tipos de dolor, no hay evidencia suficiente de que mejoren el dolor crónico y la calidad de vida. Además, el uso a largo plazo de analgésicos opioides para el dolor crónico puede estar asociado con el abuso y la sobredosis, particularmente en dosis más altas".[28] Las personas pueden desarrollar una adicción a estas drogas altamente potentes, volviéndose adictas, y consecuentemente, recurrir a otros narcóticos a través de medios ilícitos si los médicos no pueden o no quieren seguir recetándoles drogas.

Gráfica 4. El número total de recetas médicas de opioides en Estados Unidos



Fuente: CDC, "EE. UU. Mapas de tasas de prescripción de opioides".

En agosto de 2019, un juez en Oklahoma falló contra la farmacéutica Johnson & Johnson. La sentencia obligó a la compañía a pagar más de 570 millones de dólares por su papel en la epidemia de opioides. Específicamente, Johnson & Johnson fue acusada de promover publicidad engañosa. El juez sostuvo que este gigante farmacéutico no se adhirió a la investigación científica, sino que ignoró la información sobre el peligro de estas píldoras para aumentar la cantidad de ingresos que la compañía podría generar. Sin embargo, ha apelado el fallo.

El número de casos contra otras compañías farmacéuticas, incluida Purdue Pharma, es de alrededor de 1,900. Esto podría llevarla a la bancarrota. Además, los casos demuestran que los legisladores y ciudadanos buscan responsabilizar a estas empresas. Algunos académicos y analistas comparan este fenómeno con la gran cantidad de demandas contra corporaciones de tabaco que condujeron a acuerdos y obligaron a estas compañías a cambiar ciertas políticas.

[27] Para más información sobre este tema, véase: Anna Lembke, *Drug Dealer, MD: How Doctors Were Duped, Patients Got Hooked, and Why It's So Hard to Stop*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2016; John Temple, *American Pain: How a Young Felon and His Ring of Doctors Unleashed America's Deadliest Drug Epidemic*, Lyons Press, Guilford, CT, 2015.

[28] CDC, "Opioid Overdose". Disponible en: https://www.cdc.gov/drugoverdose/data/prescribing.html.

Conclusiones

La administración de Donald Trump responsabilizó a México de muchos de los problemas que enfrenta Estados Unidos. El presidente norteamericano prometió construir un muro, para combatir la inmigración ilegal y el ingreso de drogas al país. Sin embargo, se debe prestar más atención en abordar las causas subyacentes a los problemas internos de Estados Unidos. La epidemia de opioides está vinculada en gran parte a los médicos que recetan medicamentos en exceso y a la publicidad falsa e información engañosa proporcionada por las principales compañías farmacéuticas.

Los narcotraficantes en México han respondido a los crecientes niveles de demanda de opioides, pues son oportunistas y buscan diversificar sus fuentes de ingresos. Construir barreras físicas entre Estados Unidos y México no ha logrado detener el ingreso de drogas, por ello, se debe hacer mayor hincapié en el tratamiento y la rehabilitación. El enfoque de combatir el suministro, como se ha visto en el pasado, no logra resolver el problema. Por ello, se necesita invertir más dinero en educación, tratamiento y rehabilitación. De lo contrario, esta crisis continuará y el número de muertes relacionadas con opioides podría incluso aumentar.

19. Fentanilo en México: confiscación de cargamentos 2017-2019

Josué Ángel González Torres[1]

Introducción

La crisis del consumo del fentanilo en Estados Unidos en los últimos años llevó al gobierno de Donald Trump a definirlo como un asunto de seguridad nacional. Se va a analizar en el presente ensayo la confiscación de cargamentos por dependencia federal de enero de 2017 a agosto de 2019. Desde 2017, se registran muertes por su consumo en ese país del orden de más de 60 mil por año, por lo que también se considera una grave crisis de salud pública. En las relaciones con México, la capacidad de las autoridades mexicanas para lograr decomisos de fentanilo está siendo un factor relevante como indicador de eficacia de la estrategia de seguridad de México, y de voluntad en la cooperación binacional antidrogas.

La organización criminal más favorecida por el arribo de químicos provenientes de China para producir fentanilo es el Cártel de Jalisco Nueva Generación, por el control criminal que ejerce en los puertos de Manzanillo, Colima, y Lázaro Cárdenas, Michoacán. Otro peligro para México es que, a diferencia de otras drogas como la cocaína y la heroína, que por su alto costo no tienen un amplio número de consumidores en México, esta droga es un gran peligro a la salud pública, pues puede ser atractivo para los grupos criminales abrir un mercado de consumidores entre los jóvenes mexicanos.

El fentanilo es un opioide sintético[2] usado como analgésico o anestésico para atender dolores severos.[3] Fue sintetizado químicamente por primera vez en 1959 para el tratamiento de pacientes con dolores crónicos, etapas terminales u operaciones quirúrgicas.[4] Desde 1964 ha sido sometido a supervisión internacional por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).[5] De acuerdo con la Drug Enforcement Administración (DEA) de los Estados Unidos, el fentanilo es de 50 a 100 veces más potente que la morfina, así como de 30 a 50 veces más fuerte que la heroína. Dependiendo de la pureza, una dosis de dos miligramos puede ser fatal para una persona.[6] El carfentanilo, una sustancia análoga derivada del fentanilo, es 10 mil veces más potente que la morfina y tiene un uso primordialmente veterinario.[7]

Los efectos de su consumo van desde la euforia, sedación, náuseas, somnolencia y sequedad en la boca, hasta paros cardiorrespiratorios, reducción de la presión sanguínea, convulsiones y, en el peor de los casos, muerte por sobredosis.[8]

1 Estudiante de doctorado del Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

2 Los opioides sintéticos son producidos químicamente en laboratorios y tienen efectos similares a los derivados naturalmente del opio, como la morfina. Véase GAO, *Stopping the Misuse of Fentanyl and Other Synthetic Opioids*, Congreso, Estados Unidos. Disponible en: https://www.gao.gov/assets/700/690863.pdf

3 UNODC, "Fentanyl and its analogues–50 years on", en *Global Smart Update*, Vol. 17, UNODC Research, ONU, 2017, p. 3.

4 DEA, *Fentanyl. A Briefing Guide for First Responders*, Drug Enforcement Administration, Estados Unidos, U.S. Department of Justice, p. 3.

5 UNODC, "Fentanyl and its analogues-50 years on", *op. cit*., p. 3.

6 DEA, *National Drug Threat Assessment* 2017, Drug Enforcement Administration, U.S. Department of Justice, Estados Unidos, octubre de 2017, p. 57.

7 DEA, "Fentanyl. A Briefing Guide for First Responders", *op. cit*., p. 5; UNODC, "Fentanyl and its analogues 50 years on", *op. cit*., p. 3.

8 *Ibidem.*

En el mercado ilícito, el fentanilo es mezclado con otras drogas que pueden potencializar sus efectos como la heroína, la cocaína, la mariguana y otros opioides. Algunos de los nombres de las mezclas son "muerte gris", "diablito", "china blanca", "TNT", "apache", "*dance jever*", "*he-man*" y "rey de marfil", entre otras.[9]

Esta droga química ha tomado una importancia creciente en el último lustro en el mercado ilícito de drogas, por lo que el objetivo central del presente artículo es analizar la producción, el transporte y la disponibilidad del fentanilo en México y sus implicaciones internacionales en el periodo de enero de 2017 a agosto de 2019.

Para lograr tal objetivo se realizó un monitoreo de incautaciones en fuentes abiertas, en el que se detectaron 220 decomisos en México en el periodo señalado.[10] La información obtenida se sistematizó en una hoja de cálculo donde se desagregó en fecha, municipio, entidad, cantidad decomisada, tipo de decomiso, forma de ocultamiento, descripción, dependencia gubernamental que logró la confiscación y fuente de información, entre otras variables.

El artículo se compone por tres secciones generales. En la primera, se establece un breve contexto internacional del fentanilo, particularmente el consumo creciente y el problema de salud en Estados Unidos, así como la producción y la industria farmacéutica en China. En la segunda sección, se muestran los principales hallazgos relacionados con el caso mexicano, destacando las entidades federativas, municipios, rutas para el tránsito y otras características relevantes. En la tercera parte, se hace un recuento y se dan a conocer recomendaciones puntuales dirigidas a las instancias federales del gobierno mexicano.

Contexto internacional

Estados Unidos

Uno de los factores internacionales más relevantes para explicar la producción, el transporte y la venta de fentanilo en México está relacionado con el creciente consumo de la sustancia y la muerte por sobredosis en los Estados Unidos. Basta decir que en 1999 había una tasa de 0.3 muertes por sobredosis por cada 100 mil habitantes; en 2013, aumentó a una víctima, mientras que en 2017 ésta se ubicó en nueve víctimas.[11]

Conforme a la información publicada por el Center for Desase Control and Prevention (CDC) de Estados Unidos, en 2017, de las más de 72 mil muertes por sobredosis en el consumo de drogas, la proporción más alta ocurrió por fentanilo y otras sustancias análogas, con casi 30 mil muertes.[12]

Se trata de un problema que ha crecido de manera importante en los últimos años. Entre 2000 y 2005, la DEA y otras agencias de seguridad desmantelaron los primeros laboratorios

[9] DEA, "Fentanyl. A Briefing Guide for First Responders", *op. cit.*, p. 6; y Stewart, Scott, "Mexico's Cartels Find Another Game Changer in Fentanyl", en Straffor, Estados Unidos, agosto de 2017, p. 6. Disponible en: https://worldview.strattor.com article/mexicos-cartels-find-another-game-changer-fentanyl.

[10] Existen varias limitaciones al trabajar con fuentes abiertas. La elaboración del artículo se enfrentó con dos. La primera es la posibilidad de que haya habido cargamentos importantes que no se hayan identificado en los medios de comunicación o que no hayan sido dados a conocer por las autoridades, por lo que no podrían ser tomados en cuenta. La segunda es que se da por sentado que la información en los medios es precisa, esto es, que son correctos los datos en términos de ubicación, identificación de la sustancia, dependencias gubernamentales intervinientes, entre otras características. Así, la información reportada por los medios en ocasiones es poco rigurosa o inexacta.

[11] Hedegaard, Holly, Miniño, Arialdi y Warner, Margaret, "Drug Overdose Deaths in the United States 1999-2017", en *NCHS Data Brief*; National Center for Health Statistics, Estados Unidos, noviembre de 2018. Disponible en: https://www.cdc.gov,nchs/products/databriefs/db329.htm

[12] National Center for Health Statistics, "Overdose Death Rates", agosto de 2018. Disponible en: https://www.drugabuse.gov/related-topics/trends-statistics/overdose-death-rates

clandestinos en suelo norteamericano. En el mismo periodo, Nueva Jersey, Maryland, Virginia, Indiana, Ohio e Illinois registraron un incremento importante por consumo de la sustancia.[13]

Estadísticas oficiales de salud de Estados Unidos refieren que, en 2016, los cinco estados con la tasa más alta de muertes por sobredosis fueron New Hampshire, con 30.3 por cada 100 mil habitantes; West Virginia, con 26.3; Massachusetts, con 23.5; Ohio, con 21.1, y el Distrito de Colombia, con 19.2.[14]

Como medida emergente, el primer estado en declarar emergencia de salud fue Massachusetts en 2014, posteriormente lo hizo Virginia en 2016 y un año después se sumaron Alaska, Florida, Arizona y Maryland. También en 2017, a través de la Orden Ejecutiva 13784, el Presidente Donald Trump estableció la Comisión Presidencial sobre la Lucha contra la Drogadicción y la Crisis de Opioides.[15]

En el documento *National Drug Threat Assessment 2018*, se sostiene que el fentanilo proviene en buena medida de México. El principal punto de confiscación de la sustancia en 2017 en la frontera fue San Diego, donde se concentró 85% de las incautaciones (447 de los 524 kilogramos). Mientras que la segunda zona con la mayor cantidad de intercepciones fue Tucson, región que concentró 14%.[16]

China

China es considerada por las autoridades norteamericanas como el principal país productor y exportador de precursores químicos y sustancias análogas del fentanilo.[17] En el país asiático, se ha identificado la venta de la sustancia en estado puro, precursores químicos, fentanilo mezclado con otras sustancias licitas e ilícitas, así como la maquinaria necesaria para su producción.

La Comisión para la Revisión de la Relación Económica y de Seguridad entre Estados Unidos y China sostiene que existen más de 5 mil empresas operando en el país, es decir, tiene un contexto donde es posible obtener y comercializar la sustancia.[18] En 2014, fue el segundo país con mayores ingresos a nivel mundial por concepto de industria farmacéutica, con ventas cercanas a los 105 mil millones de dólares, únicamente superado por Estados Unidos, con ventas cercanas a los 380 mil millones.[19]

Una de las formas más utilizadas para el transporte de fentanilo de China hacia Estados Unidos es el correo postal, por medio del cual se envían pequeñas dosis difíciles de rastrear. Para la compraventa se utilizan portales de internet (como *Weiku.com* o *Mfrbee.com*) en los que es posible pagar por medios tradicionales o monedas electrónicas *(bitcoins)*. En estas páginas de internet se puede comprar y recibir fentanilo prácticamente en cualquier país del mundo.[20]

Entre 2015 y 2018, como resultado de diversas negociaciones con Estados Unidos, China incluyó cerca de 138 drogas sintéticas en las listas de sustancias reguladas, entre ellas 23 sustancias análogas al fentanilo.[21] El 1° de mayo de 2019, el gobierno de China prohibió todos los

[13] DEA, "Fentanyl. A Briefing Guide for First Responders", *op. cit.*, p. 3.

[14] DEA, *National Drug Threat Assessment 2018*, Drug Enforcement Administration, U.S. Department of Justice, Estados Unidos, octubre de 2018, p. 29.

[15] GAO, "Illicit Opioids. While Greater Attention Given to Combating Synthetic Opioids, Agencies Need to Better Assess their Efforts", en *Report to Congressional Requesters*, Estados Unidos, marzo de 2018, p. 16, y Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, *Estados Unidos declara situación de crisis por el consume de opioides. antecedentes y perspectivas*, Senado de la República, México, 7 de noviembre de 2017, p. 3.

[16] DEA, *National Drug Threat Assessment 2018*, *op. cit.*, p. 34.

[17] GAO, "Illicit Opioids. While Greater Attention Given to Combating…", *op. cit.*, p. 10.

[18] O'Connor, Sean, "Fentanyl: China's Deadly Export to the United States", en *U.S.–China and Security Review Commission*, Estados Unidos, 1° de febrero de 2017, p. 7.

[19] *Ibidem*.

[20] China y su tesoro más siniestro: la producción descontrolada del devastador fentanilo", en *Infobae*, México, 9 de octubre de 2018. Disponible en: https://www.infobae.com/america/mundo/2018/10/09/china-y-su-tesoro-mas-siniestro-la-produccion-descontrolada-del-devastador-fentanilo/

[21] O'Connor, Sean, "Fentanyl: China's Deadly Export to the United States", *op. cit.*, p. 11.

químicos análogos al fentanilo. Tal hecho podría representar un gran incentivo para trasladar la cadena de producción hacia México.[22]

Análisis de incautaciones de fentanilo en México (2017-2019)

México es una pieza clave en el mercado internacional del fentanilo. La sustancia proviene principalmente de China y, para su tránsito hacia 1os Estados Unidos, México es utilizado como vía de transporte y, de manera creciente, como zona de producción.[23] Al menos dos grupos criminales están involucrados a nivel doméstico en su comercialización: el Cártel de Sinaloa y el Cártel Jalisco Nueva Generación.[24]

Uno de los elementos más atractivos para los grupos criminales es el precio del fentanilo. Un kilo con alto nivel de pureza obtenido en China puede tener un costo que va de los 3 mil 300 a los 5 mil dólares. Ese mismo kilo puede ser rebajado o mezclado con otras drogas para obtener de 16 a 24 kilogramos de producto para la venta, con lo que se puede obtener una ganancia de entre 1.2 y 1.9 millones de dólares.[25] Es importante resaltar que, a diferencia del fentanilo proveniente de China que puede alcanzar más de 90% de pureza, el proveniente de México tiene en promedio 10% de pureza.[26]

En cuanto a la elaboración, producir una píldora en México puede costar centavos de dólar y puede ser vendida en tres dólares. En Estados Unidos, la venta de cada píldora puede costar entre 5 y 20 dólares.[27]

Otro de los elementos clave es el transporte. Es suficiente trasladar un kilogramo para poder obtener ganancias de más de un millón de dólares, lo que representa una revolución en el mercado de las drogas ilícitas. Ya no es necesario el transporte de grandes volúmenes de cocaína o cannabis en camiones o aviones. El volumen del fentanilo permite que pueda ser ocultado en cualquier sitio, compartimento o adherido al cuerpo. Asimismo, al ser una sustancia relativamente nueva en el mercado ilícito, es difícil su detección por parte de las autoridades.[28] Los primeros registros en México de los que se tiene información fueron en 2013, en Baja California Sur, con un decomiso de apenas 0.454 kg, y en Sinaloa, de 0.440 kg. Posteriormente, en 2014, se llevaron a cabo tres aseguramientos importantes: 27 kg en Sinaloa, 24 kg en CDMX y 15.9 kg en Baja California. Desde entonces comenzó el incremento en términos de frecuencia y cantidad.[29]

Si bien la importancia del fentanilo es creciente, la producción académica para la comprensión de las implicaciones nacionales todavía es limitada. En este documento se analizó la información de 220 decomisos realizados en el país entre enero de 2017 y agosto de 2019.

Con esta información se lograron identificar las entidades federativas, los municipios, la presentación, las modalidades de ocultamiento, los laboratorios, las rutas que se podrían estar configurando, así como las instituciones con la mayor cantidad de confiscaciones, temas que se abordan brevemente a continuación.

22 "La prohibición de China para producir fentanilo podría beneficiar a cárteles mexicanos", en *Infobae*, México, 2 de junio de 2019. Disponible en: https://www.infobae.com/america/mexico/2019/06/02/la-prohibicion-de-china-para-producir-fentanilo-podria-beneficiar-a-carteles-mexicanos/

23 GAO, "Illicit Opioids. While Greater Attention Given to Combating Synthetic Opioids…", *op. cit.*, p. 10.

24 Beittel, June, "Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations", Congressional Research Service, Estados Unidos, 3 de julio de 2018, pp. 9 y 28.

25 DEA, *National Drug Threat Assessment 2017*, *op. cit.*, p. 62.

26 DEA, *National Drug Threat Assessment 2018*, *op. cit.*, p. 24.

27 Véase *ibidem* y Domínguez, Alfredo, "Fentanilo inunda a Baja California", en *El Sol de Tijuana*, México, 27 de enero de 2019. Disponible en: https://www.elsoldetijuana.com.mx/local/fentanilo-inunda-a-baja-california-2978704.html

28 DEA, "Fentanyl. A Briefing Guide for First Responders", *op. cit.*, p. 7.

29 Nácar, Jonathan, "Fentanilo tiene sus epicentros en BC y CDMX", en *Eje Central*, México, 9 de febrero de 2019. Disponible en: http://www.ejecentral.com.mx/fentanilo-epicentros-bc-cdmx/

El número de decomisos se concentró en 15 entidades federativas y 42 municipios.[30] Cinco entidades federativas concentraron 88.95 % de las incautaciones, éstas son Baja California con 78 (35.45 %), Sonora con 55 (25 %), CDMX con 27 (12.27 %), Sinaloa con 24 (10.91 %) y Baja California Sur con 13 (5.91 %) [Ver tabla 1].

Tabla 1. Número de decomisos de fentanilo por entidad federativa (enero 2017-agosto de 2019)

Entidad	Decomisos
Baja California	78
Sonora	55
CDMX	27
Sinaloa	24
Baja California Sur	13
Nuevo León	7
Jalisco	5
San Luis Potosí	3
Nayarit	2
Coahuila	1
Tamaulipas	1
Chihuahua	1
Querétaro	1
Puebla	1
Michoacán	1

Fuente: Elaboración propia con información de fuentes abiertas.

Únicamente cinco municipios concentraron 55.5 % de los decomisos: Tijuana, en Baja California, 40 (19.3 %); Venustiano Carranza,[31] en Ciudad de México (CDMX) 21 (10.1 %); San Luis Río Colorado, en Sonora, 20 (9.7 %); Ensenada, en Baja California, 18 (8.7 %) y Opodepe, en Sonora, 16 (7.7 %) [Ver tabla 2].

En cuanto a las formas de presentación, se identifican cuando menos siete conceptos: ampolletas, cajas, dosis, kilogramos, litros, pasta y pastillas. La información fue registrada respetando los conceptos encontrados en los medios de comunicación, lo cual podría representar ciertas limitantes [Ver tabla 3].[32]

[30] En la categoría "municipios" se integran las alcaldías de la CDMX.

[31] Alcaldía donde se ubica el Aeropuerto Internacional de CDMX.

[32] Es necesario resaltar que algunos conceptos pueden prestarse a ambigüedad o ser poco rigurosos, por ejemplo "caja", "dosis" e incluso "litros". Sobre los datos mostrados en el cuadro, no existe un peritaje que pueda confirmar que la sustancia es efectivamente fentanilo, ni tampoco su nivel de pureza.

Tabla 2. Número de decomisos de fentanilo por municipio (enero 2017-agosto de 2019)

Municipio (Ent)	No.	Municipio (Ent)	No.
Tijuana (BC)	40	Plutarco Elías Calles (Son)	1
Venustiano Carranza (CDMX)	21	Azcapotzalco (CDMX)	1
San Luis Río Colorado (Son)	20	Cuauhtémoc (CDMX)	1
Ensenada (BC)	18	Guasave (Sin)	1
Opodepe (Son)	16	Los Mochis (Sin)	1
Mexicali (BC)	15	Mazatlán (Sin)	1
Culiacán (Sin)	15	Navolato (Sin)	1
Nogales (Son)	8	Salvador Alvarado (Sin)	1
La Paz (BCS)	8	Los Cabos (BCS)	1
Hermosillo (Son)	3	Mulegé (BCS)	1
Ahome (Sin)	3	Monterrey (NL)	1
San Luis Potosí (SLP)	3	Tlajomulco de Zúñiga (Jal)	1
Tecate (BC)	2	Tepic (Nay)	1
Guaymas (Son)	2	Tuxpan (Nay)	1
Navojoa (Son)	2	Acuña (Coah)	1
Loreto (BCS)	2	Nuevo Laredo (Tam)	1
Galeana (NL)	2	Chihuahua (Chih)	1
García (NL)	2	Tequisquiapan (Qro)	1
Santa Catarina (NL)	2	Puebla (Pue)	1
Guadalajara (Jal)	2	Uruapan (Mich)	1
Pitiquito (Son)	1	**Total**	**207***

*No todos los decomisos fueron ubicados en un municipio, por ello la cifra es de 207 y no de 220.
Fuente: Elaboración propia con información de fuentes abiertas.

Baja California es la entidad con la mayor cantidad de ampolletas, dosis, kilogramos y pastillas: prácticamente tiene todas las formas de incautación salvo pasta. Destaca también Sonora con la incautación de kilogramos y pastillas.

Tabla 3. Formas de presentación incautadas por entidad federativa (enero de 2017-agosto de 2019)

Entidad	Ampolletas	Cajas	Dosis	Kilogramo	Litros	Pasta	Pastillas
Baja California	182	30	12000	520.7	1.9		297,410
Baja California Sur				31			20,953
CDMX				59.5			23,283
Chihuahua							1,000
Coahuila				1.5			
Jalisco				0.7			4,605
Michoacan		34					
Nayarit	18			600			
Nuevo Leon				3.9			2,937
Puebla							18
Queretaro				0.3			
San Luis Potosí							5,490
Sinaloa				54.2			109,527
Sonora	1			462.7	320	1.1	132,741
Tamaulipas				7.9			
Total general	**201**	**64**	**12 000**	**1 742.4**	**321.9**	**1.1**	**597 964**

Fuente: Elaboracion propia con informacion de fuentes abiertas.

Entre las modalidades de ocultamiento más frecuentes para el tránsito del fentanilo destacan automóviles, los autobuses de pasajeros, los tractocamiones, los vuelos comerciales, la mensajería aérea y terrestre, los paquetes de diverso tipo (dulces, cajas de regalo, galletas), los medicamentos, los peluches y llevarla adherida al cuerpo. En forma menos frecuente se encuentran el ocultamiento en revistas, las bocinas, los recipientes de cremas, las cajas de películas y los sobres de té, entre otras.

En cuanto a los laboratorios, históricamente el primer desmantelamiento en el país data de 2006, en Toluca, Estado de México.[33] En el periodo de noviembre de 2017 a septiembre de 2019, se desmantelaron nueve laboratorios: cinco en Sinaloa, dos en Nuevo León, uno en CDMX y uno en Baja California. Lo interesante es que prácticamente todos tienen un perfil urbano, pues se han encontrado en casas, fraccionamientos, bodegas e inmuebles.[34]

[33] Herrera, Luis, "Fentanilo, la amenaza crece", en *Reporte Índigo*, México, 16 de agosto de 2016. Disponible en: https://www.reporteindigo.com/reporte/heroina-droga-entanilo-muerte-estados-unidos-pildoras-adulteradas/

[34] Véase FGR, "Inicia PGR investigación por aseguramiento de laboratorio clandestino en Sinaloa", México, FGR, disponible en: https://www.gob.mx/pgr/prensa/comunicado-dpe-6719-17-inicia-pgr-investigacion-por-aseguramiento-de-laboratorio-clandestino-en-sinaloa; Ríos, Blanca, "Policiaca: Narco laboratorio de fentanilo asegurado en Culiacán, el primero en el país", en *Línea Directa*, México, 11 de abril de 2019, disponible en: https://lineadirectaportal.com/policiaca/policiaca-narcolaboratorio-de-fentanilo-asegurado-en-culiacan-el-primero-en-el-pais/; Sánchez, Daniel, "Descubren el primer laboratorio de fentanilo en la historia de Culiacán", en *Excélsior*, México, 13 de abril de 2019, disponible en: https://www.excelsior.com.mx/nacional/descubren-el-primer-laboratorio-de-fentanilo-en-la-historia-de-culiacan/1307412; López, Ramón, "Aseguran narco laboratorio de fentanilo", en *Debate*, México, 1 de junio de 2019, disponible en: https://www.debate.com.mx/policiacas/Aseguran-narcolaboratorio-de-fentanilo-20190601-0197.html; Mosso, Rubén, "FG asegura bodega de fentanilo en NL; hay un detenido", en *Milenio*, México, 16 de junio de 2019, disponible en: https://www.milenio.com/policia/leon-fgr-asegura-bodega-fentanilo-detenido; Nácar, Jonathan, "FGR y DEA aseguran laboratorio de fentanilo en NL", en *Eje Central*, México, 16 de junio de 2019. Disponible en: http://www.ejecentral.com.mx/fgr-y-dea-aseguran-laboratorio-de-fentanilo-en-nl/; Santiago, Diego, "Cae pareja de cocineros de fentanilo en Culiacán; trabajaban para el Cártel de Sinaloa", en *Grupo Fórmula*, México, 15 de agosto de 2019, disponible en: https://www.radioformula.com.mx/noticias/mexico/20190815/cae-pareja-de-cocineros-de-fentanilo-en-culiacan-cartel-de-sinaloa-la-conquista/

Destaca por sus características el laboratorio desmantelado en Mexicali, Baja California, en septiembre de 2018. Ahí fue capturado Petrov Kulkin, de origen búlgaro, quien estaba a cargo de la producción de 40 mil pastillas semanales en un departamento de 6 × 6 m^2. El detenido refirió que el costo de producción de cada pastilla era de centavos de dólar, mientras que la ganancia podía ser de tres dólares.[35]

Con el análisis de la información proveniente de medios de comunicación, es posible sostener que existen tres rutas para el tránsito de fentanilo en México [Ver mapa 1]:

1) **Ruta del Pacífico (en amarillo).** Corredor que podría partir de los puertos de Lázaro Cárdenas (Michoacán), Manzanillo (Colima) o Puerto Vallarta (Jalisco), el cual pasaría por Sinaloa con rumbo a la frontera. Se distribuiría hacia las aduanas y pasos fronterizos de Sonoyta (Sonora), San Luis Río Colorado (Sonora), Mexicali (Baja California) y Tijuana (Baja California). Debido al número de incautaciones, sería la ruta más utilizada.
2) **Ruta Península (en azul).** Podría llegar directamente de las rutas de Asia vía marítima o aérea, así como proveniente de los puertos de Puerto Vallarta (Jalisco) o Mazatlán (Sinaloa), hacia Baja California Sur. De ahí serían transportados de manera terrestre hacia la frontera con los Estados Unidos, específicamente hacia aduanas como Tijuana (Baja California), Tecate (Baja California) y Mexicali (Baja California). En estas dos rutas, el aeropuerto de Tijuana y el de Culiacán serían puntos de tránsito relevantes.
3) **Ruta del Centro (en verde).** Esta ruta es todavía imprecisa, no existe suficiente información para reconstruirla. Se trata de municipios aislados que podrían conectar CDMX, Querétaro, San Luis Potosí, Nuevo León y Coahuila. Serían puntos relevantes el aeropuerto de CDMX y, en menor medida, el aeropuerto de San Luis Potosí.

Por su parte, las dependencias de seguridad mexicanas con la mayor cantidad de decomisos son la Policía Federal (PF), la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Fiscalía General de la República (FGR), la Policía Estatal (diversas) y la Secretaría de Marina Armada de México (SEMAR) [Ver tabla 4].

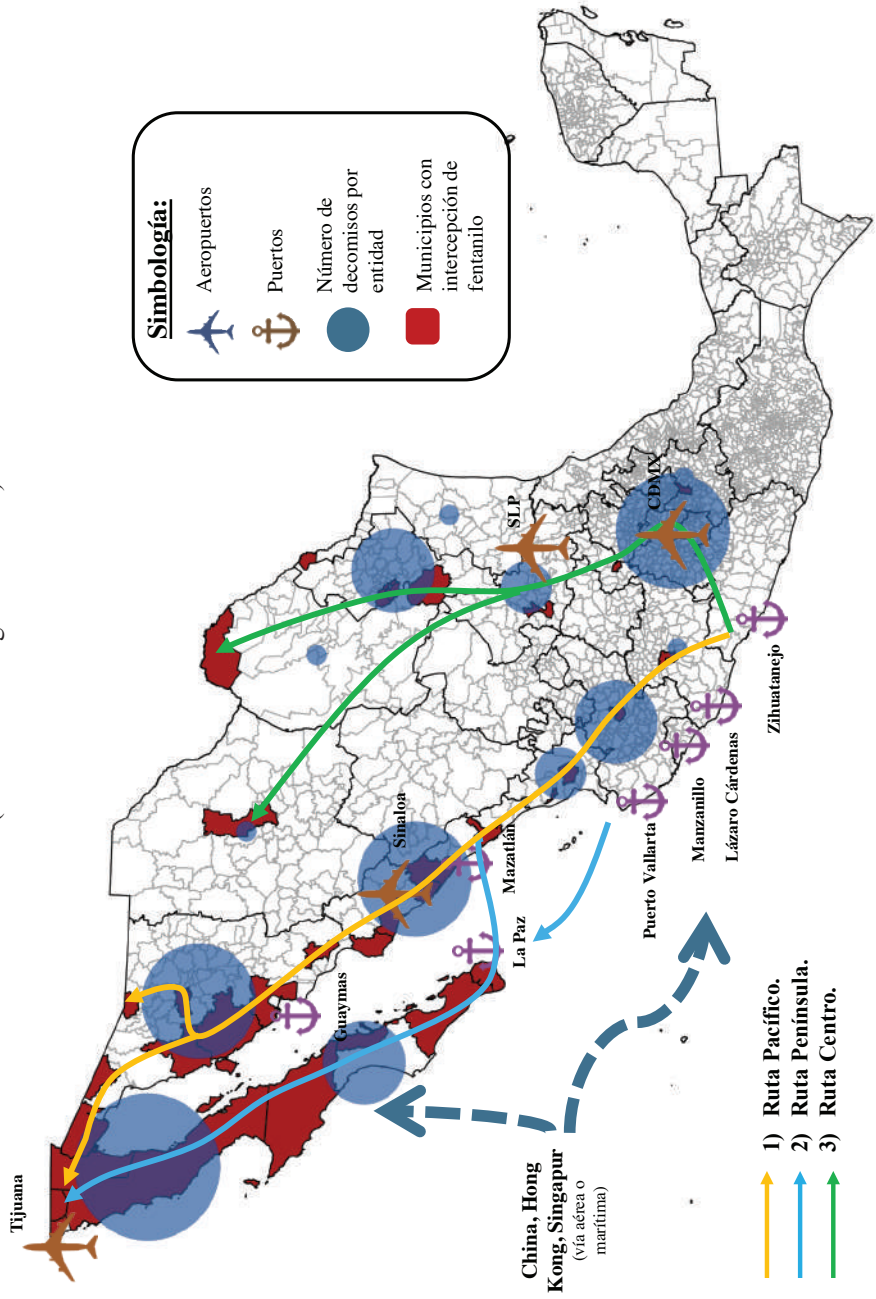
Tabla 4. Dependencias de seguridad mexicanas con la mayor cantidad de decomisos (enero 2017-agosto de 2019)

Dependencia de seguridad	Número
PF	93
SEDENA	75
FGR	26
Policía Estatal (diversas)	14
SEMAR	6
Sin identificar	6
Total	**220**

Fuente: Elaboración propia con información de fuentes abiertas.

[35] Domínguez, Alfredo, "Fentanilo inunda a Baja California", *op. cit.*

Mapa 1.
Posibles rutas del fentanilo en México a partir del análisis de incautaciones
(enero de 2017-agosto de 2019)

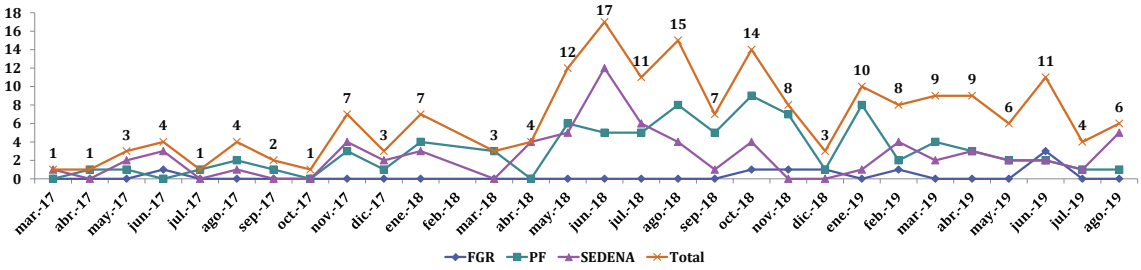


Fuente: Josué Angel González Torres. Información de fuentes documentales y hemerográficas públicas.

Es posible explicar la mayor confiscación de la PF debido a la presencia que tuvo a través de la División de Seguridad Regional en carreteras federales y aeropuertos, por los que pasan constantemente los cargamentos de fentanilo. Con la trasferencia de recursos hacia la Guardia Nacional, el nivel de intercepciones de la PF disminuyó progresivamente desde enero de 2019.[36] Con la desaparición de la PF, no es posible advertir si la Guardia Nacional tendrá o no el mismo nivel de eficacia.

Por su parte, la SEDENA ha tenido una participación creciente desde abril de 2018. El nivel de decomiso a nivel temporal en el periodo de análisis es el siguiente [Ver gráfica 1]:

Gráfica 1. Principales dependencias de seguridad relacionadas con el decomiso de fentanilo por mes (marzo de 2017-agosto de 2019)



Fuente: Elaboración propia con información de fuentes abiertas.

Esta información es importante porque permite identificar las dependencias de seguridad con 1a mayor participación en el combate al fentanilo, lo que ayuda a focalizar recursos, equipamiento y capacitación.

Aproximaciones finales y recomendaciones

El fentanilo fue sintetizado químicamente en 1959 con fines médicos como analgésico o anestésico. No obstante, en años recientes ha sido utilizado de manera creciente en el mercado ilegal de drogas debido a que es de 50 a 100 veces más potente que la morfina, así como de 30 a 50 veces más fuerte que la heroína. Un kilogramo con alto nivel de pureza puede representar ganancias de entre 1.2 y 1.9 millones de dólares, lo que puede ser atractivo para organizaciones criminales.

El contexto internacional posiciona a México como un país clave en el tráfico de esta sustancia. Por un lado, se ha detectado el tránsito hacia Estados Unidos, que es un mercado de consumo creciente. Por otro lado, China es el mayor productor internacional de fentanilo, y la prohibición impuesta a las sustancias análogas en mayo de 2019 puede tener como consecuencia que el mercado ilícito en México se fortalezca.

A nivel nacional, las primeras intercepciones de fentanilo se registraron en 2013 cuando se llevó a cabo un decomiso de 0.454 kg en Baja California y de 0.440 kg en Sinaloa. Desde entonces el decomiso de la sustancia ha ido creciendo.

[36] Cabe señalar que la PF realizó la trasferencia progresiva de todos sus recursos a la Guardia Nacional hacia noviembre de 2020, de acuerdo con el "Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional" publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 27 de mayo de 2019 y el "Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros que tiene asignados la Policía Federal", publicado también en el DOF el 30 de septiembre de 2019.

Derivado de la revisión de fuentes abiertas, entre enero de 2017 y agosto de 2019, las entidades federativas con más incautaciones fueron Baja California (35.45%), Sonora (25%), CDMX (12.27%), Sinaloa (10.91%) y Baja California Sur (5.91%). En cuanto a las formas de presentación, se identificaron cuando menos siete conceptos: ampolletas, cajas, dosis, kilogramos, litros, pasta y pastillas.

Entre las modalidades de ocultamiento más frecuentes para el tránsito del fentanilo destacan automóviles, autobuses de pasajeros, tractocamiones, vuelos comerciales, mensajería aérea y terrestre, paquetes de diverso tipo (dulces, cajas de regalo, galletas), medicamentos, peluches y traerla adherida al cuerpo.

Las rutas que se podrían configurar son tres: 1) Ruta del Pacífico, 2) Ruta Península y 3) Ruta del Centro. Con base en la investigación, es posible identificar puertos, aeropuertos, tramos carreteros y aduanas por donde pasa el fentanilo. Esta información puede ser relevante para la realización de operativos por parte de las dependencias de seguridad.

Derivado del presente análisis, es posible realizar una serie de recomendaciones hacia las instancias gubernamentales mexicanas encargadas de combatir el tráfico ilícito de la sustancia:

- Incorporar a las bases de datos gubernamentales información detallada sobre el fentanilo, tomando en cuenta cuando menos fechas, cantidades, modo de ocultamiento, entidad federativa, municipio, sitio exacto de intercepción (georreferencia) y grupos criminales relacionados.
- Realizar un análisis de rutas y formas en que los grupos del crimen organizado trafican el fentanilo; también es importante identificar la ubicación de laboratorios clandestinos.
- Analizar la relación del fentanilo con rutas criminales por las que pasa la mariguana, la cocaína y la heroína hacia Estados Unidos.
- Crear y difundir los protocolos de actuación para las autoridades mexicanas cuando entren en contacto con la sustancia, debido al desconocimiento de sus características y alto nivel de toxicidad.
- Reforzar la seguridad en los aeropuertos, puertos marítimos y cruces fronterizos identificados como relevantes.
- Mantener actualizado el marco normativo de los precursores químicos necesarios para la elaboración del fentanilo y las nuevas sustancias análogas.
- Aprender de las experiencias internacionales (especialmente de China) y prestar atención a las embarcaciones que llegan a los puertos del país con etiquetas apócrifas de mercancía.
- Generar mesas de trabajo y cooperación con los gobiernos de Estados Unidos, China, Canadá y México a fin de poner en contexto las problemáticas generadas a partir del consumo de fentanilo y de generar políticas públicas o medidas regulatorias internacionales.
- Establecer campañas de información, prevención y tratamiento médico del uso de esta sustancia entre la sociedad mexicana.
- Impartir capacitación y entrenamiento en identificación de precursores químicos, material y maquinaria utilizados para la elaboración de fentanilo:

    - **FGR.** Elementos de la Agencia de Investigación Criminal.
    - **Guardia Nacional.** Elementos de la Dirección General de Seguridad en Carreteras e Instalaciones (antes en PF, División Seguridad Regional) y Dirección General Antidrogas (antes en PF, División Antidrogas).
    - **SEDENA y SEMAR.** Áreas de Inteligencia.
    - **Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).** Elementos del Servicio de Administración Tributaria (SAT) que se encuentran en aduanas.
    - **Policías locales.** CDMX, Guerrero, Colima, Jalisco, Nayarit, Sinaloa, Sonora, Baja California Sur, Baja California, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.

20. La corrupción: amenaza a la seguridad en México

Carlos Hernández y Keyla Vargas[1]

Introducción

En México, la "alta corrupción" se ha visibilizado como nunca en la historia contemporánea. A partir de la administración del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), salieron a la luz casos emblemáticos como el de "la Casa Blanca" y "Odebrecht", en los cuales funcionarios públicos de elevada jerarquía participaron en complejos esquemas de corrupción para desviar millones de pesos en beneficio personal o de un grupo. A todas luces resulta necesario profundizar en aquellos casos donde el funcionariado de alto nivel involucrado expone la debilidad institucional en la rendición de cuentas, a nivel federal, como estatal y municipal. El involucramiento de las autoridades en la toma de decisiones tiene repercusiones en el gasto público, y ello deriva en muchas ocasiones, en malversación. Como resultado de la indignación nacional que causó la acumulación de casos en todos los niveles de gobierno, se creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en mayo de 2015. Sin embargo, a cinco años de su creación, aún quedan dudas respecto a la efectividad de este mecanismo de coordinación institucional para prevenir, detectar y sancionar hechos de corrupción.[2]

En este contexto, el presente artículo intenta responder dos preguntas: ¿Es posible considerar hoy a la evolución de la corrupción como una amenaza a la seguridad del país? ¿Existen capacidades legales e institucionales para enfrentar la corrupción desde una perspectiva de política criminal y seguridad?

Así, a continuación, se analizarán tres ejemplos concretos que suponen una relación directa entre corrupción e inseguridad: la "Estafa Maestra" y los de Genaro García Luna y Salvador Cienfuegos. Posteriormente, se presentan algunos argumentos sobre los riesgos para la gobernanza democrática cuando se involucran políticos de primer nivel jerárquico en actos de corrupción. Enseguida, se describirán los mecanismos existentes para el combate a la corrupción en México. Finalmente, en las conclusiones se encontrarán algunas propuestas para atender el fenómeno desde un enfoque socio-criminal y de rendición de cuentas.

La ecuación tripartita: la delincuencia organizada al centro

El crimen organizado, a la luz del estudio de los fenómenos criminales, es sin duda una de las formas de colectividad más complejas de analizar desde el punto de vista sociológico, económico y semántico. Evidencia de ello ha sido la necesidad de construcción del concepto, frente al rebasamiento de términos tradicionales para describir formas de convivencia delictiva violenta, como las pandillas, las bandas e, inclusive, las mafias.[3] Su carácter corporativo, con estructuras

[1] Carlos Hernández es Maestro en Seguridad, Procuración de Justicia e Inteligencia por la Universidad de Buckingham del Reino Unido. Keyla Vargas es Maestra en Derecho Penal y Justicia Internacional por el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia y miembro del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C.

[2] Gina Hinojosa y Maureen Meyer, "Después de cinco años, ¿qué es lo que todavía le falta al Sistema Nacional Anticorrupción de México?", WOLA, 2020. Disponible en: https://www.wola.org/es/analisis/sistema-nacional-anticorrupcion-mexico/

[3] Carlos Sánchez, "Sobre el concepto de crimen organizado. Significación de su contenido en la legislación penal salvadoreña", en *Revista Policía y Seguridad Pública*, Vol. 1, Criminalidad Organizada Trasnacional, p. 29.

altamente especializadas y complejas que no se reducen a una sola área del delito ni a una sola jurisdicción, ha generado el surgimiento de instrumentos normativos específicos para su contención, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, firmada en el año 2000.[4]

Para explicar el impacto de la delincuencia organizada en el deterioro de las condiciones de seguridad en las sociedades modernas, se han utilizado modelos socio-criminales destinados a observar las dinámicas entre la delincuencia organizada, la corrupción y la violencia. Williams y Godson proponen tres modelos de análisis.

El *modelo social* explica que las condiciones culturales de cada sociedad pueden fomentar y facilitar la criminalidad, sobre todo cuando existe una descomposición del tejido social, lo que permite al crimen organizado tener control de porciones del territorio. El *modelo político*, que se entiende desde la conexión entre delincuencia organizada y corrupción, señala que hay una relación simbiótica entre las élites políticas y las del crimen, donde las primeras permiten a las segundas operar con impunidad y obtener ganancias económicas ilícitas, sin que el uso de la violencia sea necesario. Finalmente, el *modelo económico-empresarial* considera que el crimen organizado utiliza la violencia y la corrupción como herramientas para ocultar sus actividades, ocultar el orígen ilícito de su riqueza y amedrentar a quienes obstaculizan su operación, sea el Estado u otras organizaciones criminales.[5]

Siguiendo el *modelo económico-empresarial*, se establece una relación de *causa* y *efecto*, es decir, la violencia es consecuencia de una forma de corrupción por parte del crimen organizado y de una resistencia del Estado para combatir la impunidad. Por estas razones, los grupos criminales deben generar un sentimiento de inseguridad y temor en la sociedad, motivo por el cual atacan a personas que trabajan en sectores estratégicos, como los periodistas, los defensores de derechos humanos, los funcionarios de los poderes públicos honestos. Ésto, con el fin de recuperar el control del territorio y redefinir su estrategia de obtención de ganancias.

Para efectos del presente artículo, utilizaremos el *modelo económico-empresarial* por dos razones. La primera, porque es el único que ubica a la delincuencia organizada, la corrupción y la violencia en la misma ecuación y muestra las dinámicas que tienen entre sí. La segunda, porque este modelo ubica en el beneficio económico la principal motivación del crimen organizado, característica que comparte con la corrupción del funcionariado que la facilita.

Viejos conocidos: el binomio corrupción y crimen organizado en México

De acuerdo con Morris, las relaciones entre la élite política mexicana y grupos delincuenciales dedicados al tráfico de drogas se remonta a los años treinta del siglo pasado. Desde entonces, los narcotraficantes se encargaban de extorsionar a altos funcionarios a cambio de protección y relaciones clientelares donde las autoridades recibían beneficios económicos por su cooperación. De esta manera, se contuvo la violencia que pudo haberse generado a partir del enfrentamiento entre criminales y autoridad.[6] Años después, esta fórmula también favoreció a los cárteles mexicanos durante su expansión en los años ochenta y noventa del siglo pasado, por dos razones: la primera fue el debilitamiento de los grupos colombianos en el comercio internacional de drogas gracias a la política impulsada por Estados Unidos en su territorio; la segunda, la entrada en vigor del Tratado del Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN) en 1994, pues se flexibilizaron los canales comerciales que los colombianos no tuvieron a su

[4] *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*, Palermo, 2000. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf.

[5] Phil Williams y Roy Godson, "Anticipating organized and transnational crime", en *Crime, Law & Social Change*, Netherlands, 2002, p. 322.

[6] Stephen Morris, "Drug trafficking, corruption, and violence in Mexico: mapping the linkages", en *Trends in Organized Crime*, Springer & Business Media, Middle Tennessee State University, 2013, p. 25.

alcance cuando controlaron el negocio de la venta y el trasiego de drogas, principalmente la exportación de cocaína a Estados Unidos.[7]

Desafortunadamente para los grupos de narcotráfico, su estrategia de cooperación con las autoridades tuvo que modificarse a raíz de la llamada "transición democrática". El Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual había mantenido la hegemonía política en México por casi 70 años, empezó a perder congresos y gubernaturas estatales frente a partidos de oposición. En el año 2000 se materializa la alternancia política con la victoria en las elecciones presidenciales de Vicente Fox Quezada del Partido Acción Nacional (PAN) y, seis años después, con la de Felipe Calderón Hinojosa. En esta nueva configuración de actores políticos, la delincuencia organizada debió renegociar sus términos de operación en el territorio mexicano, migrando hacia el *modelo económico-empresarial.*

Cabe mencionar que antes del periodo presidencial de Felipe Calderón, durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), el combate al crimen organizado se centró en la lucha contra las drogas con el apoyo de Estados Unidos y el impulso de reformas en materia de gobernabilidad y seguridad. Así, en 1999, se funda la Policía Federal Preventiva para resolver el problema de corrupción e ineficiencia de los cuerpos policiacos, los cuales obstruían el combate al narcotráfico de entonces.[8] En la gestión del presidente Fox, se buscó profesionalizar la investigación policial creándose la Agencia Federal de Investigación y llevar a cabo operaciones específicas contra la delincuencia organizada con el apoyo militar. En conclusión, a pesar de que el combate al crimen organizado siempre fue parte de la agenda de seguridad, también se reconoció que la efectividad en su combate se veía influenciada de forma negativa por la corrupción de las instituciones de seguridad pública.

La violencia como herramienta. Periodo 2008-2016

Los expertos en seguridad reconocen que la llamada "guerra contra las Drogas" impulsada por el presidente Calderón es el punto de inflexión de la violencia actual, en buena medida, porque se asignó a las fuerzas armadas el combate contra el narcotráfico y el crimen organizado.[9] Desde entonces, la Secretaría de la Defensa Nacional y la de Marina han estado encargadas de perseguir, aprehender o eliminar a miembros de los cárteles de la droga.

Respecto al combate a la corrupción en los cuerpos policiacos, se recurrió a la aplicación de exámenes de confianza para desalentar esta práctica, y se tomaron medidas del orden laboral y administrativo para quienes no los pasaran. La estrategia no tuvo los resultados esperados, la incidencia delictiva se duplicó y hubo un aumento de fenómenos violentos de alto impacto, como las masacres, las extorsiones y los secuestros.[10] En este punto, la corrupción pasa a ser una relación causa-efecto con la violencia generada por los grupos criminales. Esto, por la diversificación de los mismos y la respuesta del gobierno mexicano para buscar acuerdos con unos y enfrentar a otros.[11]

El volumen de las investigaciones periodísticas sobre seguridad, lavado de dinero y corrupción contrasta con las investigaciones más recientes que relacionan los tres temas. El abordaje temático se realiza principalmente a partir del desarrollo de metodologías cuantitativas para

[7] *Idem.*

[8] Raúl Benítez Manaut, "Seguridad Nacional y Transición Política, 1994-2000", en *Foro Internacional*, Vol. XLI, 4 (166) octubre-diciembre, 2001, pp. 274-275. Disponible en: https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/issue/view/158.

[9] Eduardo Guerrero, "Políticas de seguridad en México: análisis de cuatro sexenios", en Sergio Aguayo Quezada y Raúl Benítez Manaut (editores), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*, CASEDE, México, 2012, p. 274.

[10] Eduardo Guerrero, "La Estrategia Fallida", en *Nexos*, diciembre de 2012. Disponible en: https://www.nexos.com.mx/?p=15083.

[11] Jonathan Rosen y Roberto Zepeda, "Una década de narcoviolencia en México: 2006-2016", en Raúl Benítez Manaut y Sergio Aguayo Quezada (editores), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016*, CASEDE, México, 2017, p. 55.

medir la percepción de corrupción y confianza en distintas áreas de gobierno.[12] Lo mismo ocurre con el Índice de Lavado de Dinero que publica anualmente el Instituto de Gobernanza de Basilea, quien recupera algunas de las buenas prácticas reconocidas como estándares internacionales por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).[13] El estudio más representativo en cuanto a las fuerzas armadas fue desarrollado en 2015 por Transparencia Internacional.[14] Aunque los resultados del estudio son acotados al tema de corrupción, existe información de carácter general sobre el grado de cumplimiento de algunos estándares internacionales, como los de la Convención para Combatir el Cohecho.[15] El principal referente sobre la situación de corrupción a nivel global y por país es el Índice de la Percepción de la Corrupción (IPC) que elabora la organización Transparencia Internacional (TI). EL IPC califica los niveles percibidos de corrupción en el sector público, según expertos y empresarios. En el año 2019, México pasó del puesto 138 (de 180 países) al 130 y obtuvo una calificación de 29 puntos,[16] es decir, había mejorado; sin embargo, seguía siendo el país peor evaluado entre los integrantes de la OCDE.[17] Las limitaciones de los instrumentos referidos hacen necesario recurrir al análisis del contexto de investigación e impartición de justicia por actos de corrupción, conforme a la ley mexicana. El Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2011-2019 muestra que el peculado, más conocido como "desviación de recursos", es el delito por el que se ha presentado frente a un juez al mayor número de funcionarios y, aunque se observó una disminución de 2017 a 2018 en las causas terminadas, se desconocen los montos involucrados y si tuvieron relación con el contexto de violencia y delincuencia organizada en el país.[18] Tampoco es posible conocer a qué sectores pertenecen las personas involucradas.

Cuadro 1. Denuncias penales presentadas por la Auditoría Superior de la Federación correspondientes a las Cuentas Públicas 2000-2016

Cuenta Pública	Secretarías de Estado	Gobiernos estatales	Gobiernos municipales
2000-2006	5	0	2
2007-2012	251	189	58
2013-2016	69	66	92
Total	325	255	152

Fuente: Elaboración CASEDE con base en "Denuncias Penales Presentadas por la ASF Cuentas Públicas 1998-2016, así como relacionadas con la Simulación de Reintegros", Auditoría Superior de la Federación.

[12] En México, también se han desarrollado instrumentos de medición de la corrupción, que mezclan elementos de percepción y de prevalencia de aquélla. Los más representativos son la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental de Empresas (ENCRIGE) y la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (ECOPRED), las cuales buscan presentar una radiografía de la corrupción en México.

[13] Disponible en: https://baselgovernance.org/basel-aml-index.

[14] Disponible en: http://government.defenceindex.org/downloads/docs/mexico.pdf

[15] Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Disponible en: https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf.

[16] Transparencia Internacional, "Índice de Percepción de la Corrupción. 2019". Disponible en: https://www.transparency.org/country/MEX#.

[17] Transparencia Mexicana, "México detiene caída en el Índice de Percepción de la Corrupción", Boletín de Prensa, 2019. Disponible en: https://www.tm.org.mx/ipc2019/.

[18] Artículo 223, *Código Penal Federal*, Libro Segundo, Título Décimo-Delitos por Hechos de Corrupción, Capítulo XII–Peculado. *Diario Oficial de la Federación*, México, 24 de enero de 2020.

En el caso de las denuncias penales presentadas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), se distingue claramente un aumento general en el número de denuncias correspondientes al periodo 2007-2012, como resultado de la fiscalización de la Cuenta Pública de 2011 y concentrada de forma importante en el ámbito estatal. Esto tiene que ver, por una parte, con un aumento en el número de auditorías realizadas en el año 2010, y por otra, con la atención que atrajo la rendición de cuentas a los subsidios a entidades federativas y municipios en materia de seguridad pública.[19] En los años subsecuentes, una constante en los análisis de informes de la ASF es la deficiencia en el monitoreo del gasto federalizado destinado a programas para fortalecer la seguridad pública en los estados. En el periodo 2013-2016, la distribución de denuncias prácticamente es igual entre las Secretarías de Estado y los gobiernos estatales. El aumento significativo de potencial corrupción recae en los gobiernos municipales, lo cual corresponde con los señalamientos hechos por la propia ASF y por organizaciones de sociedad civil.[20]

El Censo muestra que hay acciones de investigación y sanción de la corrupción, aunque, son pocas si las comparamos con el universo de funcionarios de Secretarías de Estado y otras áreas de los poderes legislativo, judicial y de organismos autónomos que tienen bajo su responsabilidad gestionar recursos públicos. Asimismo, es preciso destacar que la corrupción también representa un riesgo para la gobernabilidad cuando se torna en una práctica común en los altos niveles de gobierno de distinto orden. Como se observa en el Cuadro 2, en un periodo de 20 años, 25 gobernadores estatales han estado involucrados en casos de corrupción derivados de investigaciones periodísticas y judiciales. Es decir, más de 50 % de las entidades del país han tenido por lo menos un caso en que la máxima autoridad política fue señalada, tanto por delitos contra la administración pública como por aquellos directamente relacionados con la seguridad, como es la delincuencia organizada.

Cuadro 2. Gobernadores estatales implicados en presuntos actos de corrupción, 1999-2020

Entidad federativa	Gobernador	Periodo de gobierno	Posibles actos de corrupción
Aguascalientes	Luis Armando Reynoso	2004-2010	Enriquecimiento ilícito Lavado de dinero Operaciones con recursos de procedencia ilícita Peculado Ejercicio indebido del servicio público
Baja California Sur	Narciso Agúndez Montaño	2005-2011	Peculado
Chiapas	Pablo Salazar Mendiguchía	2000-2006	Peculado Enriquecimiento ilícito
	Juan Sabines	2006-2012	Peculado Desvío de recursos públicos Cohecho Asignación amañada de contratos
	Manuel Velasco	2012-2018	Usurpación de funciones Ejercicio indebido del servicio público Desvío de recursos

[19] Auditoría Superior de la Federación, "Mensaje del Auditor Superior de la Federación durante la presentación del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011". Disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/Mensaje_IRCP_2011.pdf.

[20] Lilian Chapa y Sandra Ley, "Prevención del delito en México: ¿cuáles son las prioridades?", México Evalúa (2015). Disponible en: https://www.mexicoevalua.org/prevencion-del-delito-en-mexico-cuales-son-las-prioridades-2/.

Entidad federativa	Gobernador	Periodo de gobierno	Posibles actos de corrupción
Chihuahua	César Duarte	2010-2016	Peculado Lavado de dinero Delitos electorales Delitos de corrupción Desvío de recursos públicos hacia campañas políticas
Coahuila	Humberto Moreira	2005-2011	Desvío de recursos Enriquecimiento ilícito Lavado de dinero
	Jorge Torres*	Enero-diciembre 2011	
Estado de México	Arturo Montiel	1999-2005	Peculado Enriquecimiento ilícito Operaciones con recursos de procedencia ilícita Lavado de dinero Delincuencia organizada Desvío de recursos públicos Ejercicio indebido del servicio público Cohecho
Michoacán	Fausto Vallejo	2012-2014	Malversación de recursos públicos Delincuencia organizada
	Jesús Reyna García*	2013	Operaciones con recursos de procedencia ilícita Delincuencia organizada
Morelos	Cuauhtémoc Blanco	2018-presente	Donaciones indebidas Delitos electorales Falsedad de declaraciones
Nayarit	Roberto Sandoval	2011-2017	Desvío de recursos Asignación amañada de contratos Fraude a trabajadores del estado Cohecho Operaciones con recursos de procedencia ilícita Lavado de dinero Delincuencia organizada
Nuevo León	Rodrigo Medina	2009-2015	Tráfico de influencias Conflicto de intereses Daños al patrimonio estatal Ejercicio indebido de funciones Peculado
Oaxaca	Gabino Cue	2010-2016	Malversación de recursos públicos
Puebla	Rafael Moreno Valle	2011-2017	Defraudación al gobierno del estado Desvío de recursos públicos con fines electorales Asignación amañada de contratos
Quintana Roo	Mario Villanueva	1993-1999	Lavado de dinero Delincuencia organizada
	Roberto Borge	2011-2016	Enriquecimiento ilícito Abuso de autoridad Desvío de recursos públicos hacia campañas políticas
Sonora	Guillermo Padrés	2009-2015	Lavado de dinero Defraudación fiscal
Tabasco	Andrés Granier	2007-2012	Peculado Desvío de recursos públicos Defraudación fiscal

Entidad federativa	Gobernador	Periodo de gobierno	Posibles actos de corrupción
Tamaulipas	Tomás Yarrington	1999-2005	Lavado de dinero Vínculos con la delincuencia organizada Delitos contra la salud Delincuencia organizada
	Eugenio Hernández	2005-2010	Vinculación con operaciones del narcotráfico Lavado de dinero Peculado
Veracruz	Fidel Herrera Beltrán	2004-2010	Desvío de recursos públicos Delincuencia organizada Lavado de dinero
	Flavino Ríos Alvarado*	Octubre-noviembre 2016	Tráfico de influencias Abuso de autoridad
	Javier Duarte	2012-2016	Enriquecimiento ilícito Peculado

Fuente: Elaboración CASEDE con base en Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, "35 casos emblemáticos de corrupción. 2013-2018", en *EPN: La corrupción como sello de gobierno. Un sexenio perdido para México*, Ciudad de México, 2019. Disponible en: https://contralacorrupcion.mx/epn-la-corrupcion-como-sello-de-gobierno/pdf/la-corrupcion-como-sello-de-gobierno.pdf
*Exgobernador interino.

Como muestra el Cuadro 2, el alza de los delitos relacionados con el crimen organizado en el nivel de manejo discrecional de recursos principalmente públicos y la situación de percepción y casi nula sanción judicial de la corrupción abonan a expandir la idea de que hay impunidad en los actos de corrupción presuntamente cometidos por los gobernadores. Al declararse la "guerra al narcotráfico" con el gobierno del presidente Calderón en 2007, creció la administración no auditada de recursos púbicos en los programas federales y en las transferencias hacia gobiernos estatales y municipales. Esto favoreció la corrupción relacionada con programas de respaldo a los cuerpos de seguridad, principalmente el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN).

Caso paradigmático: "La Estafa Maestra"

El caso de la "Estafa Maestra" es particularmente relevante porque muestra que los programas sociales de combate a la pobreza y prevención de la violencia, al no tener supervisión social, legal o administrativa, afectan la gestión y eficiencia del Estado en su relación con los grupos vulnerables. De acuerdo con una investigación realizada por Mexicanos Unidos contra la Corrupción y la Impunidad,[21] durante 2013 y 2014, el gobierno federal malversó alrededor de 7700 millones de pesos a través de once Secretarías de Estado. Para ello, se creó un sofisticado sistema de fraude mediante una red que involucró a universidades locales y 186 empresas fantasma. La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en ese entonces liderada por Rosario Robles, fue identificada como la institución pública con más fondos malversados: alrededor de 540 millones de pesos.[22]

[21] Mexicanos Unidos contra la Corrupción, "La Estafa Maestra", 2017. Disponible en: https://contralacorrupcion.mx/web/estafamaestra/#contenido.

[22] Desde la audiencia del 13 de agosto de 2019, con sentencia del juez Felipe de Jesús Delgadillo Padierna, la exsecretaria de Estado se encuentra en prisión preventiva por el ejercicio indebido del servicio público en SEDESOL y en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

La importancia de este caso radica en el hecho de que, en aquel tiempo, SEDESOL participaba y, en consecuencia, recibía financiamiento del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PRONAPRED),[23] el principal programa de la administración de Enrique Peña Nieto para reducir los niveles de violencia a nivel municipal.

El PRONAPRED dejaba de lado la concepción punitiva para combatir la delincuencia con el fin de impulsar una estrategia de prevención integral que atendiera factores de riesgo vinculados con éstos. Al respecto, SEDESOL tenía la encomienda de desarrollar competencias de cultura de paz, legalidad y convivencia en la ciudadanía, así como de instrumentar acciones que disminuyeran los factores de riesgos en jóvenes, adolescentes y mujeres. Sin embargo, parece que la implementación de este programa fue una simulación, al menos en el caso de los programas impulsados desde SEDESOL. Años después, PRONAPRED fue duramente criticado, pues como señalan Merino y Torreblanca, su implementación no tuvo efecto alguno sobre los índices de delitos o violencia, ya que indicadores como la tasa de averiguaciones de homicidios con arma de fuego y robo de autos tuvieron un comportamiento al alza entre 2014 y 2016.[24] Durante estos años, el programa tuvo un presupuesto de 8 mil 500 millones de pesos. Si cada año su presupuesto oscilaba alrededor de los 2 mil millones, la malversación de recursos de SEDESOL ascendió a 25 % del presupuesto de un año de implementación.[25]

Además, el caso de la "Estafa Maestra" involucra al sector privado, y muestra claramente que la corrupción no es exclusiva del crimen organizado, sino que abarca extensas redes de funcionarios, empresarios, e incluso instituciones como universidades públicas. Además, expuso que otras áreas encargadas de reducir la violencia y la expansión del crimen organizado desde una perspectiva de prevención también están expuestas a prácticas corruptas. Es decir, ninguna acción del Estado ya sea de prevención o de reacción, estaba haciendo frente con eficacia a la delincuencia organizada y a la violencia, dejando en indefensión a la población. Por otra parte, esta situación tuvo como consecuencia el recrudecimiento de la corrupción en el país por la participación del sector privado y académico, dos actores relevantes para el desarrollo de las comunidades y la generación de oportunidades para las y los jóvenes.

Amenaza a la seguridad pública: el caso Genaro García Luna

Hacia fines de 2018, durante el juicio en Nueva York de Joaquín Guzmán Loera, "El Chapo", el exnarcotraficante Jesús "Rey" Zambada declaró haber entregado en los años 2005 y 2006 entre seis y ocho millones de dólares en sobornos al ex Secretario de seguridad pública de México, Genaro García Luna, a cambio de protección para su organización.[26] En esos años, García Luna era Director de la Agencia Federal de Investigación en la Procuraduría General de la República (PGR). En diciembre de 2006 fue nombrado titular de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) a cargo, entre otras funciones, del despliegue de la Policía Federal. Al haber sido un funcionario en activo al momento de recibir los sobornos, se le acusa por los cargos de asociación delictiva para el tráfico de cocaína y de falso testimonio. Habría que decir también que los testimonios sugieren que el Cártel de Sinaloa no fue el único grupo criminal beneficiado de las complicidades con el ex Secretario. También se le han agregado cargos por colusión con la organización de los Beltrán Leyva entre 2008 y 2016.[27] La importancia de este caso se debe, además, a su influencia

[23] Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018. *Diario Oficial de la Federación*, 30-04-2014.

[24] José Merino y Carolina Torreblanca, "Dinero gastado en PRONAPRED: 10 mil millones de pesos. Relación con cambio en violencia: nula", en *Nexos*, febrero de 2017. Disponible en: https://parentesis.nexos.com.mx/?p=76.

[25] "Con $8 mil 500 millones recibidos en seis años, el Pronapred fracasó", en *La Jornada*, 6 de septiembre, 2016. Disponible en: https://www.jornada.com.mx/2018/09/06/politica/018n2pol.

[26] "Entregué 6 mdd en sobornos a Genaro García Luna: Jesús *Rey* Zambada", en *El Sol de México*, 2018. Disponible en: https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/justicia/pague-6-mdd-en-sobornos-a-exsecretario-de-seguridad-publica-genaro-garcia-luna-jesus-rey-zambada-exaliado-el-chapo-2689209.html.

[27] Víctor Sancho y Manuel Espino, "Vinculan a Genaro García L. con los Beltrán Leyva", en *El Universal*, 25 de enero de 2020. Disponible en: https://www.eluniversal.com.mx/nacion/vinculan-genaro-garcia-luna-con-los-beltran-leyva.

dentro del aparato de seguridad mexicano, que incluye su paso por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), la PGR y la SSP a lo largo de 22 años. La respuesta de la actual administración fue sacar a sus antiguos colaboradores de la estructura del Estado, sobre todo del entorno de la SSP.

Si bien la política pública de combate al crimen organizado era uno de los ejes principales del gobierno de Felipe Calderón, la información arrojada durante la investigación judicial indica que algunos integrantes del alto mando federal se involucraron con los criminales a los que debían combatir. Bajo esta lógica, la violencia detonada entre organizaciones criminales es un elemento que no puede desvincularse cuando, como estrategia, se establece la protección a ciertos grupos para mermar a otros. En este sentido, la corrupción no sólo facilitó a grupos del narcotráfico llevar a cabo sus actividades, sino que debilitó el funcionamiento central del Estado, al tener bajo control tanto a la institución pública como a su máximo responsable. En consecuencia, podríamos asegurar que, al simularse una estrategia de seguridad, se generó una ingobernabilidad en la seguridad pública de todo el territorio nacional, concesionando el control de los territorios al crimen organizado. Esto permitió que operara con impunidad, sin prescindir de la violencia como mecanismo para proteger sus intereses ante otros grupos o autoridades.

La detención del General Cienfuegos y sus implicaciones para la seguridad nacional

En los últimos años, las fuerzas armadas mexicanas han presentado cambios significativos desde un punto de vista funcional y estratégico. Por una parte, debido a la diversificación de sus funciones como institución coadyuvante en tareas de seguridad pública, por otra, debido a su rol fundamental para el fortalecimiento del Estado mexicano en términos de legitimidad, en contraste con la desconfianza que generan en la población instituciones de otras áreas del gobierno. Por esta razón, la detención del ex Secretario de la Defensa Nacional, General Salvador Cienfuegos, en el aeropuerto de Los Ángeles el 15 de octubre del 2020, fue una noticia que sacudió a toda la comunidad de seguridad e inteligencia en México y en Estados Unidos. Conforme a los reportes presentados por las autoridades estadounidenses, la detención se realizó a petición de la Administración para el Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés) por cargos de conspiración para fabricar, importar y distribuir narcóticos en los Estados Unidos, y también por lavado de dinero.[28]

En la imputación formal, se acusó al general Cienfuegos Zepeda, o "El Padrino"—según el documento presentado a la corte de Nueva York—, de abusar de su posición como máxima autoridad del ejército para ayudar al Cártel H-2, ubicado en Nayarit, organización derivada del Cártel de los Beltrán Leyva y opositora del Cártel de Sinaloa, para traficar grandes cantidades de diferentes narcóticos a Estados Unidos. A cambio de sobornos, el general supuestamente permitió que estas organizaciones actuaran con impunidad en México entre 2015 y 2017.[29]

De acuerdo con el contenido de una carta enviada por el fiscal federal interino, Seth Ducharme, al tribunal en Nueva York, fechada el viernes 16 de octubre de 2020, las maneras en que Salvador Cienfuegos ayudó al Cártel H2 fueron las siguientes:

1) Asegurarse de que no se realizaran operaciones militares contra el Cártel H-2.
2) Implementar operaciones militares contra sus organizaciones rivales de narcotráfico.
3) Localizar el transporte marítimo de los cargamentos de droga.
4) Actuar para ampliar el territorio controlado por el Cártel H-2 hacia Mazatlán y al resto de Sinaloa.

[28] United States District Court Eastern District Of New York, Indictment, "UNITED STATES OF AMERICA -against SALVADOR CIENFUEGOS ZEPEDA, also known as 'El Padrino' and 'Zepeda'". Disponible en: https://www.courthousenews.com/wp-content/uploads/2020/10/Cienfuegos-Zepeda-Indictment.pdf.

[29] Diana Lastiri, "El cártel del 'H2', el grupo criminal protegido por el general Cienfuegos, según EU", en *El Universal*, 16 de octubre del 2020. Disponible en: https://www.eluniversal.com.mx/nacion/que-es-el-cartel-del-h2-que-soborno-salvador-cienfuegos.

5) Presentar a altos dirigentes del Cártel H-2 a otros funcionarios corruptos del gobierno mexicano dispuestos a ayudar a cambio de sobornos (se menciona con insistencia al gobernador de Nayarit, Roberto Sandoval).[30]

En un giro inesperado, a poco más de un mes de la detención del exfuncionario, el mismo fiscal Ducharme presentó al Tribunal de Nueva York una moción solicitando desestimar la acusación haciendo alusión a "consideraciones delicadas e importantes de política exterior [que] pesan más que el interés del Gobierno en proseguir el enjuiciamiento del acusado, en la totalidad de las circunstancias".[31] El militar fue entregado por el Departamento de Justicia a la Fiscalía General de la República (FGR) junto con todo el material recabado para que pudiera ser investigado bajo la ley mexicana. Sin embargo, el 21 de enero de 2021, la FGR desestimó el caso contra el ex Secretario de Defensa por falta de pruebas.[32]

El Sistema Nacional Anticorrupción ¿eficaz?

En el año 2015 se aprobaron una serie de reformas constitucionales en materia administrativa, penal y de la gestión y auditoría pública, dando lugar al nacimiento del SNA. El Sistema fue una propuesta construida con la participación de la sociedad civil, y su objetivo es crear principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.[33] En su diseño original, el SNA se sostiene en cuatro pilares: coordinación interorganizacional e intergubernamental, nuevo régimen de responsabilidades, información para el combate a la corrupción y participación ciudadana.[34] Estos pilares se deben implementar a través de una estructura que implica la colaboración de instancias federales y estatales, como una Secretaría Ejecutiva del SNA, la participación de Sistemas Locales Anticorrupción con formación igual al federal y la interacción con otros sistemas nacionales de fiscalización, transparencia y archivos. También incluía la participación de la sociedad civil mediante un Comité de Participación Ciudadana. En el SNA participan la ASF; la Secretaría de la Función Pública; el Tribunal Superior de Justicia Administrativa; el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; el Consejo de la Judicatura Federal; la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción de la FGR, y la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

La puesta en marcha de este complejo engranaje legal e institucional ha sido complicada y no ha terminado de consolidarse. Según Fernando Nieto, desde finales del gobierno del ex Presidente Peña Nieto existían factores de forma y diseño, recursos, relaciones intergubernamentales y de apoyo político que ponían en entredicho la operación exitosa del sistema.[35] No obstante, aunque se lograran superar dichos problemas, consideramos que prevalecería uno técnico, y es el hecho de que el SNA tiene una naturaleza preponderantemente administrativa. Basta señalar

[30] United States Attorney Eastern District of New York, "United States vs. Salvador Cienfuegos Zepeda Criminal Docket No. 19-366 (CBA) (E.D.N.Y.)" AB:MPR/CRH/RCH, 16 de octubre de 2020. Disponible en: https://www.courthousenews.com/wp-content/uploads/2020/10/Cienfuegos.Detention.Memo_.pdf.

[31] United States Attorney Eastern District of New York, "United States vs. Salvador Cienfuegos Zepeda Criminal Docket No. 19-366 (CBA) (E.D.N.Y.)", Case 1:19-cr-00366-CBA-SJB Document 22, 17 de noviembre de 2020. Disponible en: https://www.courthousenews.com/wp-content/uploads/2020/11/Cienfuegos-motion-to-dismiss.pdf.

[32] Departamento de Justicia, "Declaración conjunta del Fiscal General de los Estados Unidos William P. Barr y el Fiscal General de México Alejandro Gertz Manero", Press Release Number: 20-1, 249. Disponible en: https://www. justice.gov/opa/pr/joint-statement-attorney-general-united-states-william-p-barr-and-fiscal-general-mexico.

[33] "Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa", artículo 6. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016.

[34] Fernando Nieto Morales, "El Legado del 'Sexenio De La Corrupción': Los Retos del Sistema Nacional Anticorrupción". *Foro Internacional*, El Colegio de México, Vol. LX, 2020, núm. 2, cuad. 240, p. 699

[35] *Idem*, p. 703.

que entre sus integrantes, sólo la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción de la FGR y sus símiles en los estados son los que se vinculan al ámbito de justicia penal.

Sin embargo, la Fiscalía fue la última en incorporarse y actualmente no todos los estados cuentan con una fiscalía operante correspondiente. También se puede ver en los resultados que el SNA se ha enfocado, hasta ahora, en la aprobación de la Política Nacional Anticorrupción, en la cual no se hace una referencia explícita a la relación entre corrupción y seguridad pública, si bien uno de sus pilares está enfocado a combatir la impunidad. Otro de sus logros son los avances de los lineamientos de la Plataforma Digital Nacional, que es un instrumento informático que contendrá datos para la prevención y el combate a la corrupción, pero éste no tendrá relación con los sistemas de inteligencia ni judiciales. Finalmente, son escasos los logros alcanzados para promover una Política de Integridad Corporativa para empresas proveedoras del Estado, o los formatos finales para la declaración de intereses de éstas.

Aunque la estructura principal de prevención y combate a la corrupción no hace hincapié en la corrupción en el sector de la seguridad y el combate al crimen organizado, no quiere decir que la presente administración no la haya reconocido. Sin embargo, hasta la detención de Genero García Luna, ese reconocimiento sólo se había dado en un nivel general, como cuerpos policiacos. A decir del ex Secretario de Seguridad Pública, Alfonso Durazo, en enero de 2020, el combate a la corrupción en las fuerzas de seguridad es parte importante de la Estrategia de Seguridad Pública ya que "no puede haber seguridad en un país que combate al crimen organizado con el propio crimen uniformado".[36]

En la Estrategia se asienta el compromiso de combatir la corrupción, pues entre sus propuestas se encuentra robustecer el marco penal para castigar este crimen, establecer una estrategia especial de contrataciones públicas en el sector de seguridad y combatir el lavado de dinero mediante la creación de una Guardia de Finanzas, entre otras.[37] Sin embargo, toda la maquinara construida en el SNA parece estar lejos de poder ser aplicable en la realidad.

Conclusiones

El presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, ha definido a la corrupción como el principal mal del Estado mexicano, y a su combate como la solución a la mayoría de los problemas del país.[38] Las estadísticas sobre corrupción producidas en México no muestran que sea un fenómeno que acompañe necesariamente la comisión de delitos violentos (por eso se le llaman "delitos de cuello blanco") o la violación de derechos. No obstante, esto puede deberse a que los instrumentos de medición están diseñados siguiendo un enfoque administrativo, con lo cual la corrupción se interpreta exclusivamente como una "mala conducta administrativa" y no como un acto criminal y facilitador de actos de violencia.

Con los tres casos analizados encontramos que la "alta corrupción" se asemeja a una estructura criminal, en la medida en que sus integrantes trabajan en conjunto para elaborar complejas operaciones de encubrimiento. Lo más grave es que la corrupción ha mutado de manera tal, que no sólo debilita las capacidades de las instituciones para llevar a cabo su labor, sino que éstas tienen participación en agresiones contra la misma sociedad. En otras palabras, coadyuvan a debilitar al mismo Estado.

[36] Gobierno de México, "Combate a la corrupción es la vertiente fundamental de la estrategia de seguridad: Alfonso Durazo". Disponible en: https://www.gob.mx/sspc/prensa/combate-a-la-corrupcion-es-la-vertiente-fundamental-de-la-estrategia-de-seguridad-alfonso-durazo.

[37] Gobierno de México, Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/434517/Estrategia_Seguridad-ilovepdf-compressed-ilovepdf-compressed-ilovepdf-compressed1_.pdf.

[38] Gobierno de México, Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019.

En México, aún no se cuenta con una estrategia eficaz que pueda enfrentar a la corrupción desde una perspectiva de seguridad. El SNA parece no tener el apoyo político nacional suficiente. Opera con escaso presupuesto. Más aún, fue creado como una política de Estado para combatir el fenómeno, pero parte de una lógica meramente disciplinaria sin el acompañamiento real del aparato de justicia penal, como las Fiscalías Anticorrupción, pues éstas son extremadamente débiles.

Se agrega que hay muchas pruebas de que la "alta corrupción" está protegida políticamente y por eso no se le persigue de forma contundente. Como señala Daniel Vázquez, existen amplias regiones de México que se encuentran gobernadas por redes de *macrocriminalidad* que realizan graves violaciones a derechos humanos en completa impunidad. Es decir, la corrupción se integra por tres estructuras: la criminal, la empresarial y la política.[39]

En este sentido, las estrategias de seguridad del Estado mexicano deben complementarse con un enfoque de inteligencia criminal para integrar al estudio la relación entre lavado de dinero, corrupción y sus delitos precedentes. Tradicionalmente, la corrupción y el lavado de dinero se han analizado a partir de metodologías para la construcción de inteligencia fiscal, administrativa y financiera. Esto, en buena medida, porque en el ámbito del litigio, los casos más reconocidos han derivado en la determinación de sanciones y penas relacionadas con el incumplimiento de responsabilidades administrativas por parte de funcionarios.

Sin embargo, de cara a los resultados que se observan de los tres casos expuestos, los mecanismos de rendición de cuentas y de supervisión "administrativa" no solamente han sido insuficientes, sino que el vínculo entre corrupción y seguridad está rebasado debido a la ampliación del alcance operativo y administrativo de las fuerzas armadas. Actualmente, la Secretaría de la Defensa Nacional y la de Marina han adquirido atribuciones para la supervisión de aduanas terrestres, marítimas y puertos; participación en la construcción, operación y/o explotación de proyectos federales de construcción de infraestructura de gran envergadura, y la distribución de medicamentos, por mencionar algunos ejemplos.

Otro factor que estimula la corrupción es la incapacidad del Estado para recuperar dinero robado. Un ejemplo de estos efectos es la gran cantidad de activos financieros o bienes que difícilmente pueden regresar a las arcas del gobierno a pesar de que se encuentre en curso una investigación. Una vez que los activos son sustraídos, éstos se ocultan en centros financieros dentro de otras jurisdicciones y se presentan muchas dificultades para recuperarlos, sobre todo cuando no se logra demostrar una relación clara entre los activos y la persona que se está investigando.

El trabajo de la prevención y combate de la corrupción es un reto muy grande. Para empezar a generar cambios, se requiere tener casos de éxito. Por eso, se propone un plan estratégico en la implementación y consolidación del SNA. Esto es, se deben elegir procesos estratégicos en donde la corrupción sea frecuente como en la contratación pública o durante los procesos electorales, y actuar con energía, principalmente en el nivel judicial y de recuperación de activos. Se deben investigar los tres niveles de gobierno y también al sector privado cuando se vincula con irregularidades cometidas por personas funcionarias públicas. Asimismo, la política anticorrupción tendría que armonizarse con las estrategias de seguridad y procuración de justicia en delitos de alto impacto.

[39] Daniel Vázquez, "Macrocriminalidad, impunidad y corrupción: ¿llegaron para quedarse?", en *Animal Político*, 25 de marzo de 2020. Disponible en: https://www.animalpolitico.com/justicia-transicional-en-mexico/macrocriminalidad-impunidad-y-corrupcion-llegaron-para-quedarse/.

21. Regulación del cannabis en México 2020

Rodrigo Ávila Barreiro[1]

Antecedentes

La existencia y el uso del cannabis en México tiene sus orígenes en el siglo XVI, con la introducción del cáñamo por los conquistadores españoles. Con el paso de los siglos, ha estado presente en distintos ámbitos de la sociedad: desde el económico y el cultural, hasta el de la medicina tradicional y el del uso recreativo y psicoactivo.[2] De acuerdo con el estudio de Olvera-Hernández y Schievenini-Stefanoni, a partir del siglo XVI, con la finalidad de impulsar el uso del cáñamo para la producción de textiles, la corona española comenzó a promover su cultivo, sin embargo, éste fue poco fructífero.[3] Estos investigadores señalan que si bien en el siglo XVI los españoles no mostraron interés sobre los usos medicinales y psicoactivos del cannabis, éstos se propagaron en los siguientes siglos y se fueron incorporando paulatinamente a la medicina indígena.

Posteriormente, el uso habitual de la marihuana pasó de ser estrictamente medicinal a también recreativo. Rivera-Olmos y Parra Berna señalan que, durante la Revolución Mexicana, el uso de la marihuana fue común tanto por parte de los insurgentes, como de los federales; lo mismo sucedió con los soldados del gobierno durante la Guerra Cristera.[4] Desde 1920, su uso y sus efectos fueron difundidos por escritores, actores e intelectuales, lo que en la Ciudad de México dio origen a la "cultura de las azoteas".[5]

A inicios del siglo XX, la marihuana era una droga de uso común, sin embargo, a pesar de no ser un problema de salud pública en ese momento, pasó a ser prohibida. El 15 de marzo de 1920 se publicó el decreto con las *Disposiciones sobre el cultivo y comercio de productos que degeneran la raza* firmado por el entonces Secretario General del Departamento de Salubridad Pública, Edmundo G. Aragón, durante la presidencia de Venustiano Carranza. En este decreto, se prohibió el cultivo y comercio de la marihuana.[6] Resulta de interés señalar que el decreto del 15 de marzo de 1920, si bien prohíbe el uso de la marihuana, no establece las mismas restricciones para otras sustancias. Por ejemplo, la disposición primera señalaba que para "introducir al país opio, morfina, heroína y cocaína, así como los preparados de ellos que pudieran servir para fomentar las manías de usar dichas drogas, se necesitaba el permiso del Departamento de Salubridad, quien lo concederá a los establecimientos, comerciantes en drogas que tuvieran un responsable farmacéutico legalmente titulado".[7] Aunado a lo anterior, la disposición sexta señalaba que para el "cultivo de la adormidera [también conocida como amapola] así como para la

[1] Secretario Técnico del Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

[2] Jorge Hernández Tinajero y Leopoldo Rivera Rivera, "El cannabis en México, un debate abierto", en *Documento informativo del IDPC*, Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, México, 2010, p.1.

[3] Nidia Andrea Olvera-Hernández y José Domingo Schievenini-Stefanoni, "Denominaciones indígenas de la marihuana en México. Investigación documental de la Relación entre el Pipiltzintli y la planta de cannabis (siglos XVI-XIX)", en *Cultura y Droga*, 22(24), 2017, pp. 60-63.

[4] Víctor Manuel Rivera-Olmos y Marisela Parra-Berna, "Cannabis: efectos en el sistema nerviosos central. Consecuencias terapéuticas, sociales y legales", en *Revista Médica del Instituto Mexicano del Seguro Social*, 54(5), 2016, pp. 626-627.

[5] Se entiende por "cultura de las azoteas" los espacios en donde la intelectualidad bohemia, artistas y escritores consumían cannabis, principalmente en la Ciudad de México.

[6] Diario Oficial de la Federación, *Disposiciones sobre el cultivo y comercio de productos que degeneran la raza*, disposición quinta, 15 de marzo de 1920.

[7] *Ibidem*.

extracción de sus productos, sólo podría hacerse con permiso del Departamento de Salubridad, y con las restricciones que en cada caso correspondan".[8]

En el ámbito del derecho internacional, en materia de estupefacientes, no fue sino hasta 1961 que surgió el régimen internacional de control de drogas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), mediante la Convención Única sobre Estupefacientes, a la que México se adhirió y que entró en vigor el 18 de mayo de 1967 en el país. La Convención Única de 1961 incluyó el cannabis en las listas de estupefacientes I y IV.[9] Esto implicó la prohibición de su producción, fabricación, exportación e importación, comercio, posesión y uso, con excepción de las cantidades necesarias para la investigación médica y científica. Con respecto al uso médico y científico del cannabis, la Convención señala que los Estados Parte deberían crear un organismo con facultades para designar las zonas de cultivo, expedir licencias a cultivadores y, de manera exclusiva, importar, exportar y comerciar cannabis.

La política prohibicionista y sus consecuencias sociales

Una de las consecuencias de la política prohibicionista ha sido la *guerra contra las drogas* que han emprendido algunos gobiernos con la finalidad de erradicar el mercado ilícito de estupefacientes. Es pertinente destacar que la guerra contra las drogas ha generado otras problemáticas. Por ejemplo, Elena Azaola señala que una de las consecuencias no deseadas de aquélla ha sido el encarcelamiento de un mayor número de mujeres por delitos relacionados con las drogas, especialmente mujeres en situación de vulnerabilidad, es decir, que se encuentran en situación de pobreza, que son madres solteras, migrantes o minorías étnicas, entre otras. Lo anterior, como resultado de la falta de oportunidades que les permitan acceder a mejores condiciones de vida.[10]

De acuerdo con datos de su estudio, "Mujeres presas por delitos del fuero federal en México", de 2013, existe un mayor número de mujeres presas que hombres por delitos del fuero federal, según datos de 2010. Dicho estudio señala que 23 por ciento son hombres y 35 por ciento mujeres quienes, en su mayoría, fueron recluidas por delitos en contra de la salud.[11] Datos más recientes muestran evidencia en la misma dirección. De acuerdo con información sobre personas que ingresaron a centros penitenciarios en 2016 por narcomenudeo [Ver gráfica 1], el porcentaje de mujeres que ingresó por posesión con fines de venta y suministro es mayor que el de hombres.

Si bien en otro tipo de delitos como posesión simple el porcentaje de hombres es mayor que el de mujeres, la evidencia respalda el supuesto de Elena Azaola, ya que las mujeres presas por delitos relacionados con narcóticos están vinculadas principalmente con la venta y el suministro y no con la posesión simple.

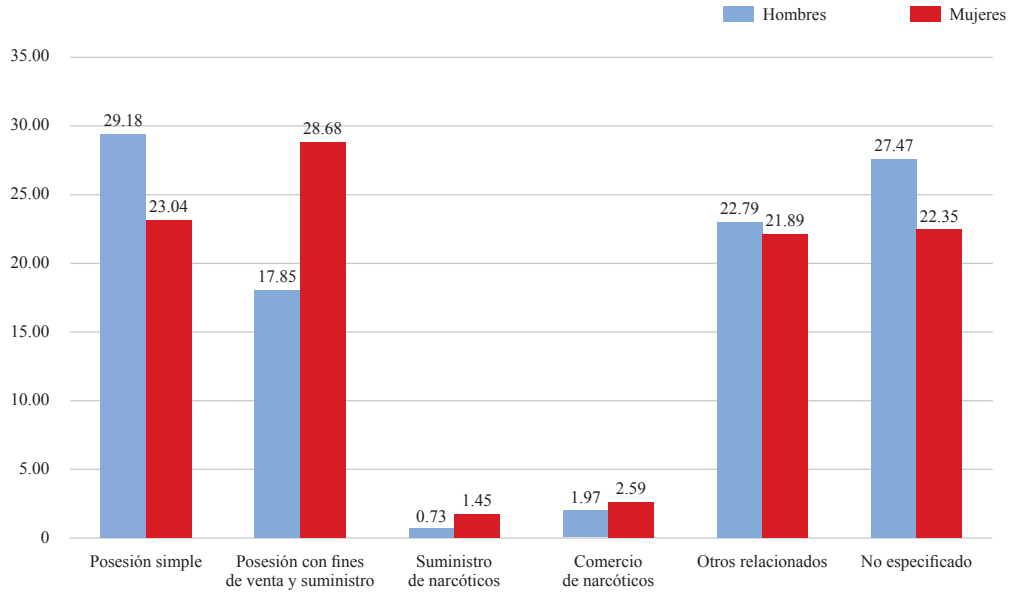
8 *Ibidem*.

9 ONU, Convención Única sobre Estupefacientes, 1961. Disponible en: https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_es.pdf; las listas de estupefacientes, se encuentran disponibles en: https://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/Yellow_List/56th_Edition/YL_56_edition_SP.pdf.

10 Elena Azaola, "Mujeres presas por delitos del fuero federal en México", en Juan Cruz Parcero y Rodolfo Vázquez, *La mujer a través del derecho penal*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2013, p. 155.

11 *Ibid*., p. 158.

Gráfica 1. Porcentaje de personas que ingresaron en 2016 a centros penitenciarios estatales según el tipo de delito de narcomenudeo



Fuente: Elaboración propia con datos del *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017*, INEGI, México.

Otra de las consecuencias ha sido el incremento en el número de homicidios ocurridos en México. Diversos estudios han arrojado luces sobre este particular y refrendan la imperiosa necesidad de que el enfoque de criminalización se modifique diametralmente. En México, a partir de 2008 comienza a haber un cambio en la tendencia de homicidios tras la política implementada por la administración del presidente Felipe Calderón. Esta decisión representó un ascenso considerable en el número de homicidios, al pasar de 8,868 en 2007 a 25,938 en 2012, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). En el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), los homicidios tuvieron una tendencia a la baja hasta el año 2015, la cual se revirtió en los últimos tres años de su gobierno, pues en 2018 se registraron 33,743 homicidios. Este incremento de la violencia no se puede atribuir directamente al consumo de marihuana; responde al tráfico de otras drogas como la cocaína y las metanfetaminas.

La política prohibicionista también ha generado que los consumidores sean estigmatizados y que los gobiernos hayan priorizado un enfoque persecutorio en lugar de tratar el problema como un asunto de salud pública, es decir, con políticas públicas orientadas a prevenir el consumo y a brindar información sobre los riesgos de ciertas prácticas asociadas con la utilización de sustancias que resultan nocivas para la salud. La prohibición ha limitado el uso médico del cannabis a pesar de que diversas investigaciones han adjudicado niveles de efectividad a los cannabinoides (CBD y THC) para la atención de la esclerosis múltiple, el dolor central neuropático, los espasmos dolorosos en esclerosis múltiple, entre otros.[12] En suma, el enfoque prohibicionista no ha reducido los índices de consumo, por el contrario, ha incrementado los niveles de violencia y ha abonado a la estigmatización de los consumidores ignorando, así, una perspectiva de salud pública.

[12] Víctor Manuel Rivera-Olmos y Marisela Parra-Berna, *op. cit.*, p. 629.

El camino hacia la regulación del cannabis

En México, no está permitido el uso recreativo de la marihuana; sin embargo, en los artículos 478 y 479 de la Ley General de Salud se establece que no se ejercerá la acción penal sobre las personas que tengan en posesión hasta cinco gramos de marihuana para su consumo personal. Esta cantidad se encuentra muy por debajo de la permitida en otros países, como Colombia, donde se permite la posesión de hasta 20 gramos, o Portugal (25 gramos), Países Bajos (30 gramos) y España (100 gramos). Esta situación propicia que los consumidores de marihuana en México puedan ser privados de su libertad por delitos contra la salud, por la portación de dosis muy bajas.[13]

En lo que atañe al uso lúdico del cannabis, en noviembre de 2015, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), mediante la resolución del amparo en revisión 237/2014,[14] estimó que el sistema de prohibición de las actividades relacionadas con el uso personal del cannabis con fines lúdicos o recreativos era inconstitucional, ya que violaba el derecho al *libre desarrollo de la personalidad*. Esta resolución de la SCJN se desprende del "amparo SMART", que recibe este nombre por la Sociedad Mexicana de Autoconsumo Responsable y Tolerante.

Con esta acción, la SCJN impulsó la apertura del debate a nivel nacional sobre el uso del cannabis. El 26 de enero de 2016, el gobierno federal, mediante la Secretaría de Gobernación (SEGOB), inició una serie de mesas de análisis en varios estados de la República en el marco del "Debate Nacional sobre el Uso de la Marihuana". En estos espacios de reflexión y análisis, se trataron temas de salud pública y prevención, ética y derechos humanos, aspectos económicos y de regulación, así como de seguridad ciudadana.[15]

La resolución de la SCJN también impulsó diversos cambios en la legislación. El 19 julio de 2017, se publicó un decreto por el que se reformará y adicionarán diversas disposiciones a la Ley General de Salud (LGS) y al Código Penal Federal (CPF). En la LGS se estableció que la Secretaría de Salud deberá regular el uso medicinal de los derivados farmacológicos del cannabis:

> Artículo 235 Bis- La Secretaría de Salud deberá diseñar y ejecutar políticas públicas que regulen el uso medicinal de los derivados farmacológicos de la cannabis sativa, índica y americana o marihuana, entre los que se encuentra el tetrahidrocannabinol, sus isómeros y variantes estereoquímicas, así como normar la investigación y producción nacional de los mismos.[16]

Asimismo, el artículo cuarto transitorio estableció que la Secretaría de Salud contaría con 180 días, a partir de la entrada en vigor del decreto, para armonizar los reglamentos y la normatividad para el uso terapéutico del THC. Es preciso puntualizar que, debido a la omisión de la Secretaría de Salud para emitir los lineamientos sobre el uso terapéutico del cannabis, el 14 de agosto de 2019 la SCJN resolvió el amparo en revisión 57/2019 interpuesto por un menor de edad con epilepsia. Para su tratamiento, requería fármacos con base en el cannabis.[17] Al respecto, la SCJN resolvió que la omisión reglamentaria viola el derecho humano a la salud y que, por consiguiente, debían armonizarse los reglamentos y la normatividad para hacer efectivo el uso terapéutico del cannabis y sus derivados contemplando toda la cadena de producción (la obtención y el almacenamiento de semillas, su cultivo, cosecha, procesamiento, transportación, comercialización), así como todas

[13] Véase Irma Kánter Coronel, "Los caminos de la legalización de la marihuana en México", en Sergio Aguayo y Raúl Benítez Manaut (editores), en *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República y Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, CDMX, México, 2017.

[14] Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en revisión 237/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, México, 2015.

[15] Secretaría de Gobernación, *Relatoría del Debate Nacional sobre el Uso de la Marihuana*, 2016.

[16] Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal*, 19 de junio de 2017.

[17] Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en revisión 57/2019, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 2019.

las actividades dirigidas al consumo terapéutico, la investigación científica y la práctica médica del cannabis, en los 90 días siguientes a que surtiera efectos la notificación de la sentencia.

Respecto a los amparos para el uso lúdico del cannabis, el 13 de febrero de 2019, la Primera Sala de la SCJN aprobó la tesis de jurisprudencia por reiteración de criterios 10/2019,[18] con base en los amparos en revisión 237/2014, 1115/2017, 623/2017, 548/2018 y 547/2018. Esta tesis de jurisprudencia señala que los artículos de la Ley General de Salud que prohíben a la Secretaria de Salud autorizar la realización de actividades relacionadas con el autoconsumo con fines lúdicos o recreativos provocan una afectación innecesaria y desproporcionada al derecho al *libre desarrollo de la personalidad* y, por consiguiente, son inconstitucionales.[19]

Cabe mencionar que la resolución de la SCJN del amparo en revisión 547/2018,[20] entiende el *libre desarrollo de la personalidad* como:

> La consecución del proyecto de vida que para sí tiene el ser humano, como ente autónomo"; de tal manera que supone "el reconocimiento del Estado sobre la facultad natural de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción, ni controles injustificados o impedimentos por parte de los demás, con el fin de cumplir las metas u objetivos que se ha fijado, es decir, es la persona humana quien decide el sentido de su propia existencia, de acuerdo a sus valores, ideas, expectativas, gustos, etcétera.[21]

La importancia de esta resolución radica en el reconocimiento expreso de que el Estado debe respetar la libertad y autonomía del individuo y, por consiguiente, no debe de generar las condiciones para que se van afectados sus derechos fundamentales. Finalmente, cabe señalar que la última semana de octubre de 2019 se cumplió el plazo que la SCJN dio al Poder Legislativo para hacer las modificaciones legislativas en la materia. Así, dado que para esa fecha aún no se habían aprobado los cambios correspondientes, el Senado de la República pidió una extensión de tiempo, y la SCJN extendió el plazo hasta el 30 de abril de 2020, plazo que se extendió hasta noviembre de 2020.

Posibles respuestas frente al enfoque prohibicionista

En el Congreso de la Unión, se han presentado diversas iniciativas orientadas a terminar con la prohibición en el uso lúdico o recreativo del cannabis: desde las que proponen modificaciones a ciertos ordenamientos con la finalidad de eliminar la prohibición absoluta de su consumo, hasta las que proponen generar nueva legislación que regule toda la cadena de suministro del cannabis. Entre las primeras, se encuentran las presentadas por los senadores Miguel Ángel Osorio Chong (PRI) y Manuel Añorve Baños (PRI) el 8 de noviembre de 2018.[22] Entre sus principales propuestas destacan:

- Adicionar el artículo 247 bis de la LGS, para establecer el uso lúdico o recreativo y de consumo personal del cannabis;

[18] Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis: 1a./J. 10/2019, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 2019.

[19] *Ibidem.*

[20] Quinto y último amparo necesario para establecer la jurisprudencia por reiteración de criterios.

[21] Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en revisión 547/2018, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 2019.

[22] Gaceta del Senado de la República, "De los Senadores Miguel Ángel Osorio Chong y Manuel Añorve Baños, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversos artículos y se adiciona un artículo 247 Bis a la Ley General de Salud y se modifican diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada", Senado de la República, 8 de noviembre de 2018.

- Reformar el artículo 479 de la LGS para permitir la portación de 28 gramos en lugar de cinco gramos para el consumo personal inmediato;
- Reformar el último párrafo del artículo 195 del CPF, para establecer que las actividades de siembra, cultivo, cosecha, preparación, posesión y transporte de cannabis con fines lúdicos o recreativos y de consumo personal no sean objeto de persecución penal;
- Adicionar una tercera fracción al artículo 195 Bis del CPF para establecer que el Ministerio Público Federal no procederá penalmente en contra de la persona que posea cannabis con fines lúdicos o recreativos y de consumo personal; y
- Reformar el último párrafo del artículo 198 del CPF para agregar que la siembra, el cultivo o la cosecha de plantas de marihuana no serán punibles cuando estas actividades se lleven a cabo con fines lúdicos, recreativos o de consumo personal.

Cabe señalar que esta iniciativa estaría en consonancia con las resoluciones de la SCJN para despenalizar el uso de la marihuana con fines lúdicos o recreativos. De igual forma, el 23 de octubre de 2019, las Comisiones Unidas de Justicia, de Salud y de Estudios Legislativos dieron a conocer una propuesta que involucra toda la cadena de suministro del cannabis mediante el "Documento de trabajo relacionado con el Anteproyecto de Dictamen de la Ley de Regulación del Cannabis", producto de la revisión de 10 iniciativas, entre ellas, las de los senadores Osorio Chong y Añorve Baños.[23] Entre sus principales características se encuentran:

- Regula toda la cadena de suministro del cannabis.
- Establece que el Estado deberá otorgar la asesoría y las facilidades necesarias a las personas campesinas, indígenas e integrantes de comunidades, grupos de micro y pequeños agricultores para facilitar su acceso a la información y los requisitos necesarios para acceder a los beneficios de programas, planes y mecanismos establecidos en la Ley de Regulación del Cannabis.
- Regula el uso del cannabis para fines lúdicos o recreativos, científicos o de investigación, médico o farmacéutico, terapéutico o paliativo e industrial.
- Prohíbe el acceso al cannabis con fines lúdicos o recreativos a personas menores de 18 años.
- Para el uso adulto o de autoconsumo con fines lúdicos, se plantean tres formas de acceso: 1) mediante el autocultivo (hasta cuatro plantas o un máximo de 20 cuando en el domicilio residan más de cinco personas); 2) mediante asociaciones de cultivo de cannabis (que se conformarán por un mínimo de dos y un máximo de 20 personas, que tendrán que pertenecer a una sola asociación, con un máximo de cuatro plantas por asociado), y 3) mediante establecimientos autorizados.
- Establece cuatro tipos de licencia, que son excluyentes entre sí: 1) para cultivo (incluye la adquisición de semillas, la siembra, el cultivo, la cosecha y preparación); 2) para transformación (incluye la preparación, la transformación, la fabricación y la producción); 3) venta (incluye la distribución y venta al público), y 4) exportación o importación.
- Establece permisos para el acceso al cannabis para uso personal o autoconsumo, que tendrán que cumplir con los siguientes requisitos: 1) comprobar la adquisición lícita de sus semillas y plantas; 2) que en el domicilio no se encuentren personas menores al momento de su consumo, y 3) que el domicilio donde se autorice el consumo personal cumpla con las condiciones y requisitos.
- Establece criterios para el empaquetado y etiquetado, entre ellos: 1) empaque estandarizado genérico, asegurando no contener colores o elementos llamativos; 2) no contener imágenes explícitas o subliminales; 3) no deberá contener logotipos; 4) contendrá el etiquetado con el número de licencia, número de registro, tipo de cannabis psicoactivo,

[23] Este dictamen fue publicado por las Comisiones Unidas de Justicia, de Salud, y de Estudios Legislativos Segunda, en "Documento de trabajo relacionado con el Anteproyecto de Dictamen de la Ley de Regulación del Cannabis", Senado de la República, 23 de octubre de 2019.

con el símbolo universal y los niveles de THC o CBD, y 5) leyenda con letras grandes que describa los posibles efectos de su consumo.

- Crea el Instituto Mexicano del Cannabis que estará facultado para otorgar, modificar, renovar, suspender o revocar licencias, así como para determinar los mecanismos y procedimientos de prueba y trazabilidad del cannabis, sus derivados y productos, entre otras facultades.

A raíz de la difusión del anteproyecto de dictamen de la Ley de Regulación del Cannabis, varias organizaciones de la sociedad civil, como México Unido Contra la Delincuencia (MUCD), Regulación por la paz, el Movimiento Cannábico Mexicano y Reverde Ser, expresaron su descontento con algunos de los planteamientos del dictamen y plantearon un conjunto de modificaciones a éste:[24]

1) Eliminar el requisito de registro de las personas usuarias, así como disposiciones desproporcionales para la adquisición de semillas.
2) Eliminar las pruebas de análisis y trazabilidad que crean barreras de entrada a los campesinos al mercado lícito debido a sus altos costos.
3) Adecuar los requisitos de empaquetado con el objetivo de que cuente con estándares de seguridad pero que pueda ser cumplido por todos los actores del mercado.
4) Eliminar la necesidad de contar con licencia para realizar el autocultivo, así como las verificaciones.
5) Eliminar todas las alusiones a la ilicitud, ya que implica de nuevo un enfoque de criminalización.
6) Lograr una despenalización efectiva mediante la modificación del artículo 198 del CPF.

La discusión de la regulación del cannabis también ha sido enriquecida con la organización de diversos foros, entre ellos, el Foro internacional "Experiencias en la regulación del cannabis",[25] organizado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Entre las principales ideas expresadas por los ponentes destacan las siguientes:[26]

1) La regulación del cannabis debe ser guiada por el Estado y ser integral, esto es, incluir los usos medicinales e industriales.
2) La implementación es igual o más importante que el diseño legislativo del modelo regulatorio. De acuerdo con la experiencia en Uruguay y Canadá, la lentitud en la implementación generó el crecimiento paralelo de un mercado clandestino.
3) Es importante abordar la regulación del cannabis desde una perspectiva regional.
4) La regulación del cannabis requiere incluir de manera coordinada los ejes de seguridad ciudadana, salud pública y derechos humanos.
5) El modelo debe garantizar el abasto del mercado y al mismo tiempo evitar la oferta excesiva.
6) La regulación debe prohibir cualquier tipo de publicidad.
7) Es fundamental incluir al sector médico en el proceso regulatorio y de implementación.
8) Crear condiciones para que pequeños productores se integren a la cadena productiva y se evite la creación de monopolios.
9) La inclusión del turismo de cannabis en el modelo regulatorio podría reducir la actividad del mercado ilícito.

[24] México Unido Contra la Delincuencia, "MUCD alerta sobre dictamen de cannabis que sólo beneficiaría a la industria", México, 24 de octubre de 2019.

[25] Itzkuauhtli Zamora Saenz, *et al*. (Ed.), "Experiencias internacionales en la regulación del cannabis", en *Cuaderno de Investigación No. 61*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México, 2019.

[26] La relatoría del evento se encuentra disponible en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4694.

A estas ideas, es importante agregar lo relacionado con la trazabilidad, ya que respecto a este tema no existe un consenso claro. En este Foro internacional, la Dra. Raquel Peyraube señaló que existe la percepción de que el control de calidad y la exigencia para producir con buenas prácticas de cultivo, recolección y manufactura, aumentan los costos de producción, y dejan fuera del mercado al pequeño y mediano productor. Sin embargo, señaló que esto no necesariamente es así, y que depende en buena medida de que el Estado genere las condiciones para que el pequeño productor y las cooperativas puedan integrarse en la cadena productiva de manera exitosa, sin renunciar a la seguridad para el consumidor.

Un ejemplo en donde el Estado ha generado condiciones para que los pequeños productores se incorporen al mercado es el caso colombiano; sin embargo, sólo regula el cannabis con fines médicos y científicos. También el Reglamento de la Ley 1787 de Colombia establece algunas acciones para fortalecer a los pequeños y los medianos productores mediante asignaciones prioritarias de cupos, por lo que estipula que al menos 10 por ciento del cupo anual de cannabis en un periodo de cinco años tiene que provenir de un mediano o pequeño cultivador.[27]

En suma, hay una serie de propuestas para regular el uso lúdico o recreativo del cannabis orientadas a reformar la legislación vigente, y otras que buscan crear un marco normativo integral que regule toda la cadena de suministro de cannabis.

El debate en noviembre de 2020: la legalización

El 19 de noviembre de 2020 el Senado mexicano aprobó un proyecto de ley de legalización del cannabis. La iniciativa abre la posibilidad de la creación de un mercado legal de marihuana. Este proyecto debe ser aprobado por la Cámara de Diputados para transformarse en Ley.[28] El Pleno del Senado registró 82 votos a favor, 18 votos en contra y siete abstenciones. La mayoría del partido gobernante, Morena, respaldo el proyecto de Ley, pero también un grupo importante del Partido Acción Nacional y el Partido Revolucionario Institucional. Se debe expedir la Ley General para la Regulación del Cannabis, y se propone constituir el Instituto Mexicano para la Regulación y Control del Cannabis como un organismo desconcentrado de la Secretaria de Salud. Entre las leyes que deben acoplarse a este proyecto, están la LGS y el CPF.

El dictamen permitirá poseer ocho plantas de cannabis psicoactivo por persona, en la vivienda del consumidor. Se podrán llevar hasta 27 gramos, y a quien transporte más de 200 gramos, se le castigaría con la cárcel, pues rebasa el consumo personal e implicaría venta del producto. Una de las peculiaridades de la propuesta aprobada es que no se habla de "consumo recreativo", sino que se utiliza la definición de *consumo adulto*. La Ley también regula la comercialización, así como la exportación e importación.[29]

Consideraciones finales

La política prohibicionista dio pocos resultados en términos de la reducción, producción y venta ilícita de estupefacientes. Por el contrario, la guerra contra las drogas ha incrementado el número de personas privadas de su libertad por delitos relacionados con las drogas, lo que a su vez ha ejercido mayor presión sobre los sistemas penitenciarios, principalmente en países latinoamericanos.

En México, el número de homicidios ha aumentado de forma exponencial, sobre todo a partir de 2008. Además, se ha obstaculizado el uso médico del cannabis para ciertas enfermedades

[27] Diario Oficial de Colombia, *Decreto por el cual se reglamenta la Ley 1787*, 10 abril 2017.

[28] El 15 de diciembre de 2020 la Cámara de Diputados acordó que se discutirá en febrero de 2021 el proyecto de Ley del Senado.

[29] Disponible en: https://www.infobae.com/america/mexico/2020/11/19/senado-en-mexico-aprobo-en-lo-general-la-regulacion-y-despenalizacion-del-uso-ludico-de-la-marihuana-en-todo-el-pais/.

que, según la evidencia científica, tendría efectos positivos para la salud. Es importante aclarar que, si bien el uso médico del cannabis está permitido desde 2017, la Secretaría de Salud aún no emite las medidas regulatorias para que las personas que por cuestiones médicas requieran medicamentos basados en compuestos de cannabis puedan acceder a ellos.

A partir de los amparos interpuestos por diversos colectivos de la sociedad civil, y de las resoluciones de la SCJN, el Poder Legislativo avanzó mucho en sus esfuerzos hacia una regulación del cannabis para fines lúdicos o recreativos y médicos. En este punto, es necesario reflexionar sobre si la regulación del cannabis por sí misma terminará con el mercado ilegal de esta sustancia, ya que esto, a su vez, está vinculado con la demanda internacional. Se estima que las organizaciones de narcotráfico mexicanas tienen ingresos de entre 1,000 y 2,000 millones de dólares anuales por la venta de cannabis al mercado mayorista estadounidense.[30]

Por otra parte, los legisladores deben prestar atención a que la regulación del cannabis ponga en el centro de la discusión a los consumidores y no se privilegie a las grandes industrias. Por ejemplo, que las cantidades de THC y CBD y los procesos y estándares de elaboración de productos sintéticos sean establecidos principalmente por el Estado y no determinados de manera unilateral por las industrias. A su vez, se deberán considerar los diferentes modelos para el otorgamiento de licencias de cultivo, transformación, venta y exportación o importación. Esto es importante para que las empresas y cooperativas campesinas estén en facultades de realizar una o más de estas actividades.

Asimismo, se deberá poner atención no sólo en la regulación, sino también en la implementación. En la propuesta aprobada por el Senado el 19 de noviembre de 2020, se contempla la creación del Instituto Mexicano para la Regulación y Control del Cannabis, como agencia que regulará el cumplimiento de la Ley. Del trabajo de este Instituto dependerá el éxito de lo aprobado en el Senado. Una implementación adecuada deberá considerar las experiencias internacionales y buscar el esquema que responda mejor a las necesidades y los problemas de México. Además, es necesario definir los mecanismos adecuados que permitan tener un producto de calidad, incluir en el mercado a los productores más afectados por la prohibición y contar con una producción que permita abastecer el mercado interno.

Finalmente, se deberá considerar cuáles son los objetivos esenciales que la regulación del cannabis persigue más allá de lo que ha resuelto la SCJN y el Senado. Es decir, si esta regulación estará orientada a recaudar impuestos, como sucede en el estado de Colorado en los Estados Unidos; a frenar al narcotráfico y atender los problemas de salud pública, como en Uruguay, o bien, si estará orientada a resolver los problemas de seguridad pública y de salud, como plantea la legislación canadiense.[31] Lo que es un hecho insoslayable es que las lecciones internacionales deberán ser una brújula importante para lo que se implemente en México.

[30] Álvaro Briones *et al*., "La economía del narcotráfico", en Álvaro Briones *et al*. (ed.), *El problema de las drogas en las Américas*, Organización de los Estados Americanos, 2013, p. 25.

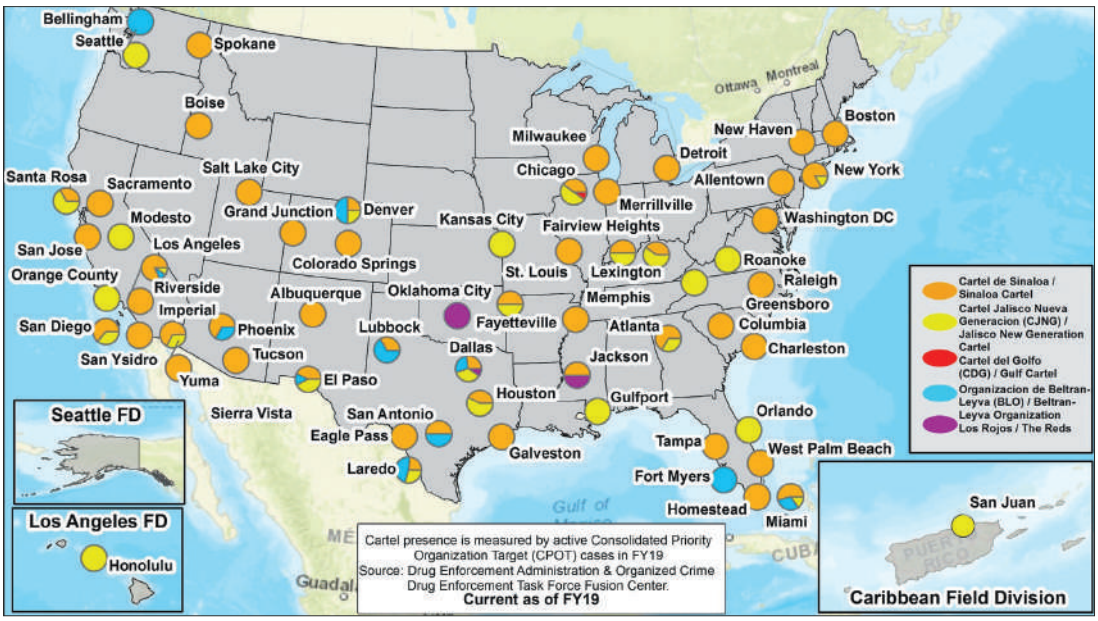
[31] Juan Manuel Rodríguez y Miguel Ángel Barrón, "Aspectos relevantes en la regulación del cannabis: países seleccionados", en *Temas estratégicos*, No. 74, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México 2019, p. 15.

Anexo estadístico

Cartografía de la Seguridad

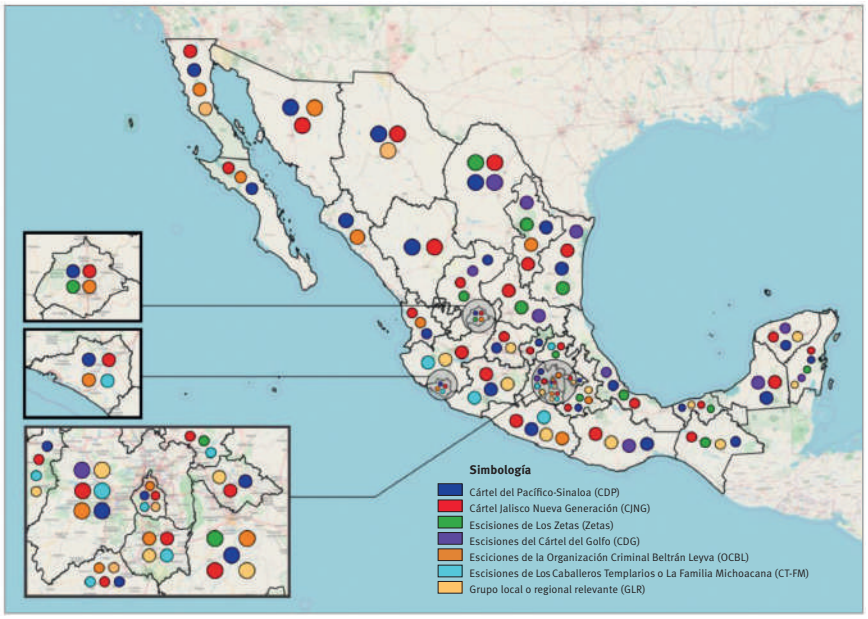
Cartografía del crimen organizado 2020

Mapa 1. Cartografía del crimen organizado en EE. UU. Presencia de grupos de la delincuencia organizada mexicanos. 2020



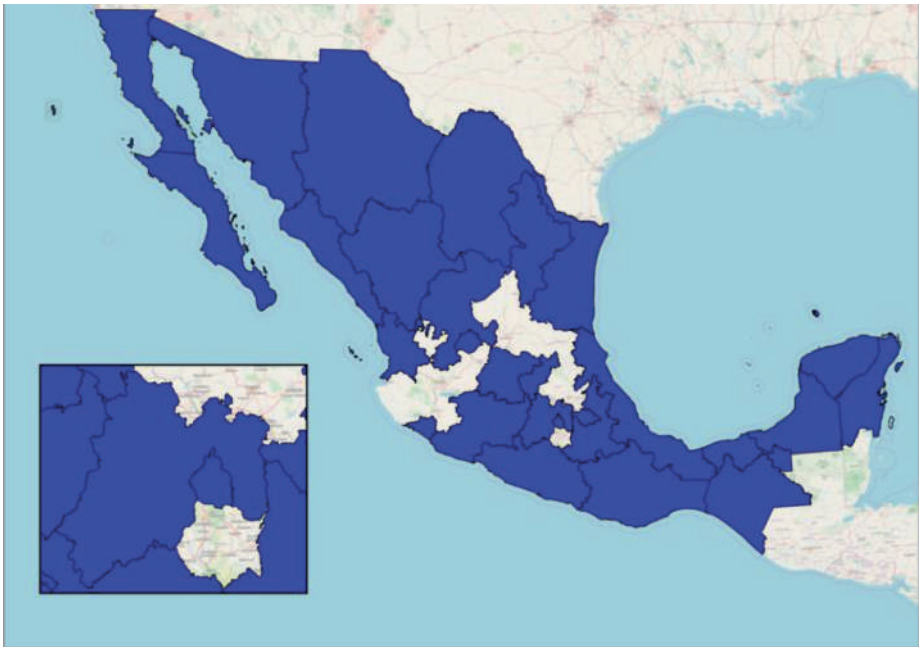
Fuente: US Department of Justice, Drug Enforcement Administration (DEA), 2020, Nationa Drug Threat Assessment, marzo 2021, p. 65.

Mapa 2. Cartografía del crimen organizado en México. 2019



Fuente: Eduardo Guerrero, Lantia Consultores. Diciembre 2019.

Mapa 3. Cártel del Pacífico-Sinaloa. 2019



Fuente: Eduardo Guerrero, Lantia Consultores. Diciembre 2019.

Mapa 4. Cártel Jalisco Nueva Generación. 2019

Fuente: Eduardo Guerrero, Lantia Consultores. Diciembre 2019.

Mapa 5. Escisiones de Los Zetas. 2019

Fuente: Eduardo Guerrero, Lantia Consultores. Diciembre 2019.

Mapa 6. Escisiones del Cártel del Golfo. 2019

Fuente: Eduardo Guerrero, Lantia Consultores. Diciembre 2019.

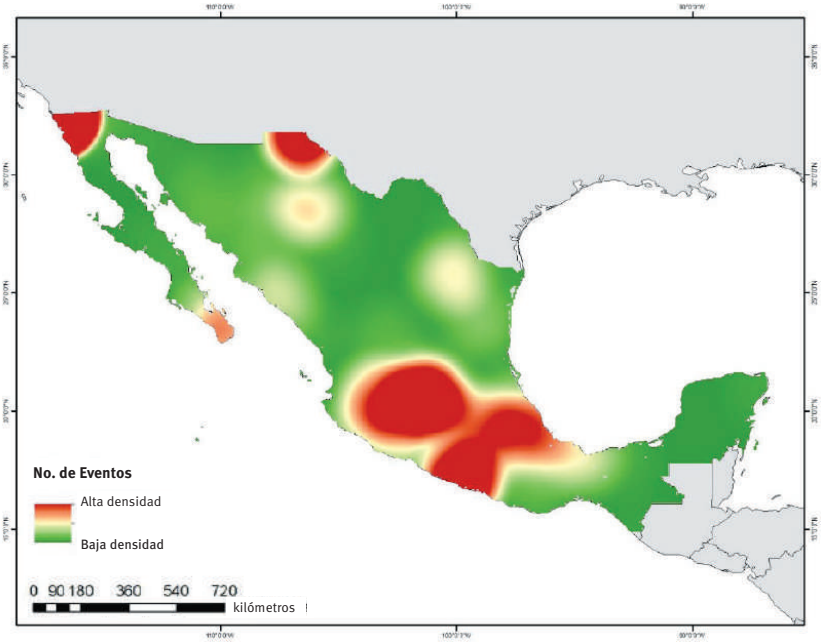
Mapa 7. Esciciones de la Organización Criminal Beltrán Leyva. 2019

Fuente: Eduardo Guerrero, Lantia Consultores. Diciembre 2019.

Mapa 8. Escisiones de Los Caballeros Templarios o La Familia Michoacana. 2019

Fuente: Eduardo Guerrero, Lantia Consultores. Diciembre 2019.

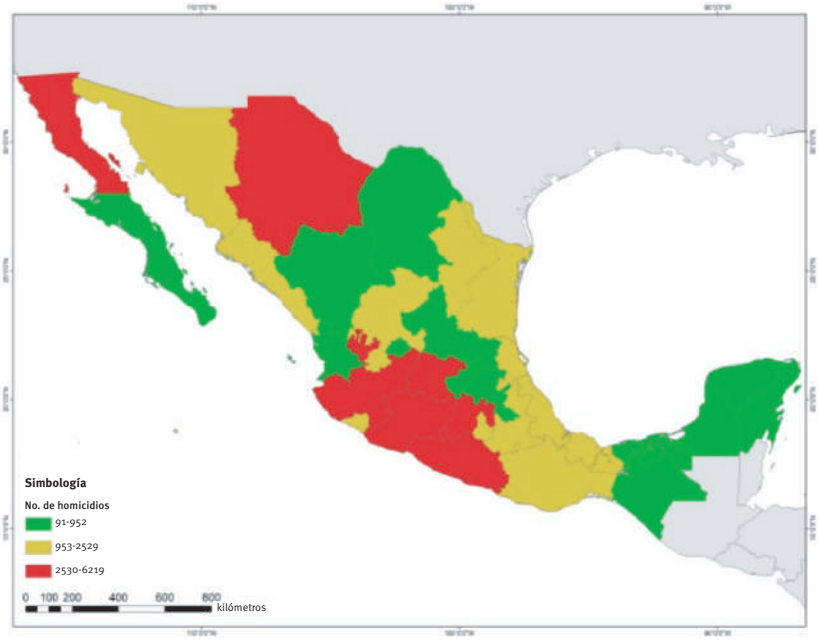
Mapa 9. Densidad de enfrentamientos entre grupos de delincuencia organizada. 2017-2018



Fuente: Elaboración CASEDE con base en información del Uppsala Conflict Data Program. Consulta de datos febrero 2020.

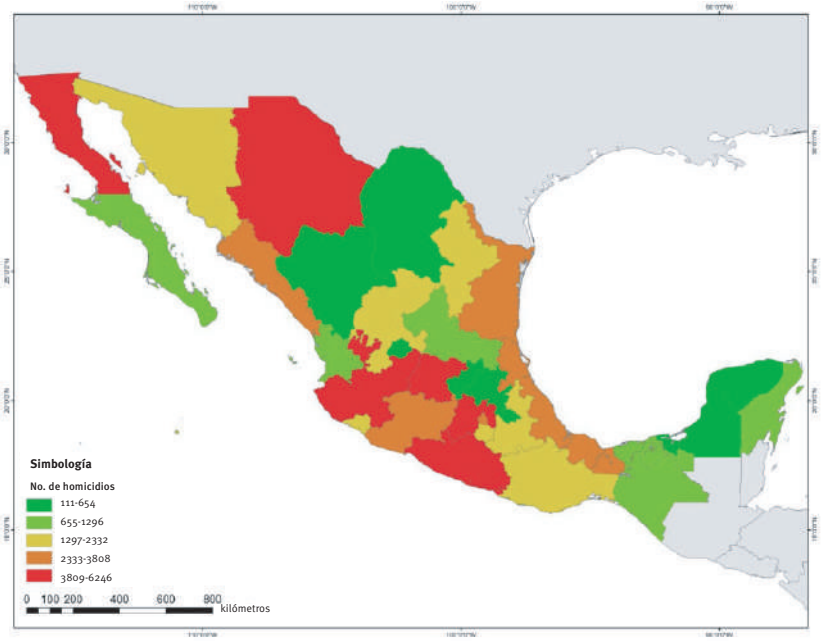
Homicidios e inseguridad

Mapa 10. Número de homicidios por entidad federativa. 2017-2018



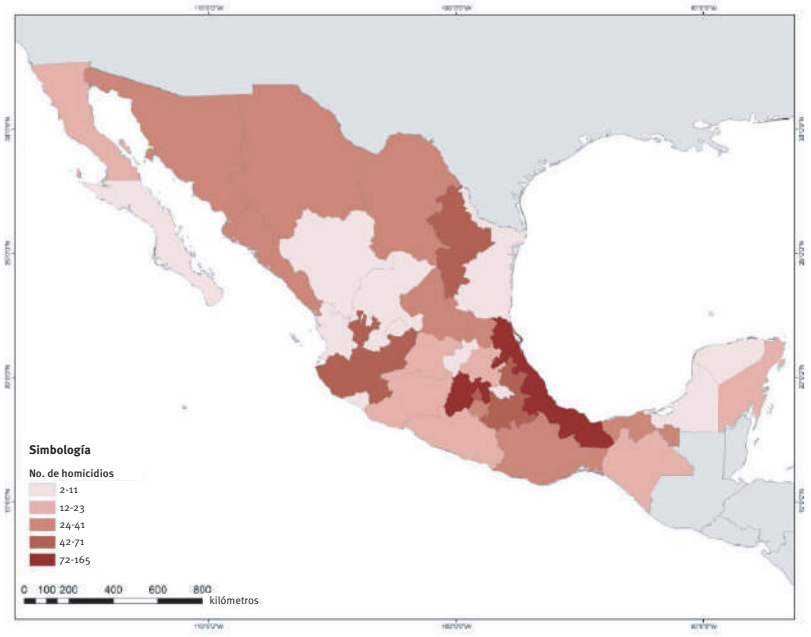
Fuente: Elaboración CASEDE con base en la información de defunciones por homicidio de INEGI. Consulta de datos febrero 2020.

Mapa 11. Número de homicidios por entidad federativa. 2019



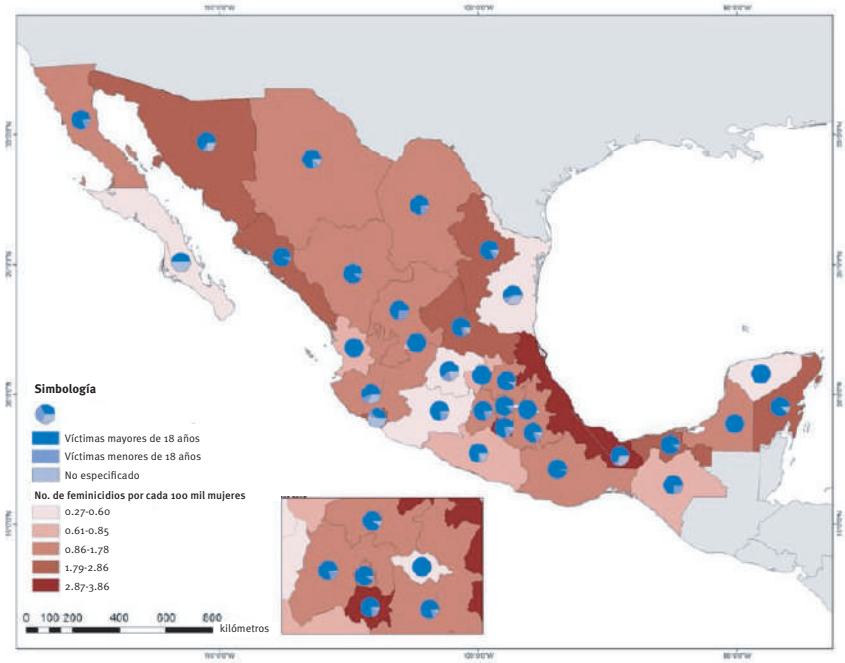
Fuente: Elaboración CASEDE con base en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Consulta de datos febrero 2020.

Mapa 12. Feminicidios por entidad federativa. 2019



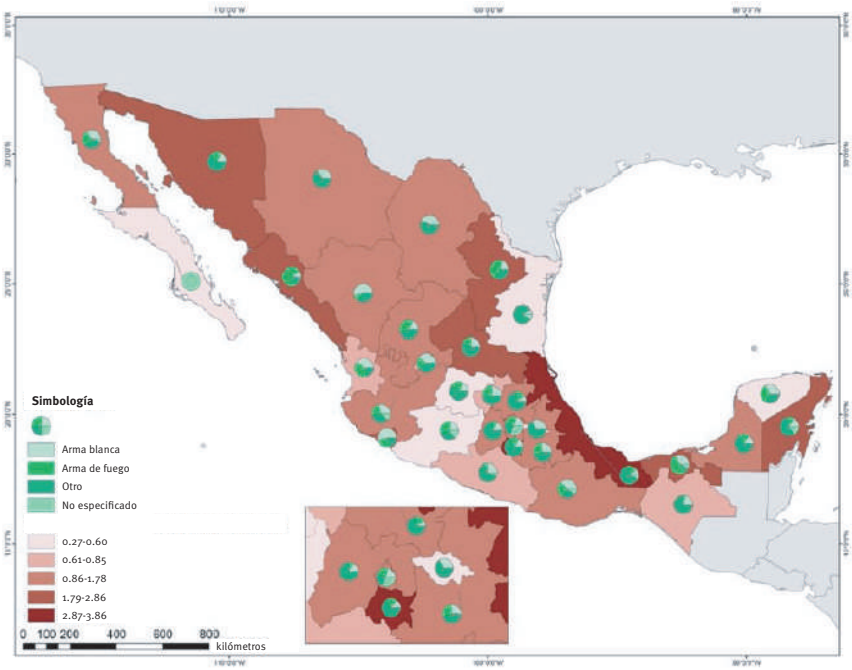
Fuente: Elaboración CASEDE con base en Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Consulta de datos enero 2020.

Mapa 13. Feminicidios según edad de la víctima por entidad federativa. 2019



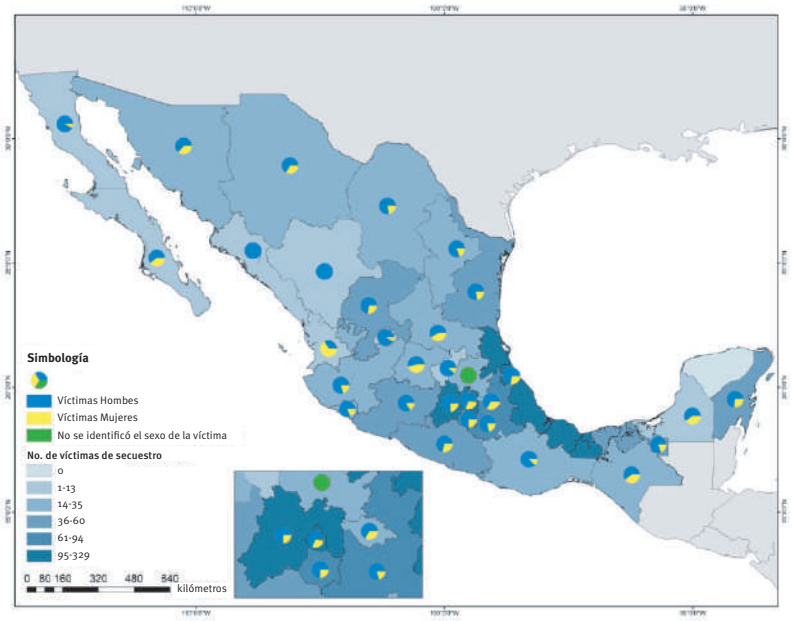
Fuente: Elaboración CASEDE con base en Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Consulta de datos enero 2020.

Mapa 14. Feminicidios según modalidad del delito por entidad federativa. 2019



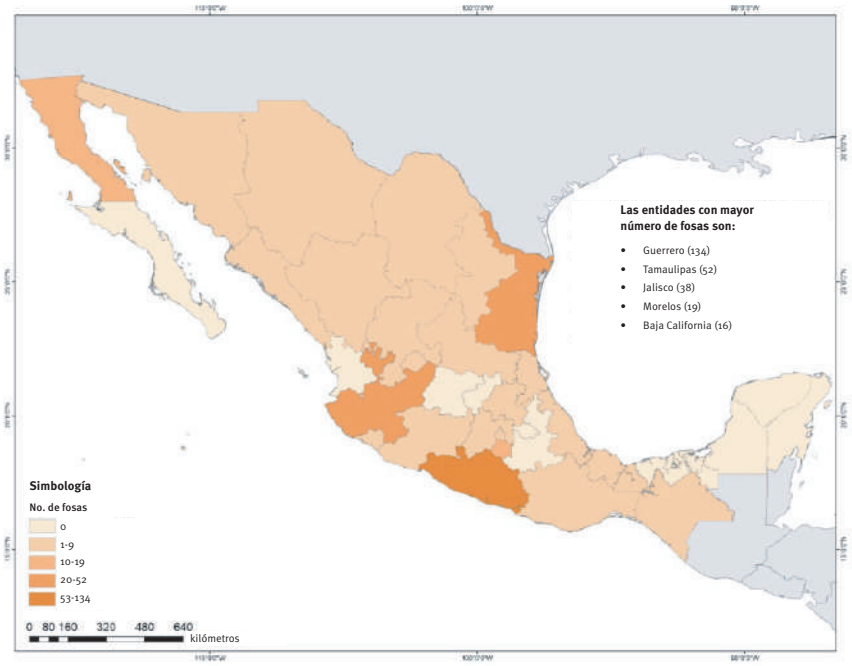
Fuente: Elaboración CASEDE con base en Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Consulta de datos enero 2020.

Mapa 15. Víctimas de secuestro por entidad federativa y por sexo. 2019



Fuente: Elaboración CASEDE con base al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Consulta de datos febrero 2020.

Mapa 16. Fosas por entidad federativa. 2006-2019

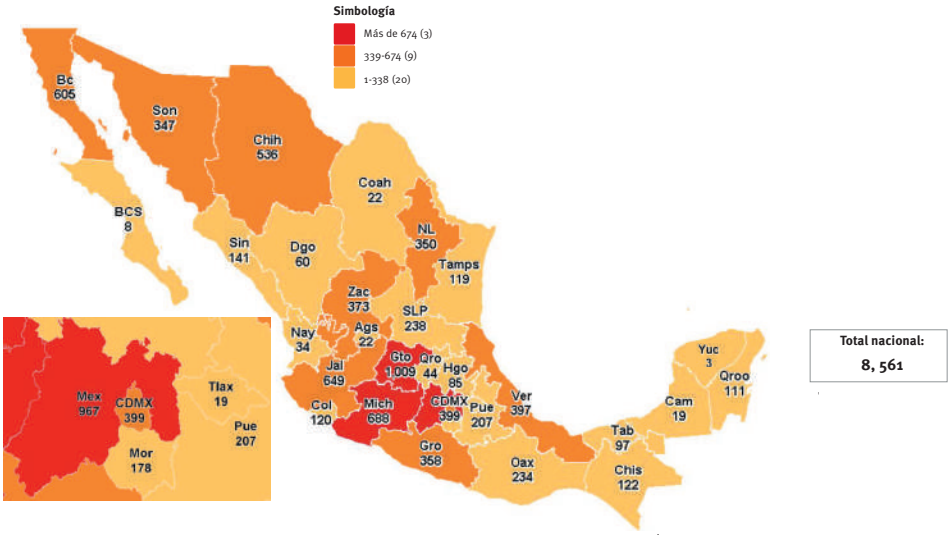


Fuente: Elaboración CASEDE, vía solicitud de información con folio 0001700199019. Héctor de Mauleón, "Cuerpos encimados en modo del horror", en *El Universal*, 24 de julio de 2019.

Mapa 17. Número de fosas por municipio. 2006-2019

Fuente: Elaboración CASEDE, vía solicitud de información con folio 0001700199019. Héctor de Mauleón, "Cuerpos encimados en modo del horror", en El Universal, 24 de julio de 2019.

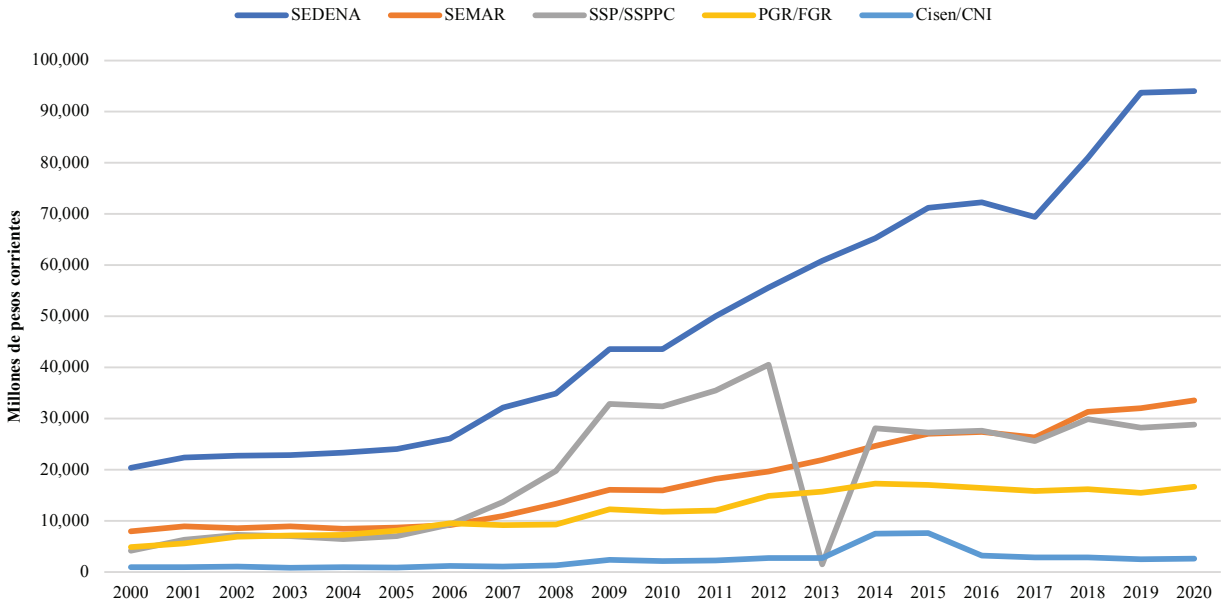
Mapa 18. Víctimas de delitos cometidos con arma de fuego por entidad federativa. Enero-marzo 2021.



Fuente: Centro Nacional de Información (CNI), Reporte especial "Violencia vinculada a las armas de fuego", mayo 2021, p. 7.

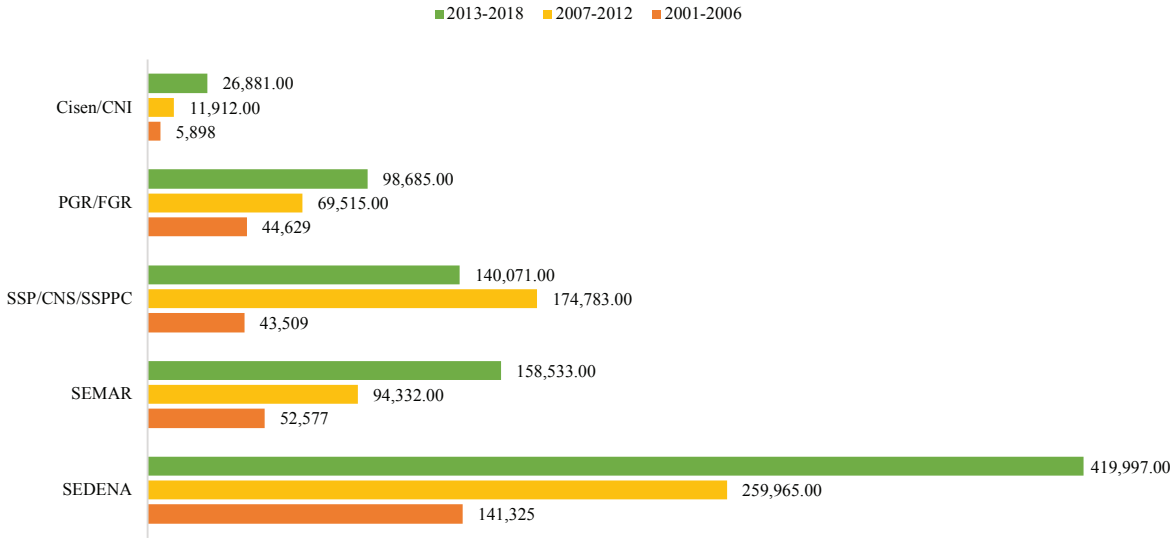
Presupuesto

Gráfico 1. Presupuesto asignado al sector Seguridad y Defensa. 2000-2020



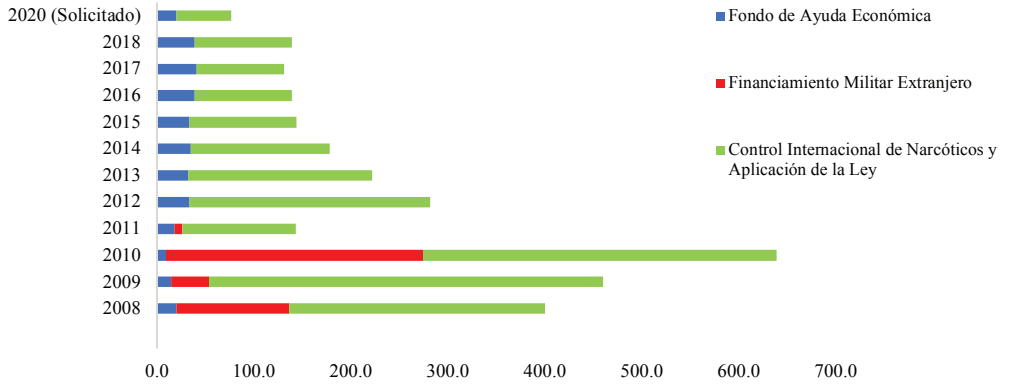
Fuente: Elaboración CASEDE con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2000-2020.

Gráfico 2. Comparativo tres gobiernos. Presupuesto asignado al sector Seguridad y Defensa. 2001-2018



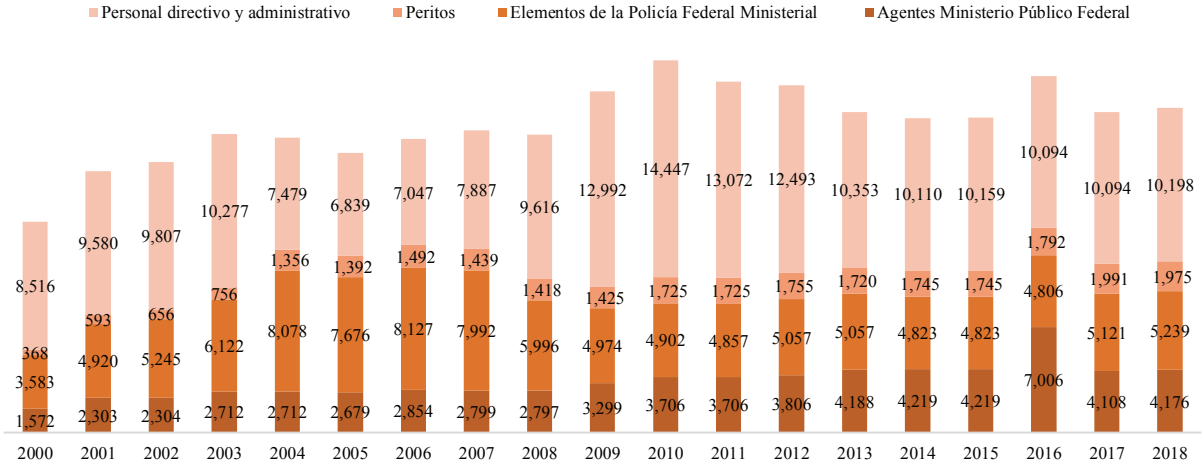
Fuente: Elaboración CASEDE con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2000-2019. Presupuesto acumulado (Millones de pesos corrientes).

Gráfico 3. Financiamiento a México dentro de la Iniciativa Mérida. 2008-2020 (Millones de dólares)



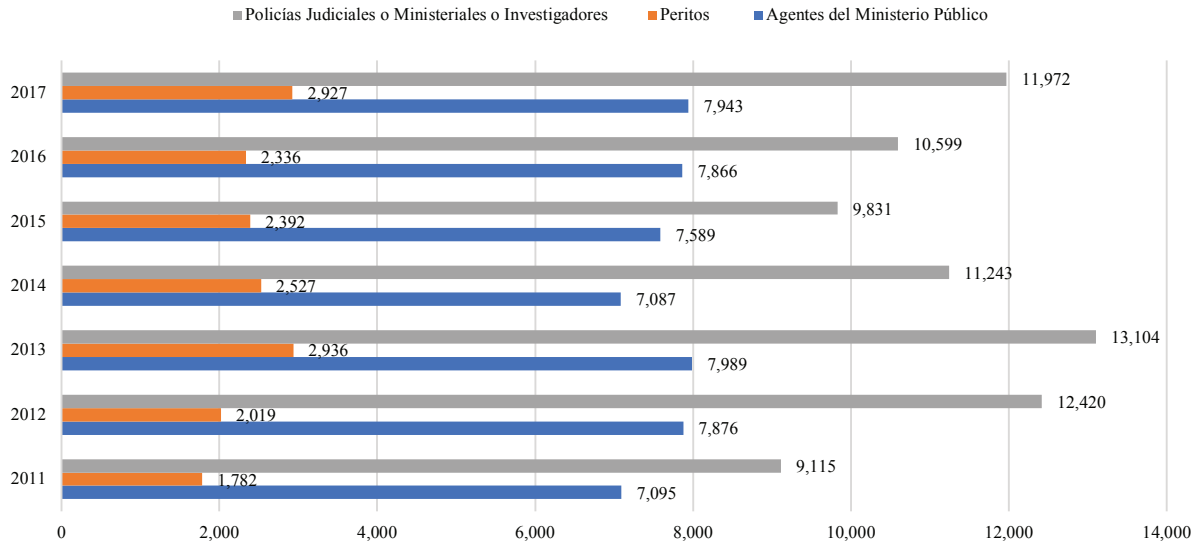
Fuente: Elaboración CASEDE con base en "Mexico: Background and U.S. Relations", Congressional Research Service, Actualización 2 mayo de 2019. R42917.

Gráfico 4. Recursos humanos de la Procuraduría General de la República. 2000-2018



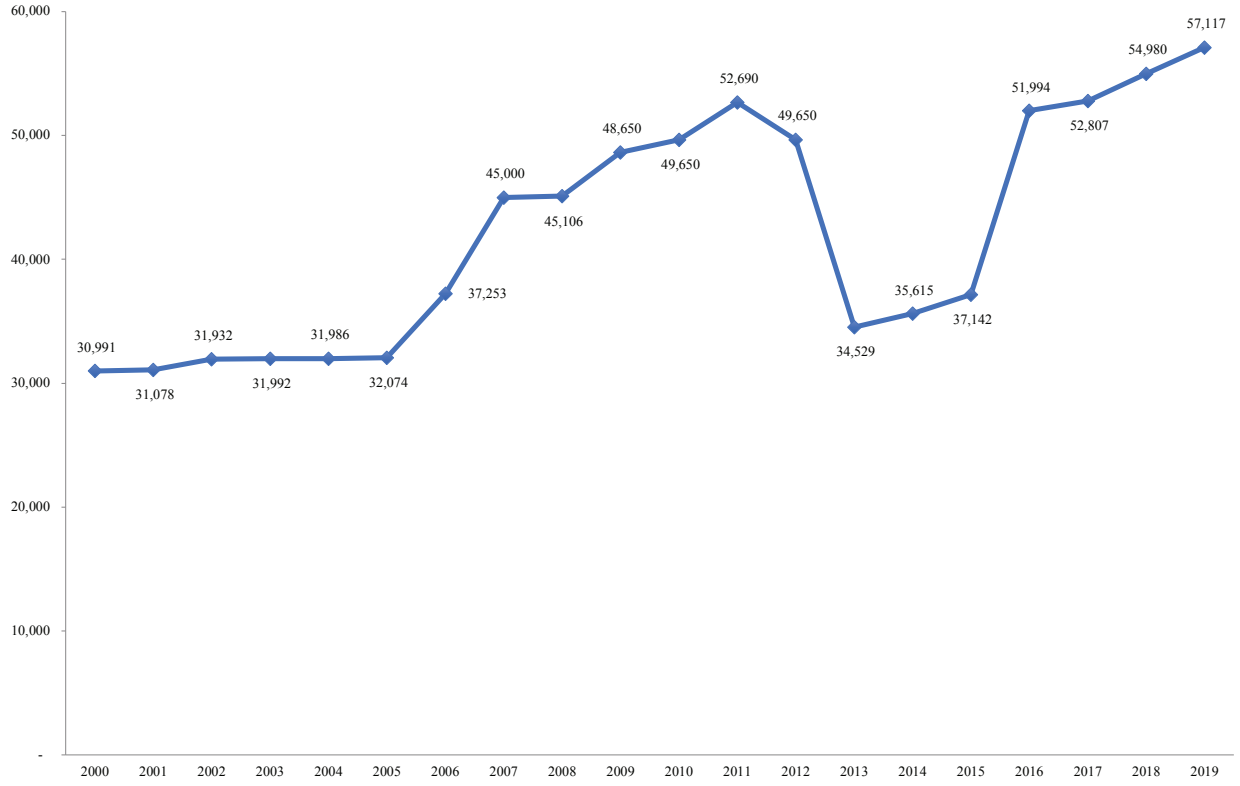
Fuente: Elaboración CASEDE con base en el Anexo Estadístico, Sexto Informe de Gobierno, 2017-2018. Cifras preliminares al mes de junio del 2018.

Gráfico 5. Recursos Humanos de las agencias de Ministerio Público. 2011-2017



Fuente: Elaboración CASEDE con base en el Centro Nacional de Procuración de Justicia Estatal, Insitituto Nacional de Estadística y Geografía, 2012-2018. Datos al 8 de septiembre de 2017.

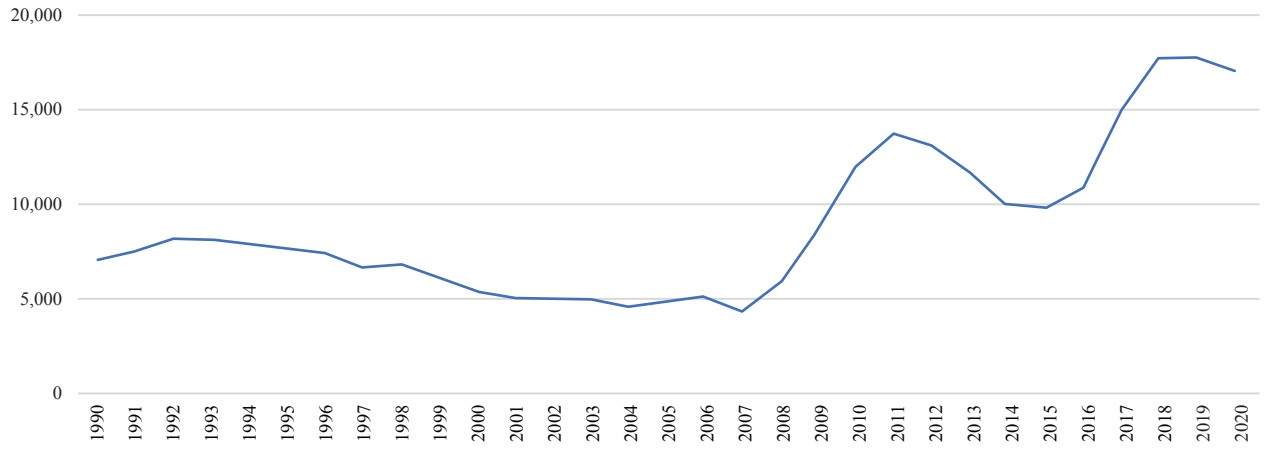
Gráfico 6. Efectivos de la SEDENA desplegados en el combate al narcotráfico. 2000-2019



Fuente: Elaboración CASEDE con base en la solicitud de información folio 0000700170619, Secretaría de la Defensa Nacional.

Homicidios

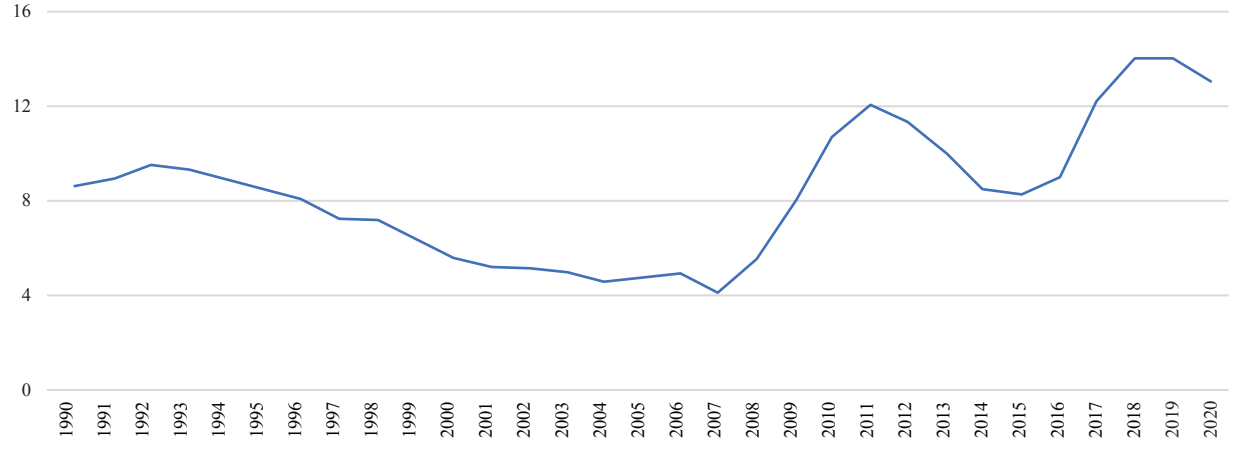
Gráfico 7. Homicidios a nivel nacional. 1990-2020[1]



Fuente: INEGI. Estadísticas Vitales, "Defunciones registradas", Comunicado de prensa 27/21, 26 de enero de 2021.

[1] Cifras preliminares (enero a junio), con corte al 20 de enero de 2021, debido a que aún no concluyen los procesos de generación de la estadística de defunciones registradas. Comprende el total de registros con códigos de causa básica para homicidios (X85-Y09) según la Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud, Décima Revisión. (CIE-10)

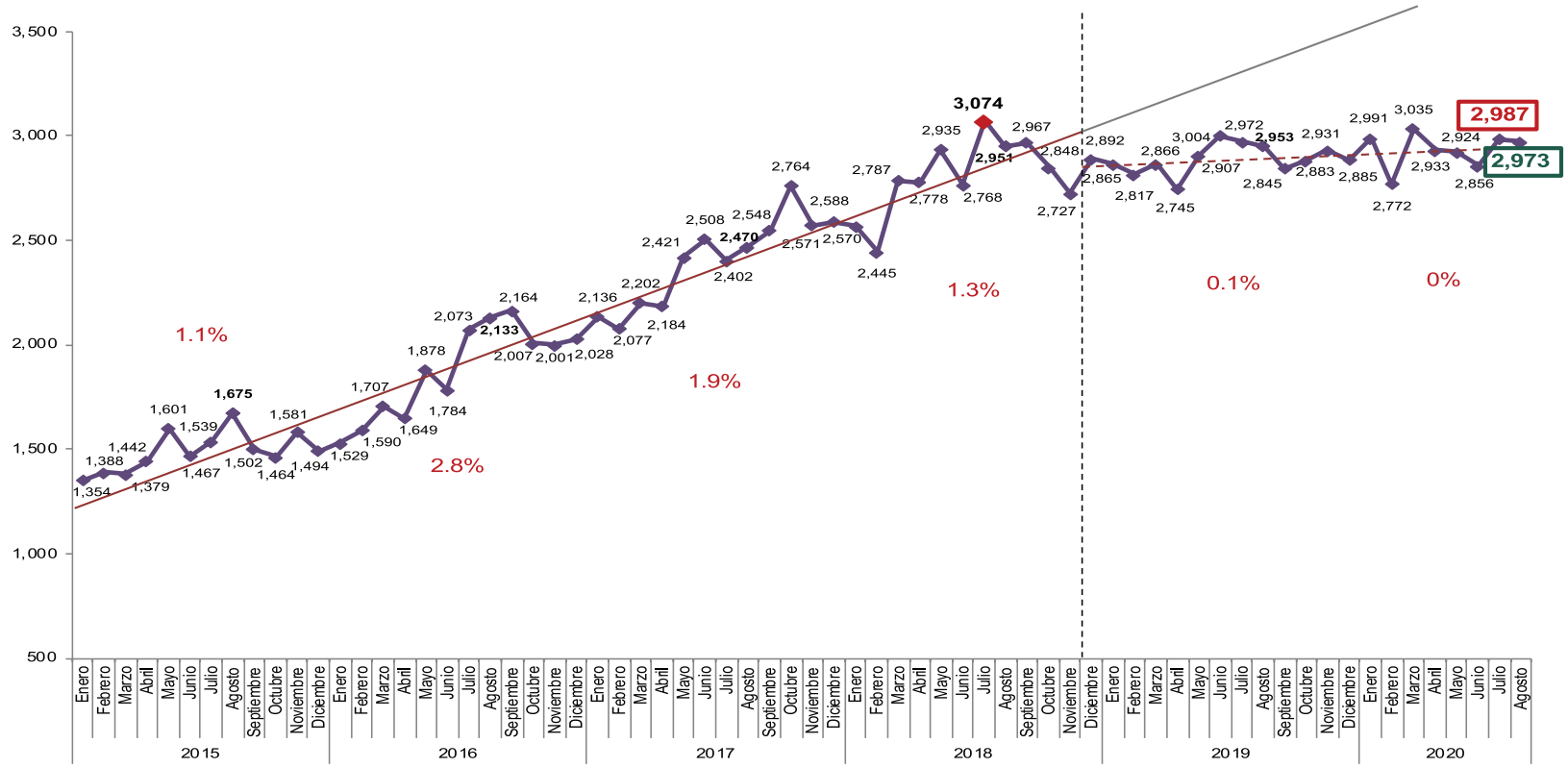
Gráfico 8. Evolución de la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes. 1990-2020[1]



Fuente: INEGI. Estadísticas Vitales, "Defunciones registradas", Comunicado de prensa 27/21, 26 de enero de 2021.

[1] Cifras preliminares (enero a junio), con corte al 20 de enero de 2021, debido a que aún no concluyen los procesos de generación de la estadística de defunciones registradas. Para el cálculo de las tasas de homicidios por cada cien mil habitantes se utilizaron los datos por el CONAPO referentes a las Proyecciones de la Población de México, 2016-2050 y a la Conciliación Demográfica de México, 1950-2015.

Gráfico 9. Homicidio doloso mensual. Cifras absolutas. Acumulado enero-agosto 2015-2020



FUENTE: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, SESNSP. Con información reportada por las Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales de las 32 entidades federativas.

Nota: Durante el proceso de acopio de las cifras e incidencia delictiva con corte al 31 de agosto de 2020, 8 estados modificaron sus cifras: Baja California, Ciudad de México, Jalisco, Chiapas, Querétaro, Estado de México, Michoacán y San Luis Potosí. Con fecha de publicación el 20 de septiembre de 2020.

Gráfico 10. Homicidio doloso por entidad federativa. Cifras absolutas. Acumulado enero-agosto 2020

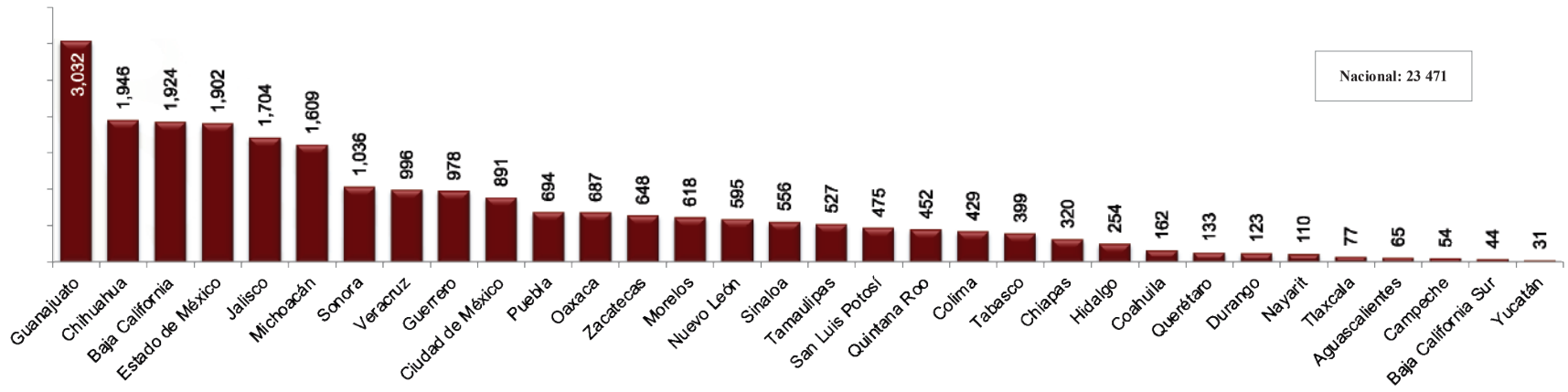
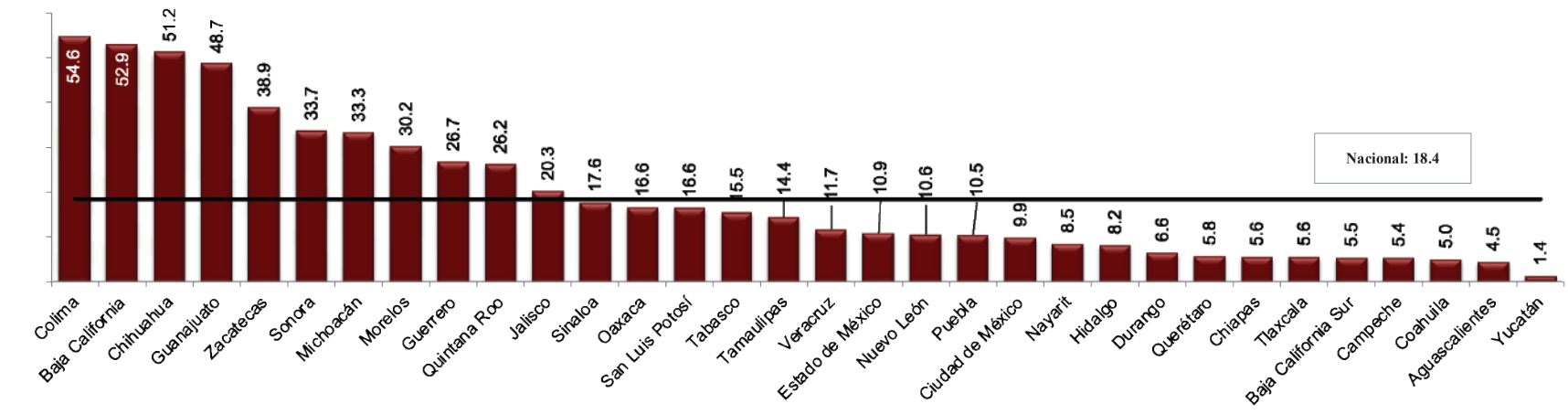
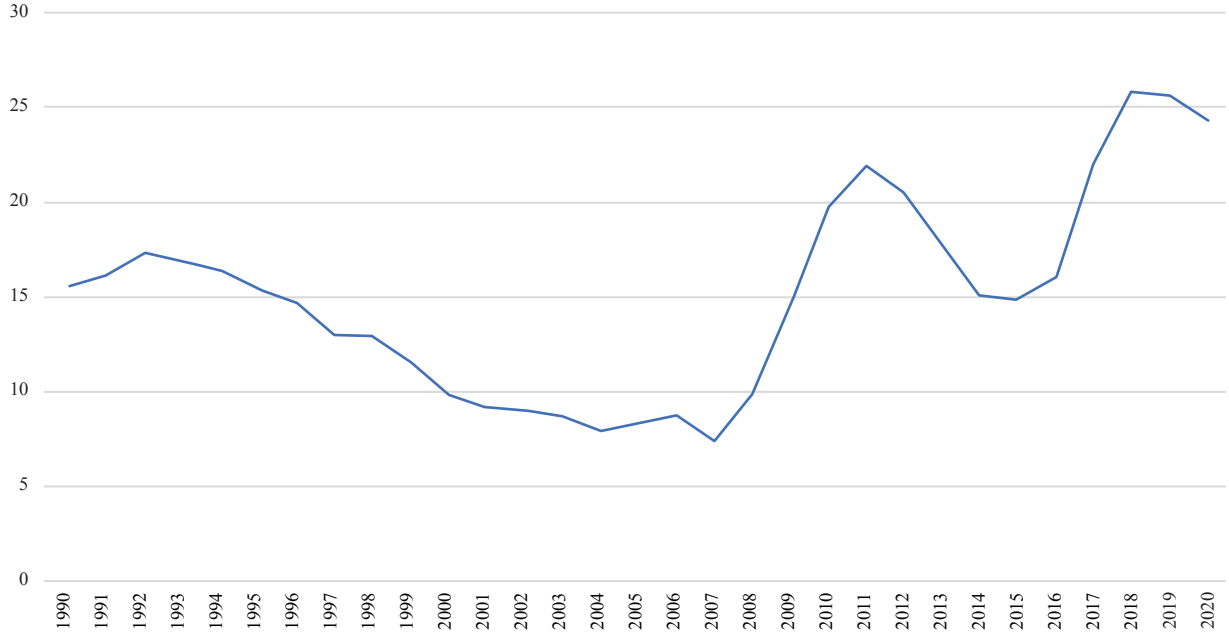


Gráfico 11. Homicidio doloso por entidad federativa. Tasa por cada 100 mil habitantes. Acumulado enero-agosto 2020



FUENTE: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, SESNSP. Con información reportada por las Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales de las 32 entidades federativas. Con fecha de publicación el 20 de septiembre de 2020.
Nota: Con la estimación de la población según CONAPO (agosto 2019).

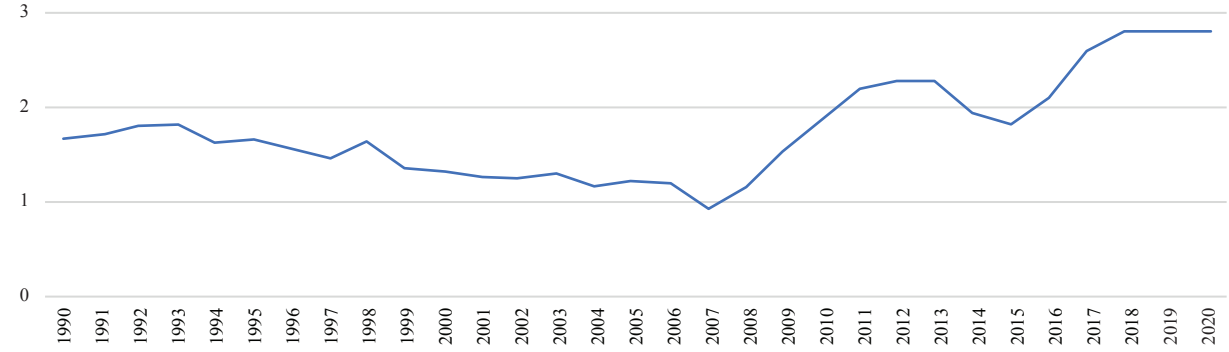
Gráfico 12. Evolución de la tasa de homicidios en hombres por cada 100 mil habitantes 1990-2020[1]



Fuente: INEGI. Estadísticas Vitales, "Defunciones registradas", Comunicado de prensa 27/21, 26 de enero de 2021.

[1] Cifras preliminares (enero a junio), con corte al 20 de enero de 2021, debido a que aún no concluyen los procesos de generación de la estadística de defunciones registradas. Para el cálculo de las tasas de homicidios por cada cien mil habitantes se utilizaron los datos por el CONAPO referentes a las Proyecciones de la Población de México, 2016-2050 y a la Conciliación Demográfica de México, 1950-2015.

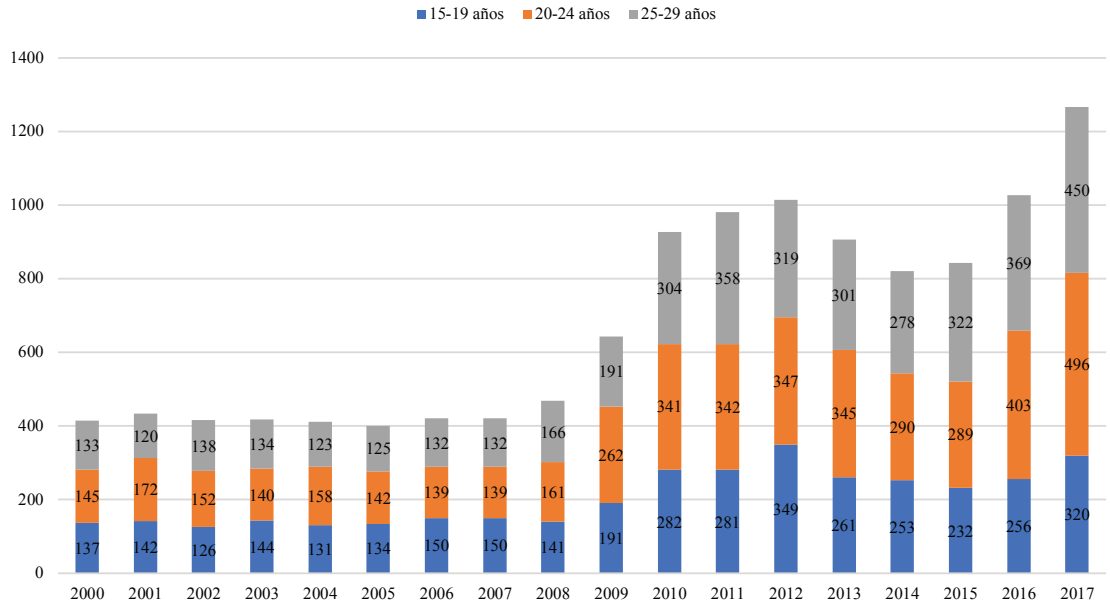
Gráfico 13. Evolución de la tasa de homicidios en mujeres por cada 100 mil habitantes 1990-2020[1]



Fuente: INEGI. Estadísticas Vitales, "Defunciones registradas", Comunicado de prensa 27/21, 26 de enero de 2021.

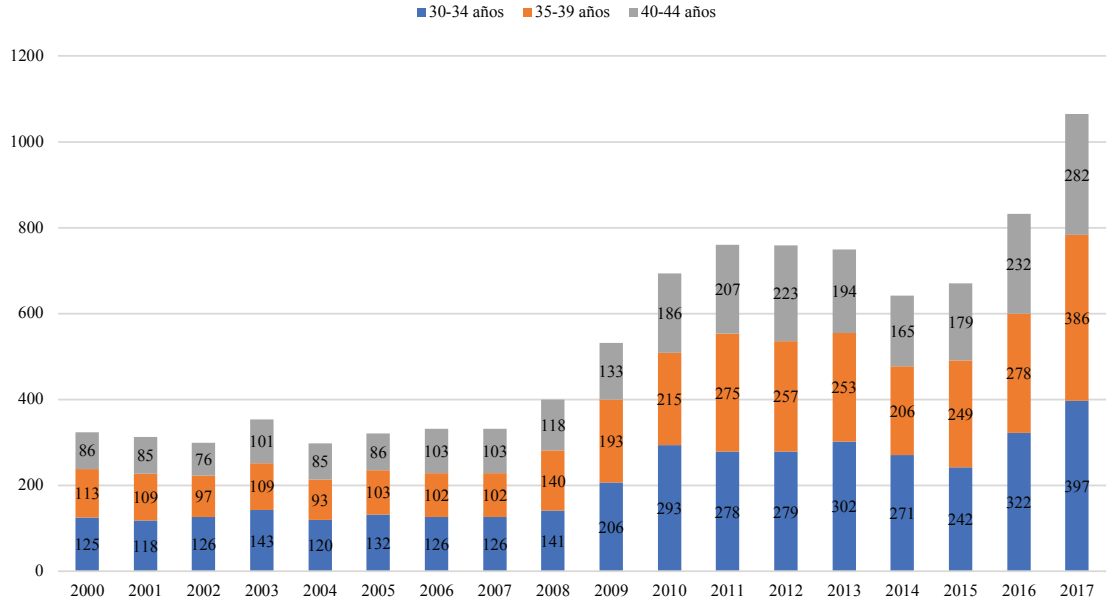
[1] Cifras preliminares (enero a junio), con corte al 20 de enero de 2021, debido a que aún no concluyen los procesos de generación de la estadística de defunciones registradas. Para el cálculo de las tasas de homicidios por cada cien mil habitantes se utilizaron los datos por el CONAPO referentes a las Proyecciones de la Población de México, 2016-2050 y a la Conciliación Demográfica de México, 1950-2015.

Gráfico 14. Defunciones por homicidio en mujeres de 15 a 29 años. 2000-2017



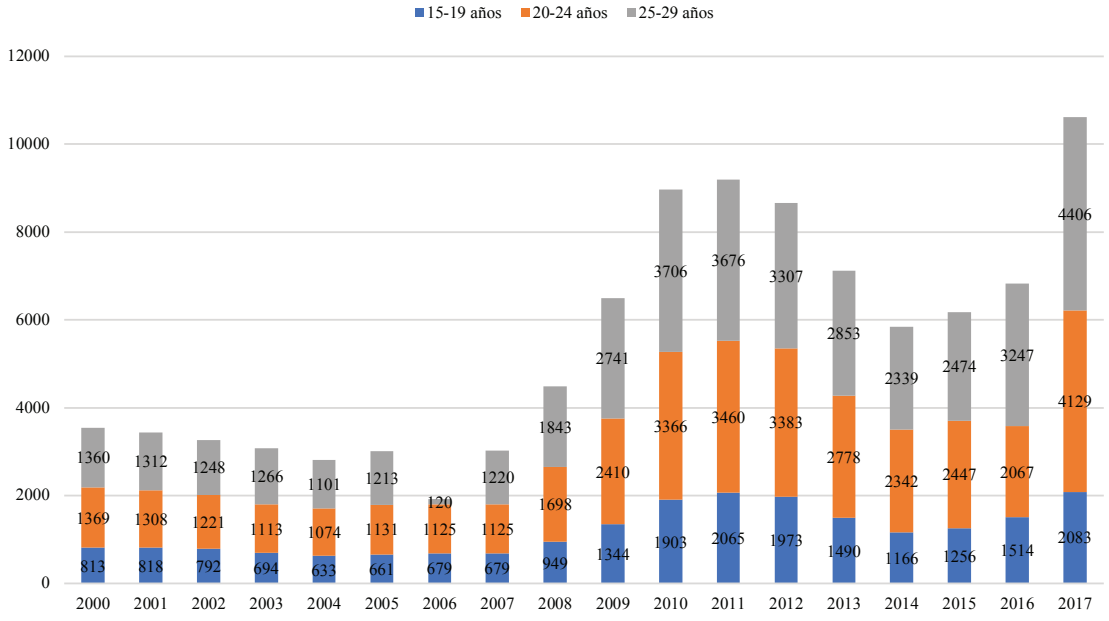
Fuente: Elaboración CASEDE con base en Registros Administrativos, Mortalidad, Defunciones por homicidio, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?c=

Gráfico 15. Defunciones por homicidio en mujeres de 30 a 44 años. 2000-2017



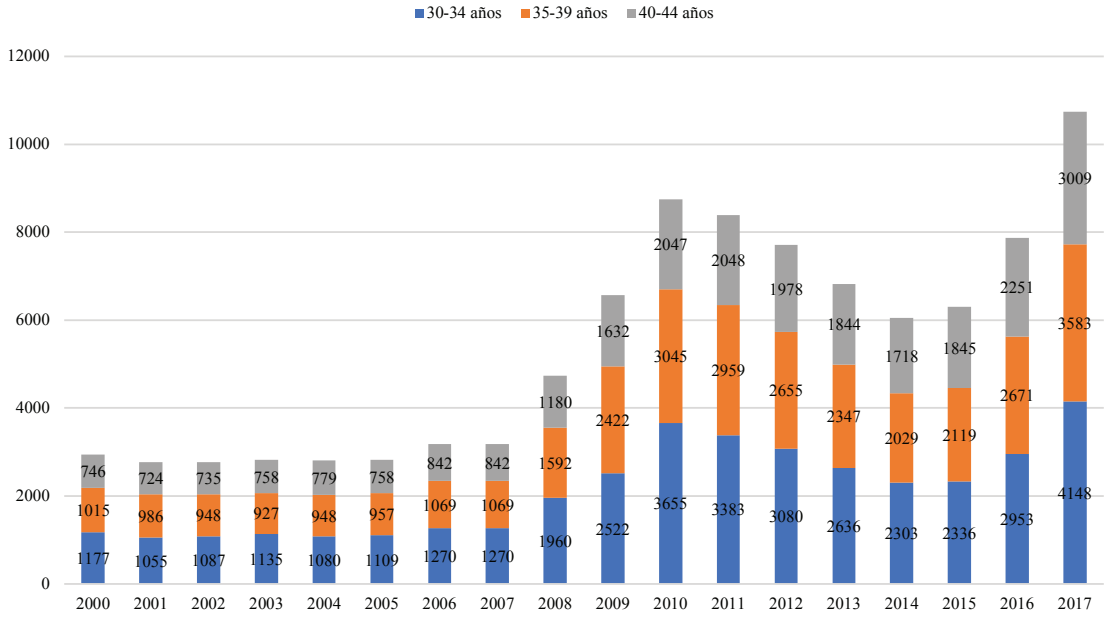
Fuente: Elaboración CASEDE con base en Registros Administrativos, Mortalidad, Defunciones por homicidio, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?c=

Gráfico 16. Defunciones por homicidio en hombres de 15 a 29 años. 2000-2017



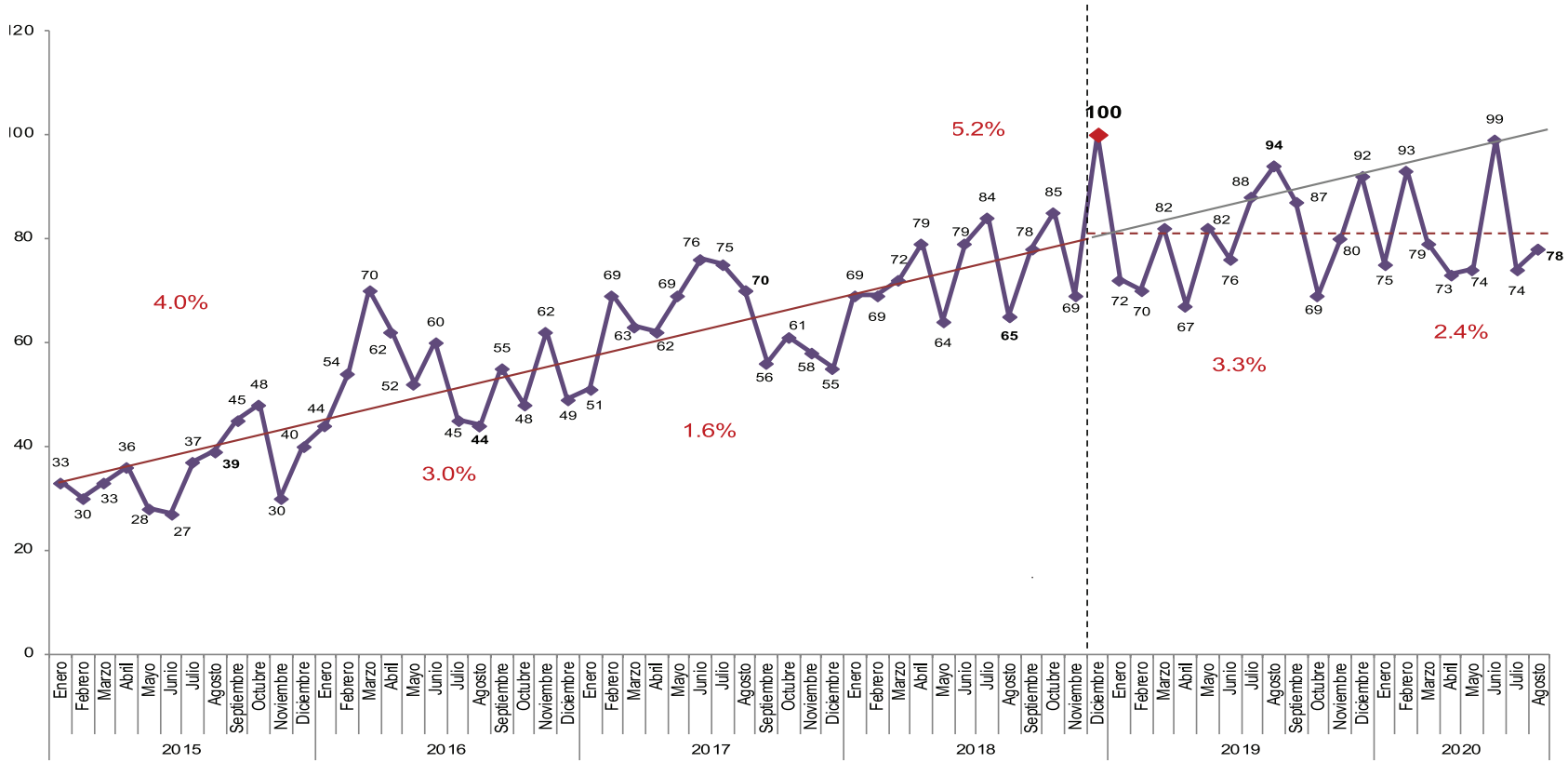
Fuente: Elaboración CASEDE con base en Registros Administrativos, Mortalidad, Defunciones por homicidio, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?c=

Gráfico 17. Defunciones por homicidio en hombres de 30 a 44 años. 2000-2017



Fuente: Elaboración CASEDE con base en Registros Administrativos, Mortalidad, Defunciones por homicidio, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?c=

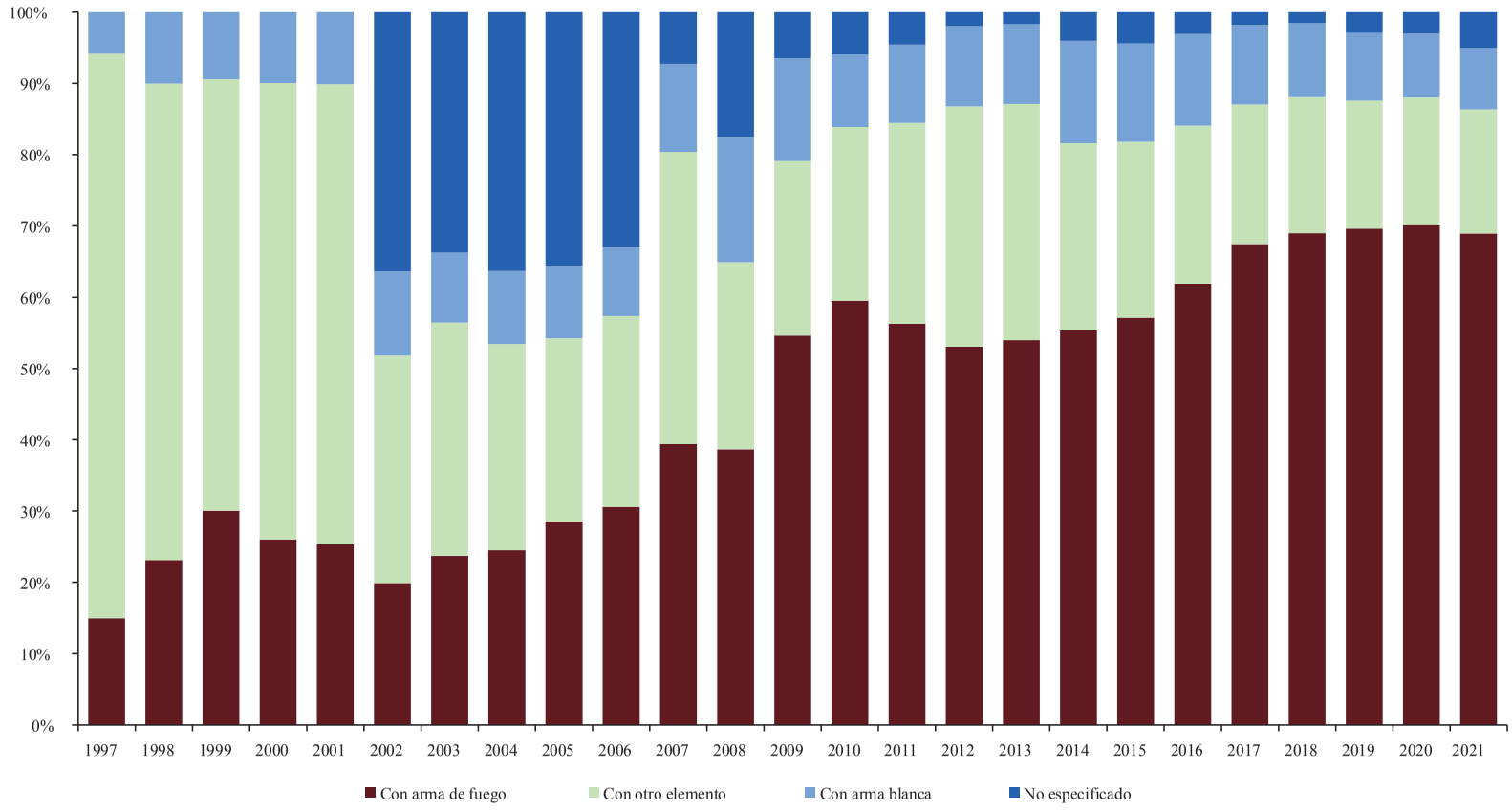
Gráfico 18. Feminicidio mensual. Cifras absolutas. Acumulado enero-agosto 2015-2020



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, SESNSP. Con información reportada por las Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales de las 32 entidades federativa. Con fecha de publicación el 20 de septiembre de 2020.

Nota: Durante el proceso de acopio de las cifras e incidencia delictiva con corte al 31 de agosto de 2020, 7 estados modificaron sus cifras: Ciudad de México, Michoacán, Baja California, Chiapas, Jalisco, San Luis Potosí y Estado de México.

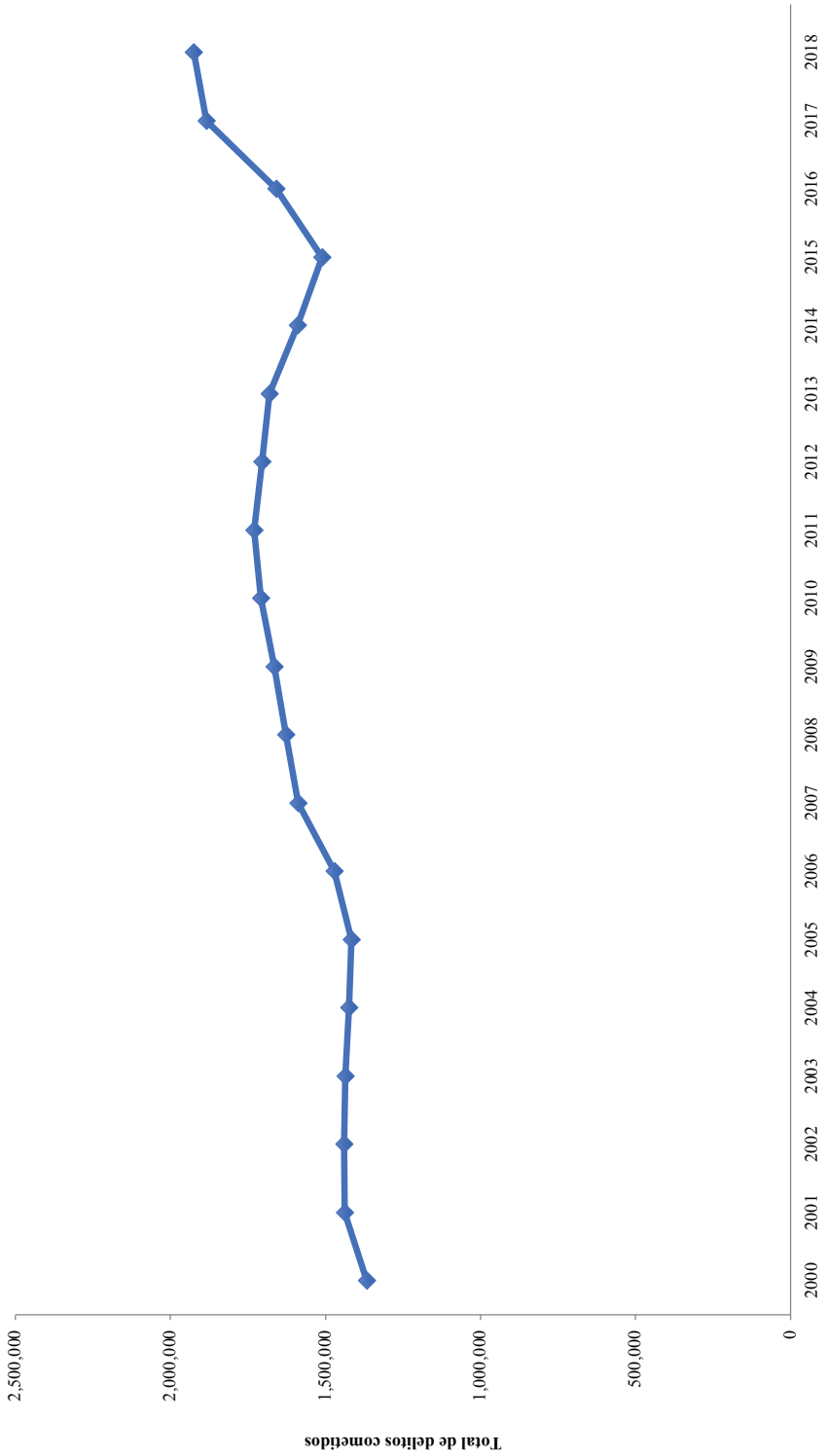
Gráfico 19. Composición por subtipo del homicidio doloso en México. 1997-2021



FUENTE: Centro Nacional de Información (CNI), Reporte especial "Violencia vinculada a las armas de fuego", mayo 2021, p. 5. Información con corte al 31 de marzo de 2021. Se registran los delitos de homicidio doloso contenidos en averiguaciones previas o carpetas de investigación.

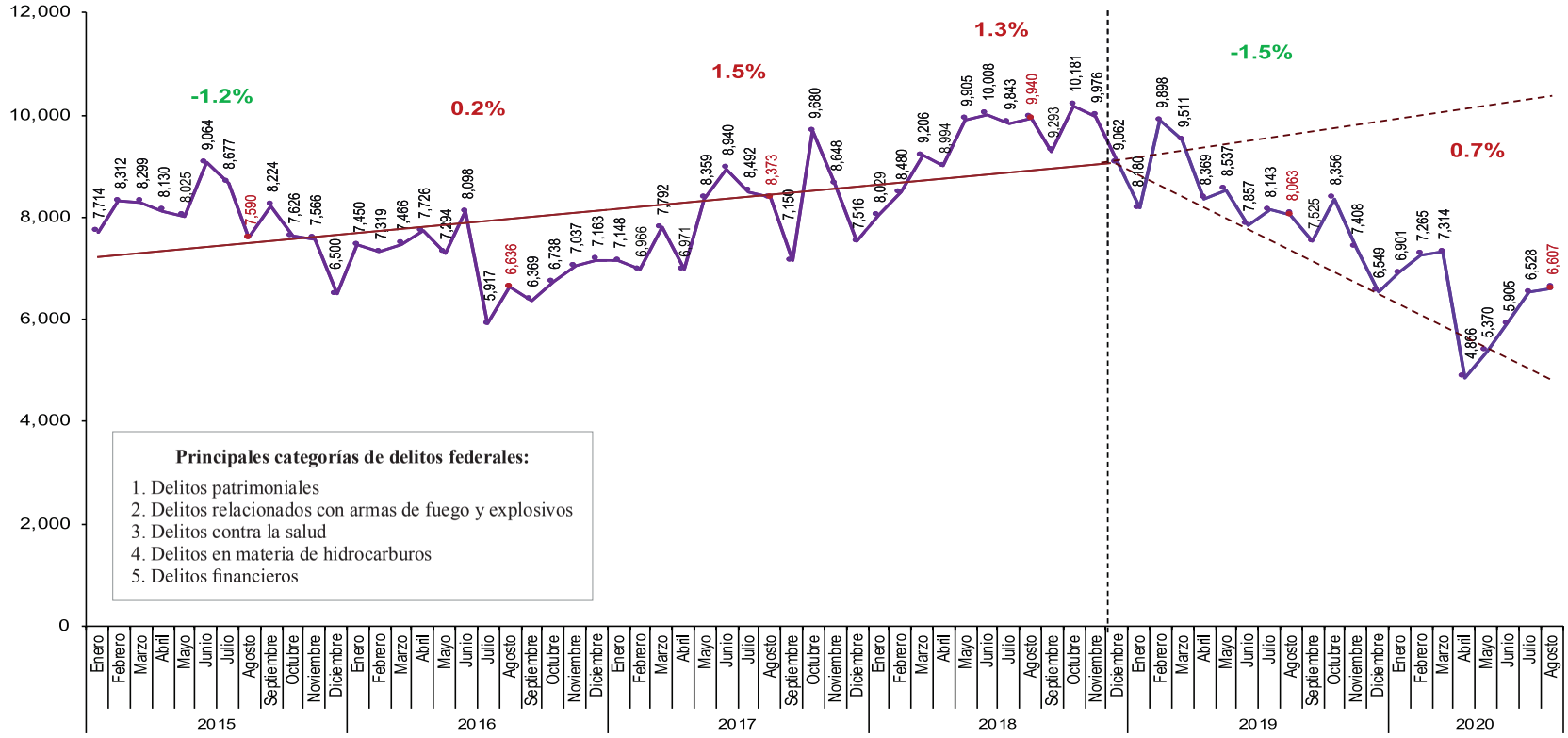
Delincuencia e inseguridad

Gráfico 20. Incidencia delictiva a nivel nacional. Fuero Común. 2000-2018



Fuente: Datos Abiertos de Incidencia Delictiva, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.

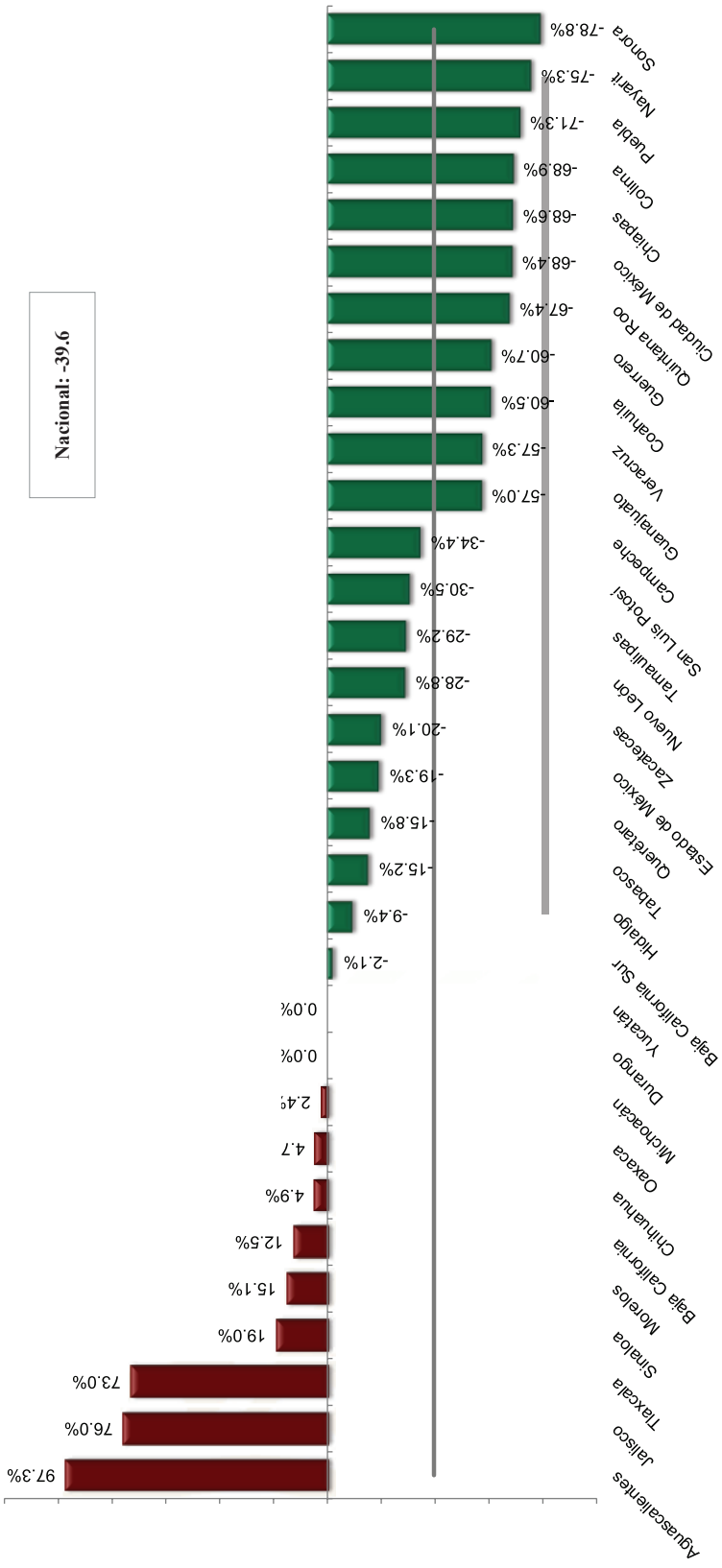
Gráfico 21. Incidencia delictiva mensual. Fuero federal. Acumulado enero-agosto 2015-2020



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, SESNSP.

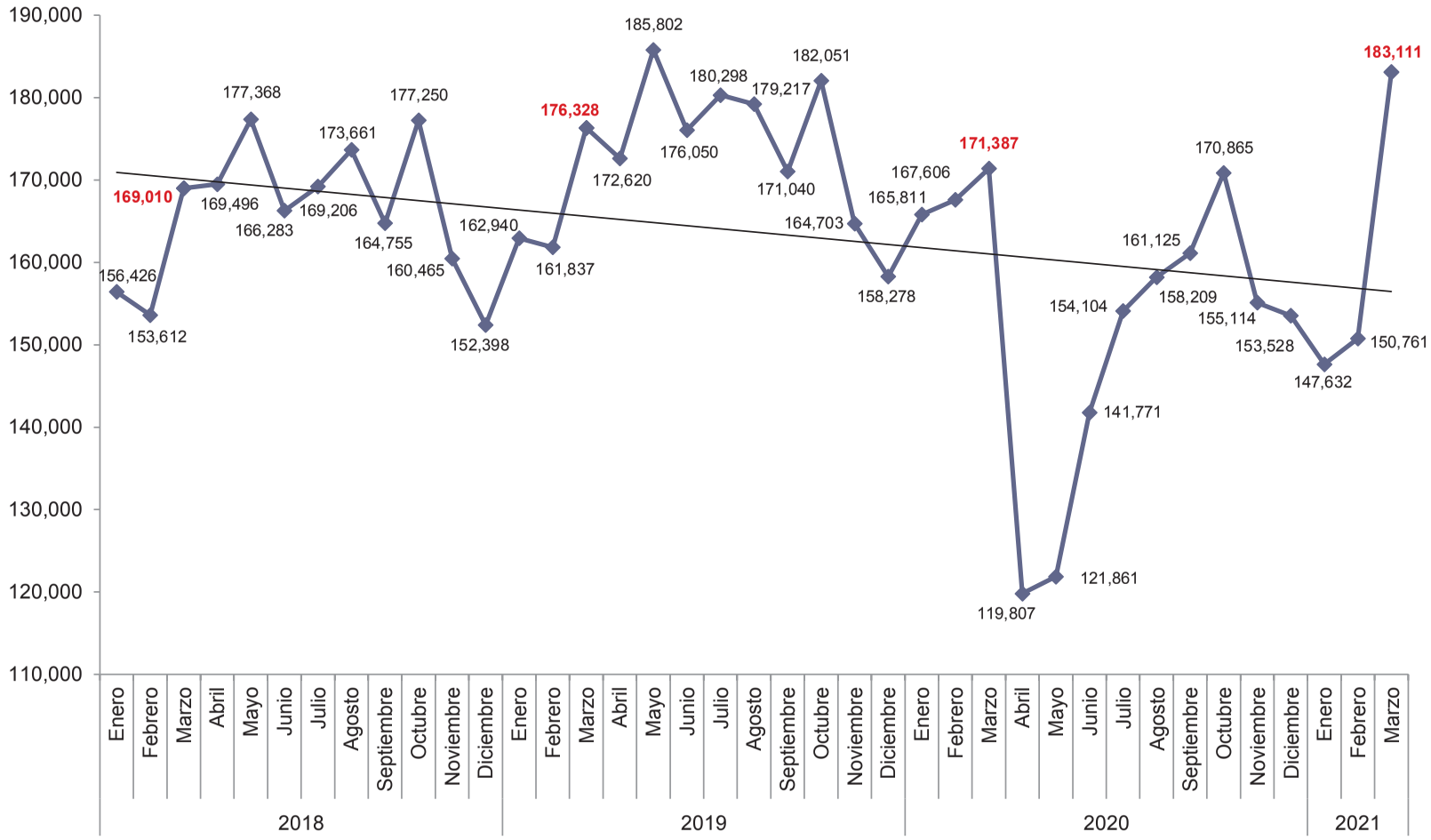
Nota: Las cifras de incidencia delictiva se refieren a la ocurrencia de presuntos delitos registrados en averiguaciones previas o carpetas de investigación. Con fecha de publicación el 20 de septiembre de 2020. Se consideran todos los delitos reportados por el SESNSP.

Gráfico 22. Variación de la incidencia delictiva por entidad federativa. Enero-agosto de 2019 vs. enero-agosto de 2020



FUENTE: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, SESNSP. Con información reportada por las Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales de las 32 entidades federativas. Con fecha de publicación el 20 de septiembre de 2020.

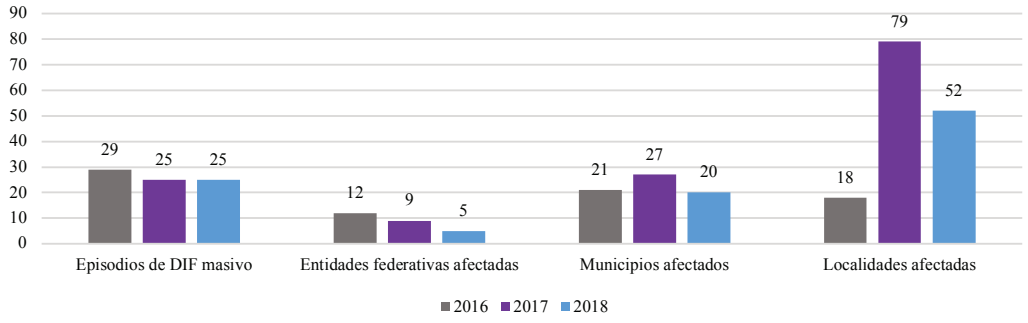
Gráfico 23. Incidencia delictiva mensual[1], presuntos delitos 2018-2021



Fuente: SESNSP-CNI con información reportada por las Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales de las 32 entidades federativas.

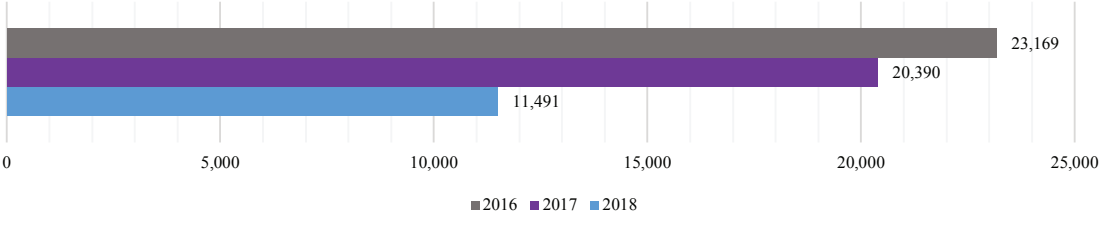
[1] La incidencia delictiva se refiere a la presunta ocurrencia de delitos registrados en carpetas de investigación iniciadas, reportadas por las Procuradurías Generales de Justicia y Fiscalías Generales de las 32 entidades federativas, quienes son responsables de la veracidad y actualización de los datos.

Gráfico 24. Tendencias de los episodios de Desplazamiento Interno Forzado (DIF) masivo en México. 2016-2018



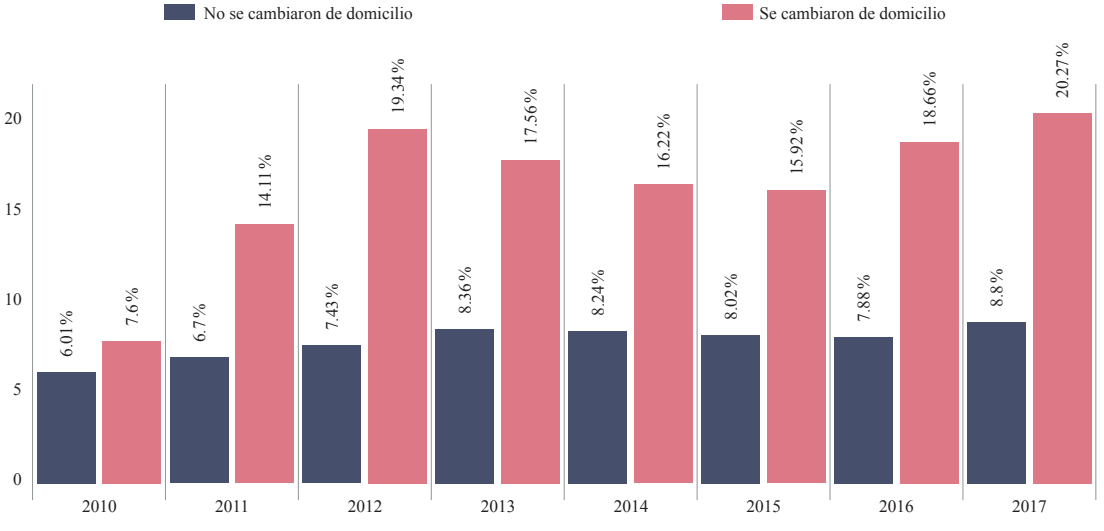
Fuente: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.

Gráfico 25. Número de personas internamente desplazadas por año en episodios masivos 2016-2018



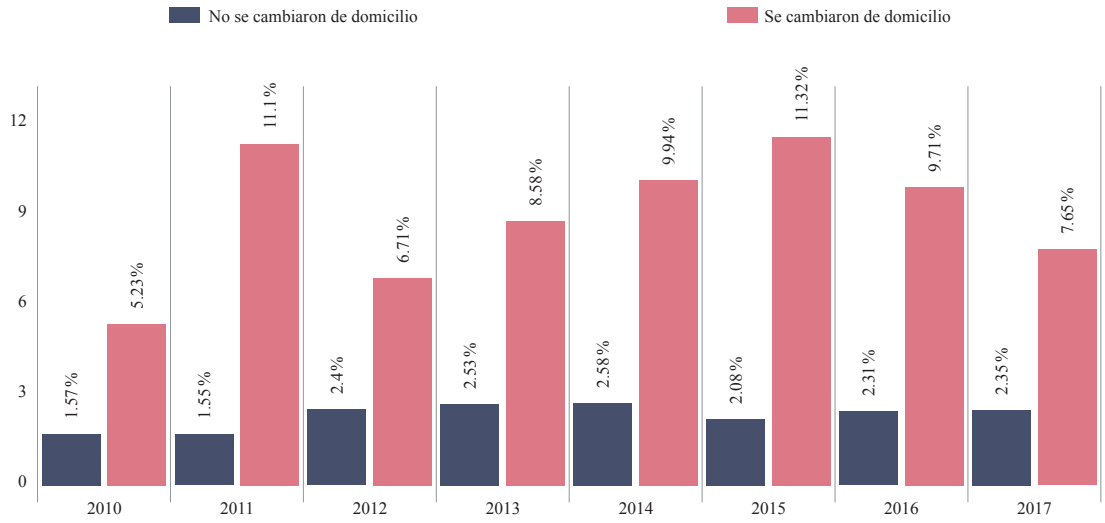
Fuente: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.

Gráfico 26. Porcentaje de personas que sufrieron robo o asalto. 2010-2017



Fuente: Datos elaborados por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2011-2019.

Gráfico 27. Porcentaje de personas que sufrieron amenazas contra ellos, su familia, bienes o trabajo. 2010-2017

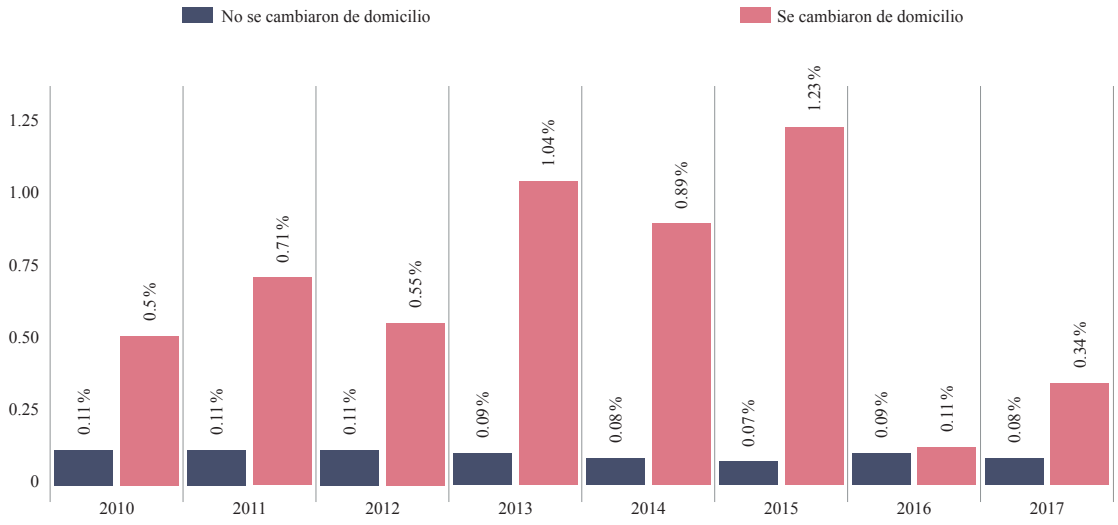


Fuente: Datos elaborados por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2011-2019.

Gráfico 28. Porcentaje de personas que sufrieron extorsión. 2010-2017

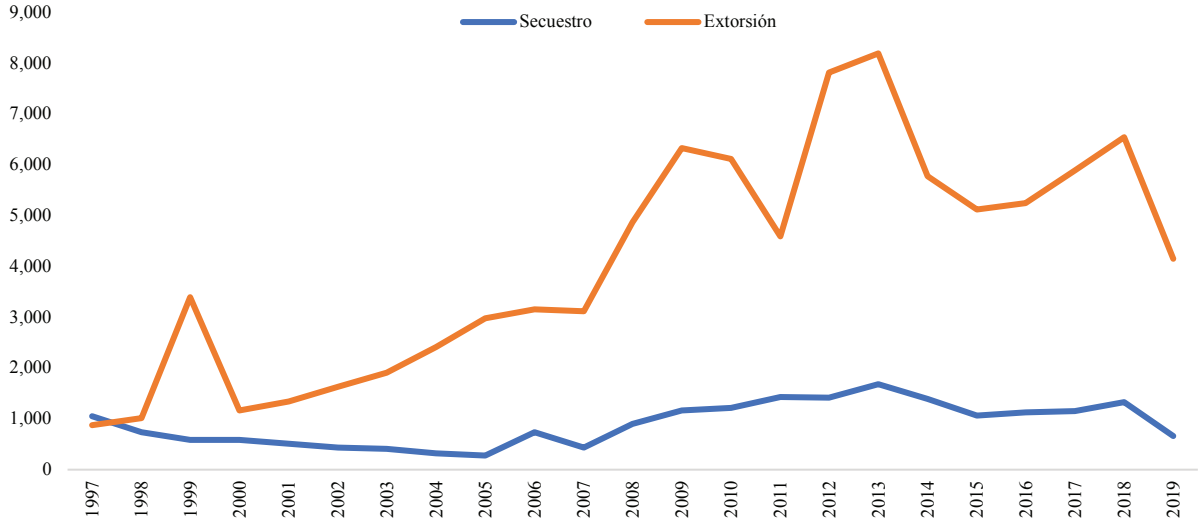
Fuente: Datos elaborados por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2011-2019.

Gráfico 29. Porcentaje de personas que sufrieron secuestro. 2010-2017



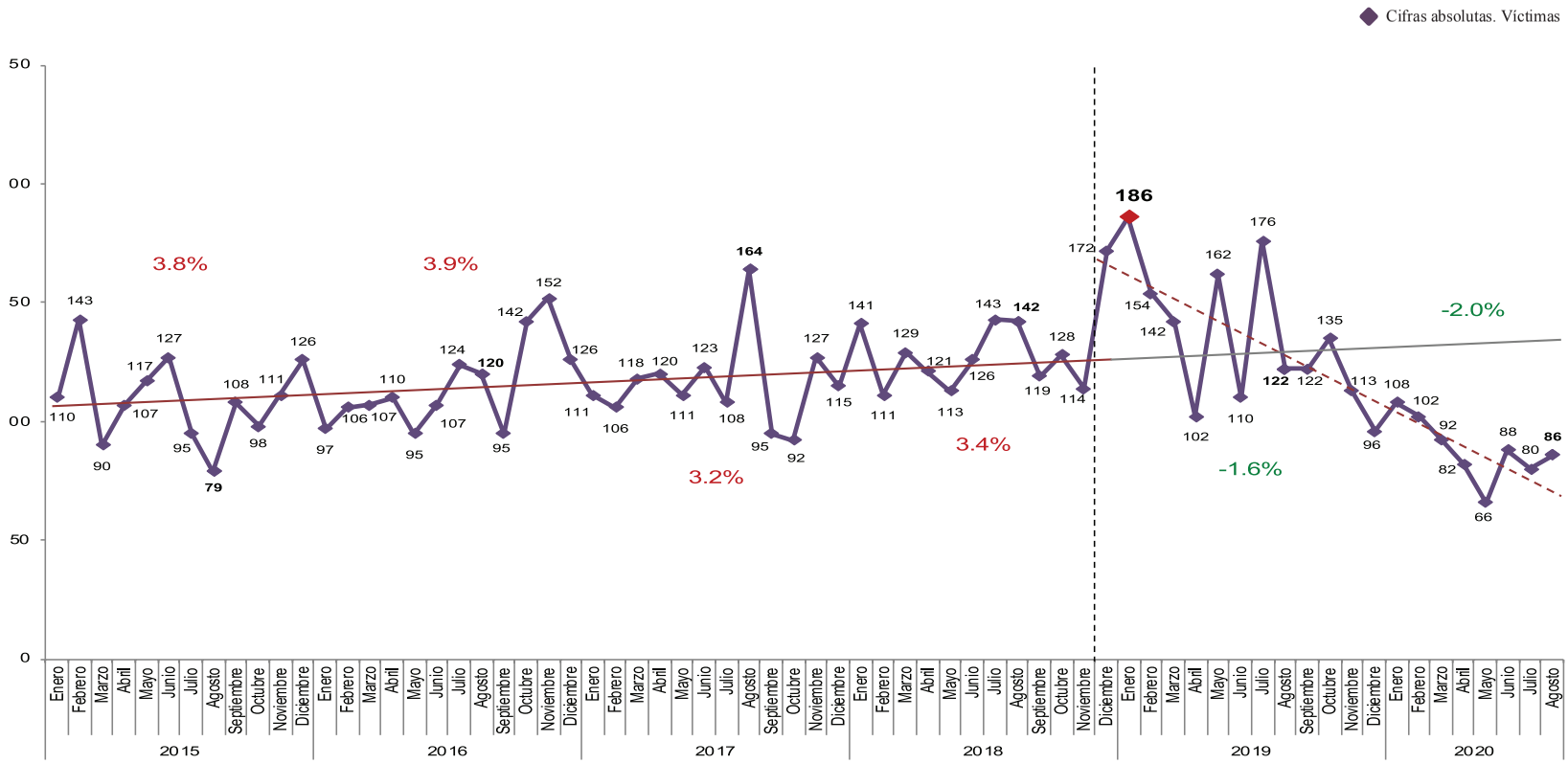
Fuente: Datos elaborados por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2011-2019.

Gráfico 30. Cifras de secuestro y extorsión. Fuero Común. 1997-2019



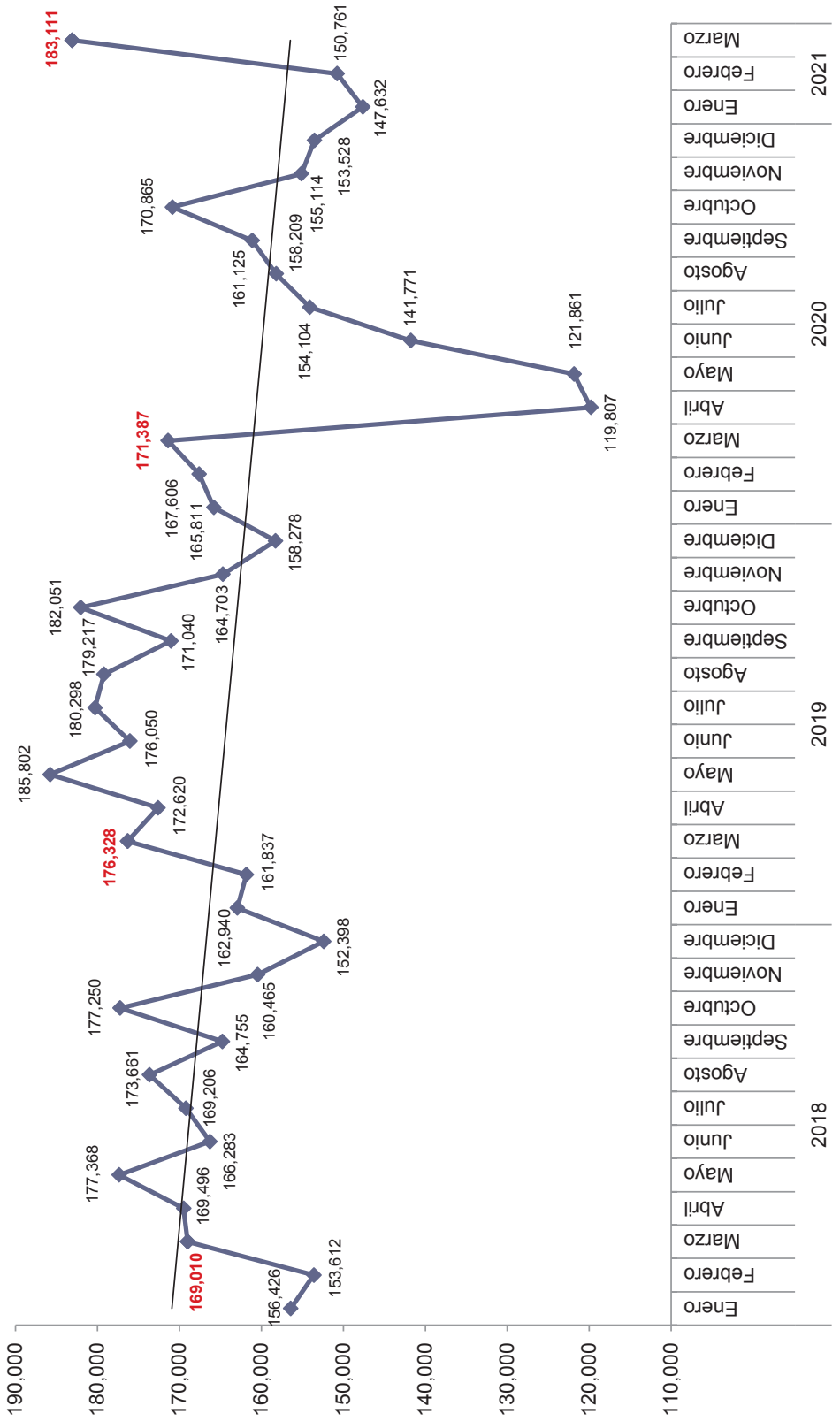
Fuente: Elaboración CASEDE con base en cifras de homicidio doloso, secuestro y extorsión 1997-2019, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Gráfico 31. Víctimas de secuestro mensual. Acumulado enero-agosto 2015-2020



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, SESNSP. Con información reportada por las Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales de las 32 entidades federativa. Con fecha de publicación el 20 de septiembre de 2020.
Nota: Durante el proceso de acopio de las cifras e incidencia delictiva con corte al 31 de agosto de 2020, 2 estados modificaron sus cifras: Chihuahua y Ciudad de México.

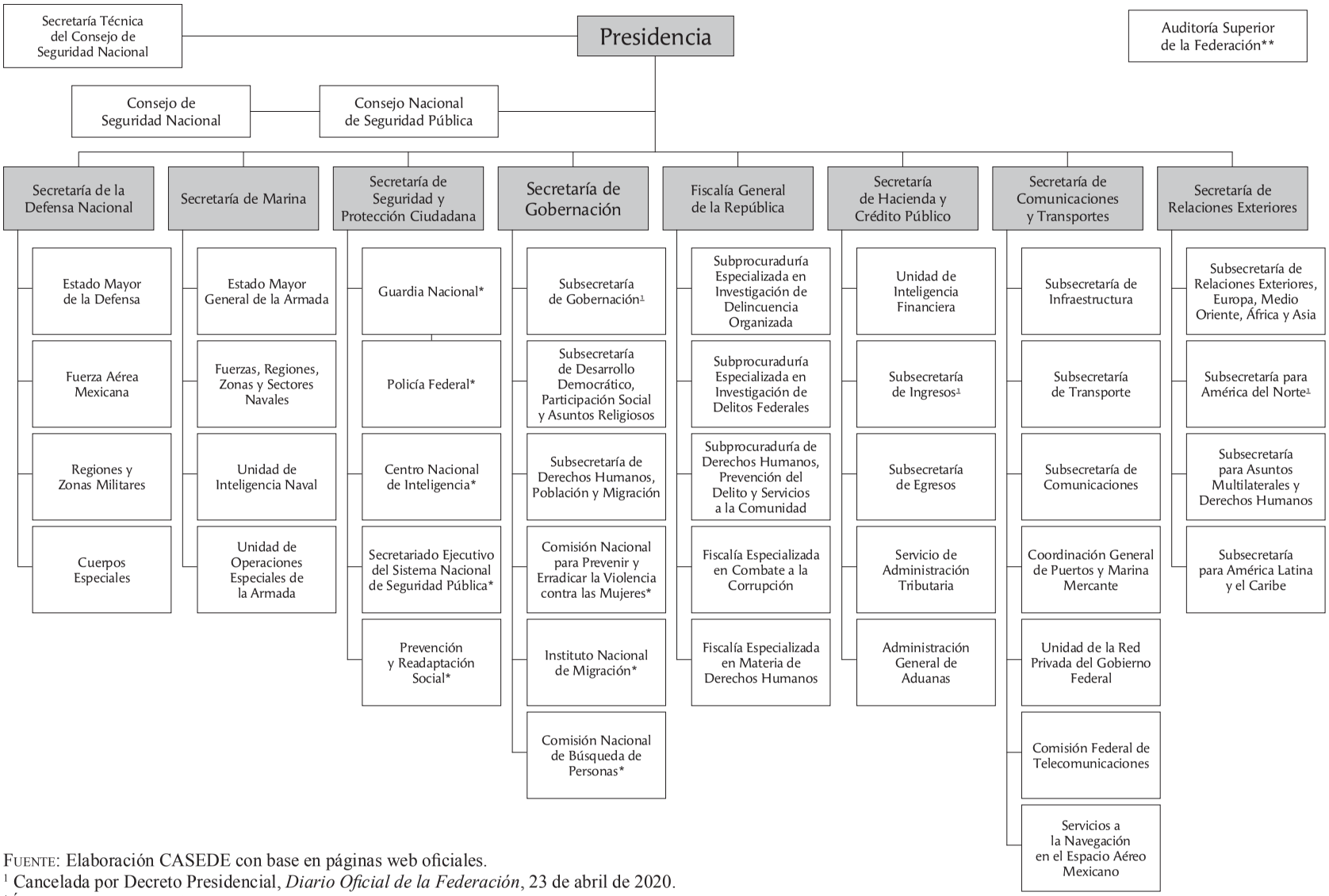
Gráfico 32. Víctimas mensuales de lesiones dolosas con arma de fuego. Acumulado enero-marzo 2015-2021



FUENTE: Centro Nacional de Información (CNI), Reporte especial "Violencia vinculada a las armas de fuego", mayo 2021, p. 20. Información con corte al 31 de marzo de 2021.

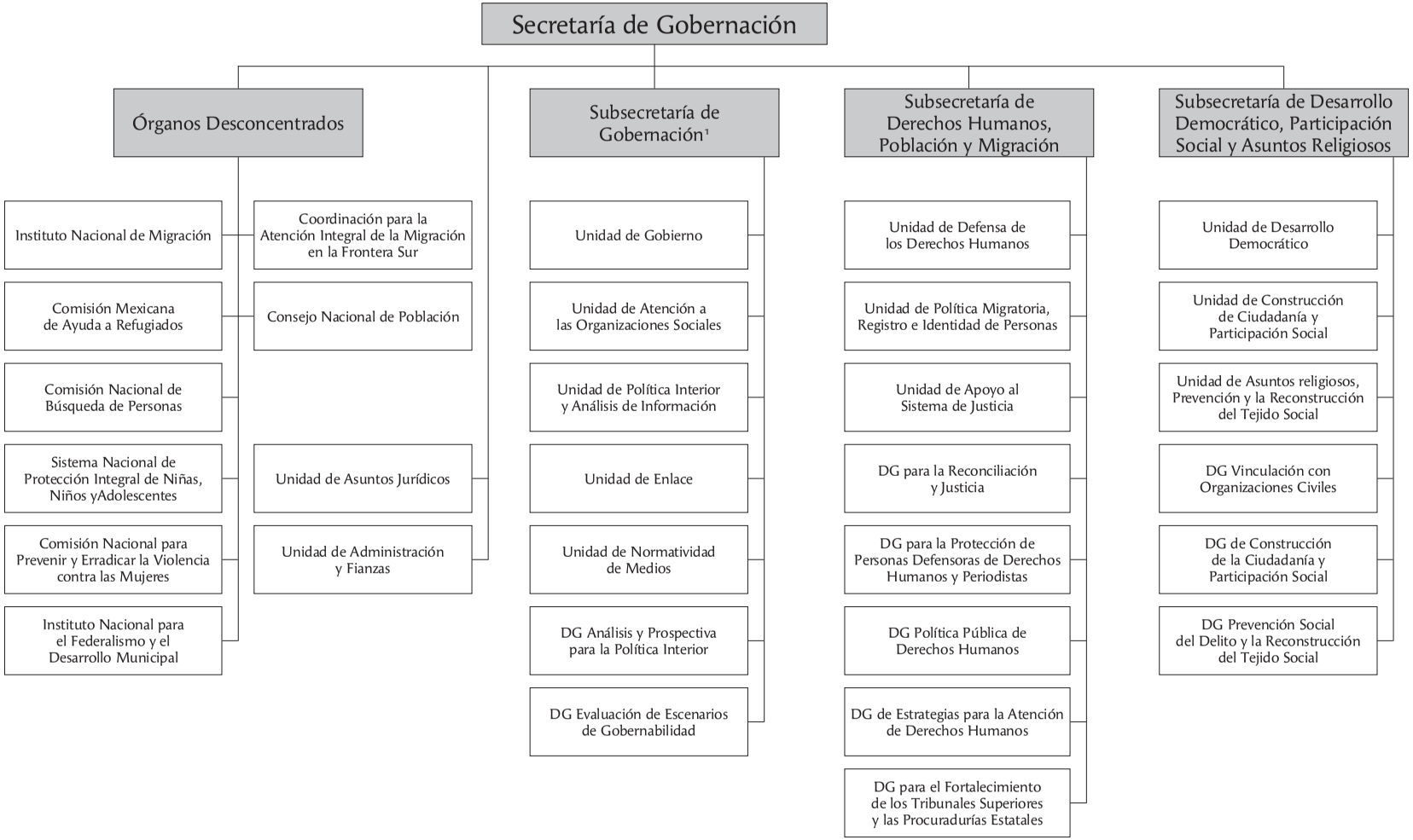
Organigramas

1. Sistema de Seguridad Nacional en México-Nivel Federal 2019



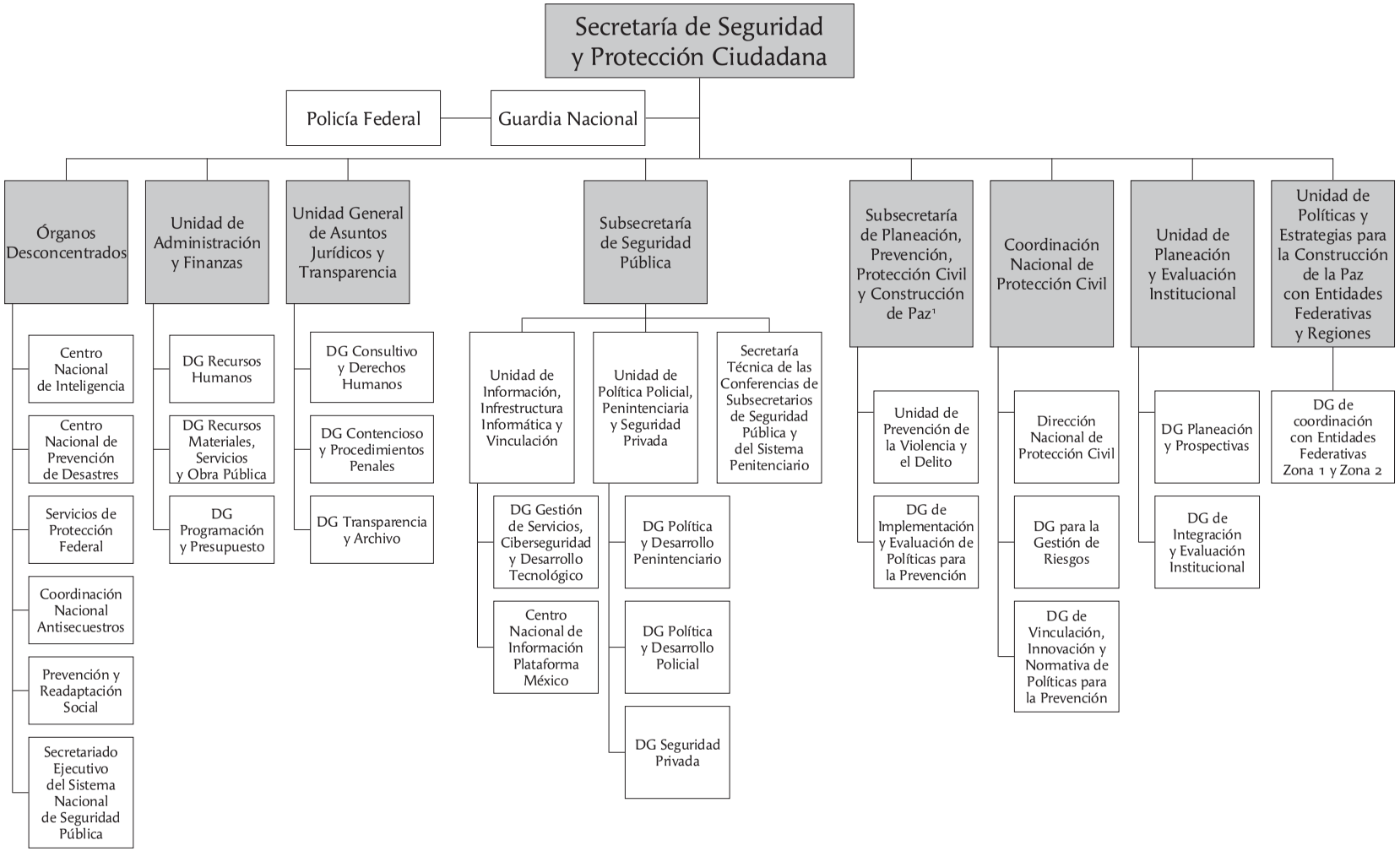
FUENTE: Elaboración CASEDE con base en páginas web oficiales.
[1] Cancelada por Decreto Presidencial, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de abril de 2020.
*Órganos Desconcentrados.
**Organismo fiscalizador coadyuvante de la Cámara de Diputados que vigila el ejercicio del Presupuesto.

2. Secretaría de Gobernación: Sector Seguridad 2019



FUENTE: Elaboración CASEDE con base en el "Manual de Organización General" de la Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación,* 31 de mayo 2019. Se seleccionaron las Subsecretarías y órganos desconcentrados relevantes para la Seguridad.
[1] Cancelada por Decreto Presidencial, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de abril de 2020.
DG. Dirección General

3. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana 2019

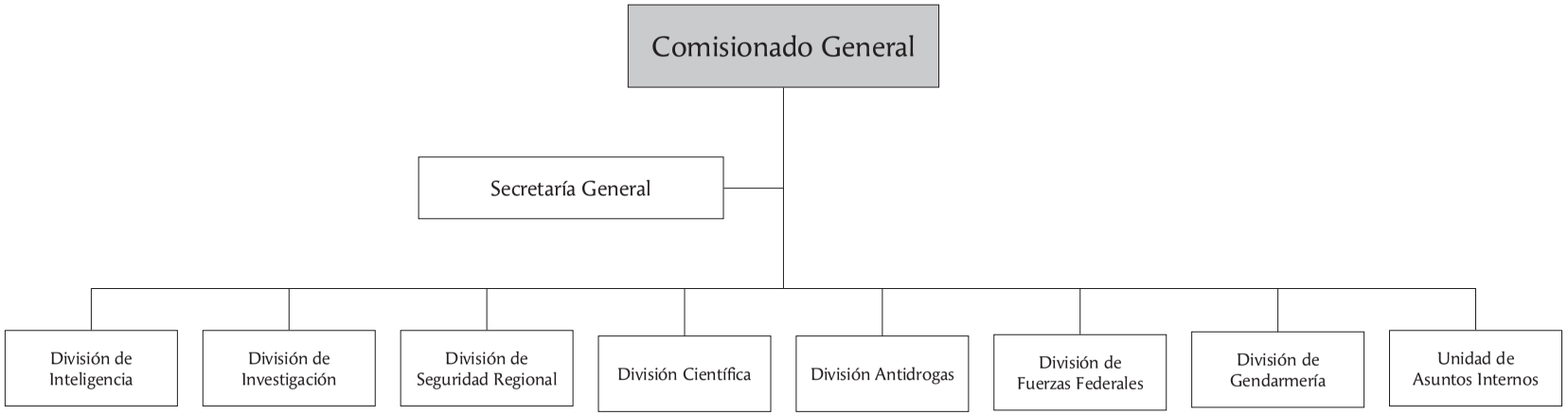


FUENTE: Elaboración CASEDE con base en el "Reglamento Interno de Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana" de la Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2019.

[1] Cancelada por Decreto Presidencial, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de abril de 2020.

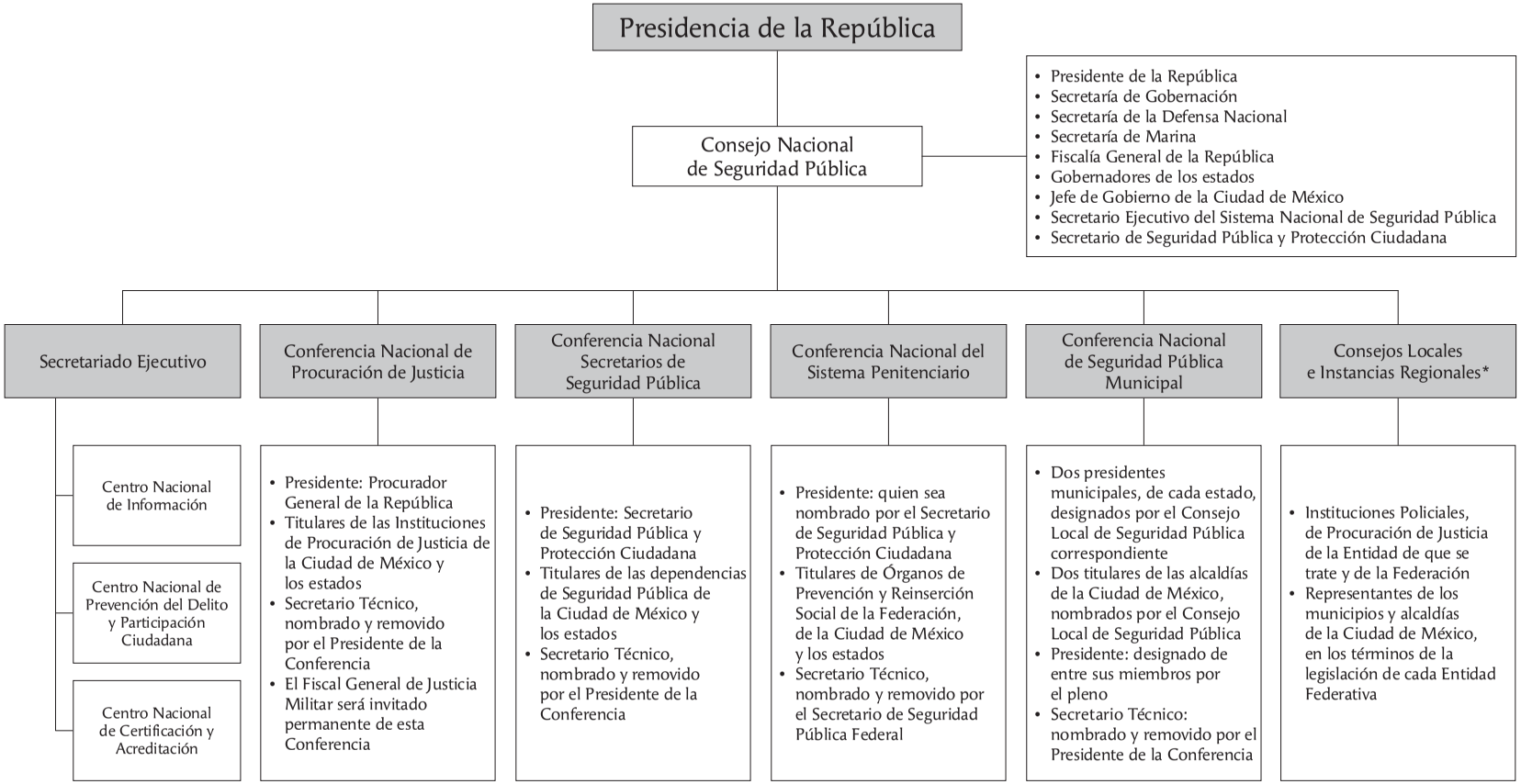
DG. Dirección General

4. Policía Federal 2019



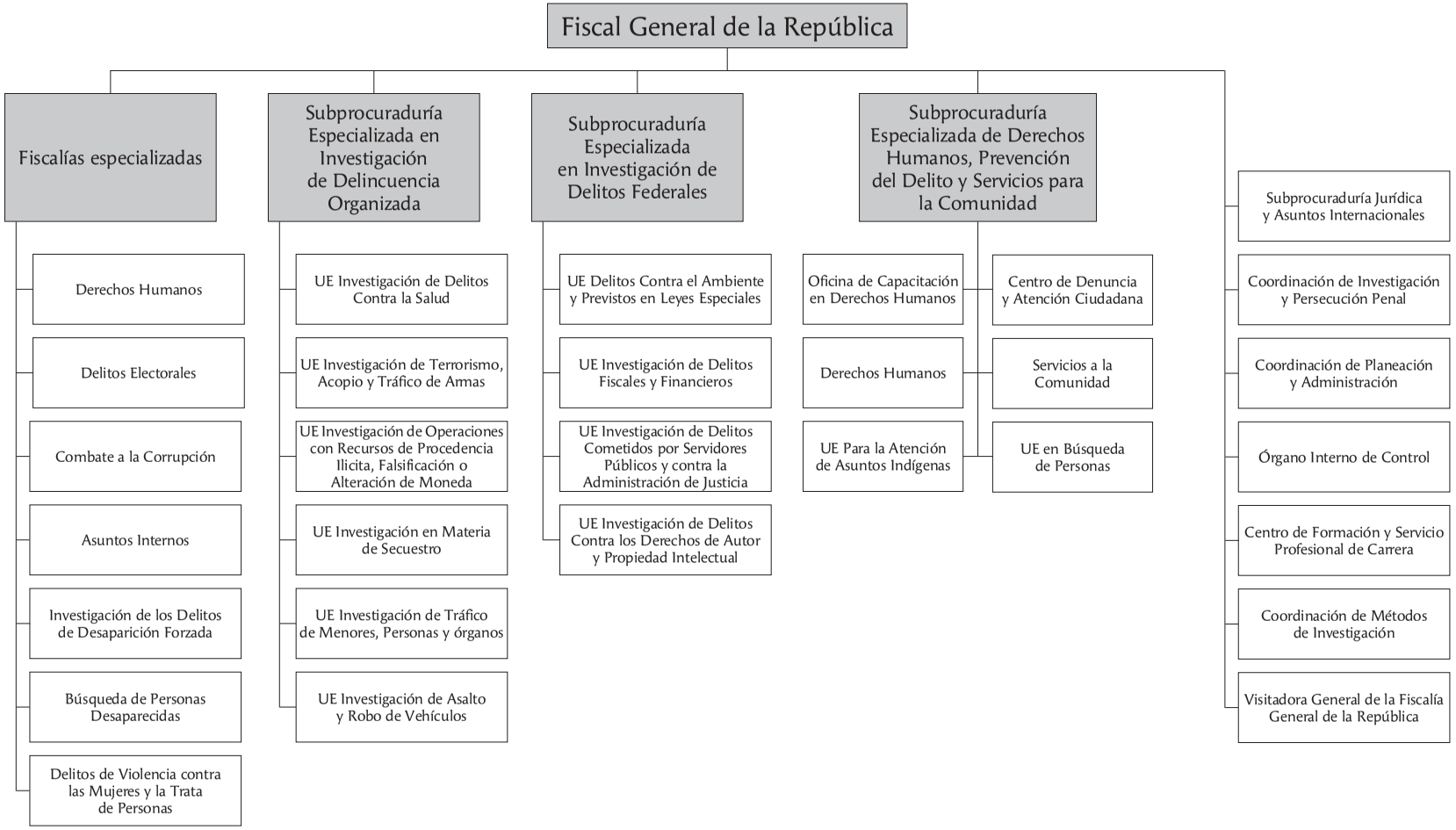
FUENTE: Elaboración CASEDE con base en el "Manual de Organización General de la Policía Federal", *Diario Oficial de la Federación*, y en el "Reglamento de la Ley de la Policía Federal", *Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto del 2014. Consulta de la página oficial al 20 de noviembre del 2019. La Policía Federal está en proceso de disolución y de integración a la Guardia Nacional.

5. Sistema Nacional de Seguridad Pública 2019



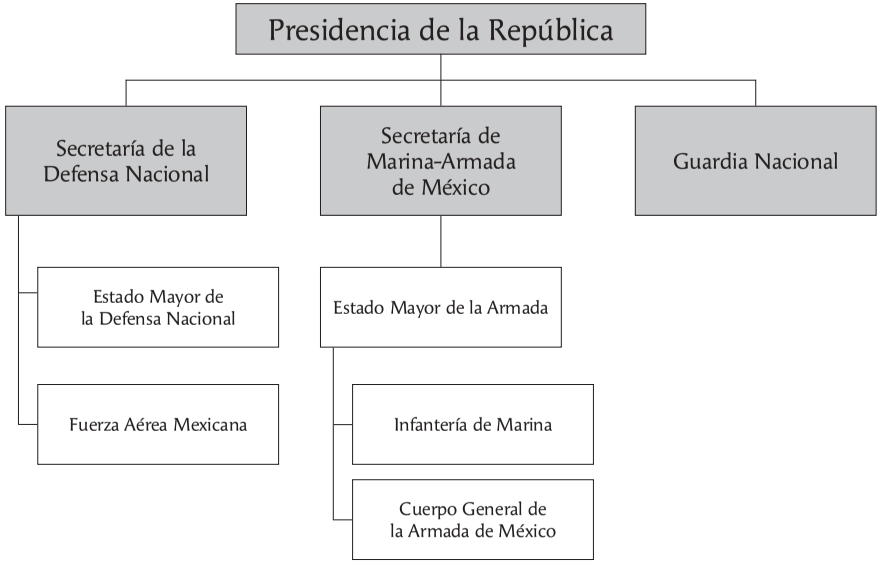
FUENTE: Elaboración CASEDE con base en la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de mayo de 2019.
*Los Consejos Locales deberán invitar a cada sesión dos representantes de la sociedad civil o de la comunidad como invitados honorificos.

6. Fiscalía General de la República 2019



Fuente: Elaboración CASEDE con base en la "Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República", *Diario Oficial de la Federación*, 14 de siembre de 2018 y con información del directorio de la Fiscalía General de la República disponible en su sitio web. Consulta al 16 de noviembre de 2019.
UE. Unidad Especializada

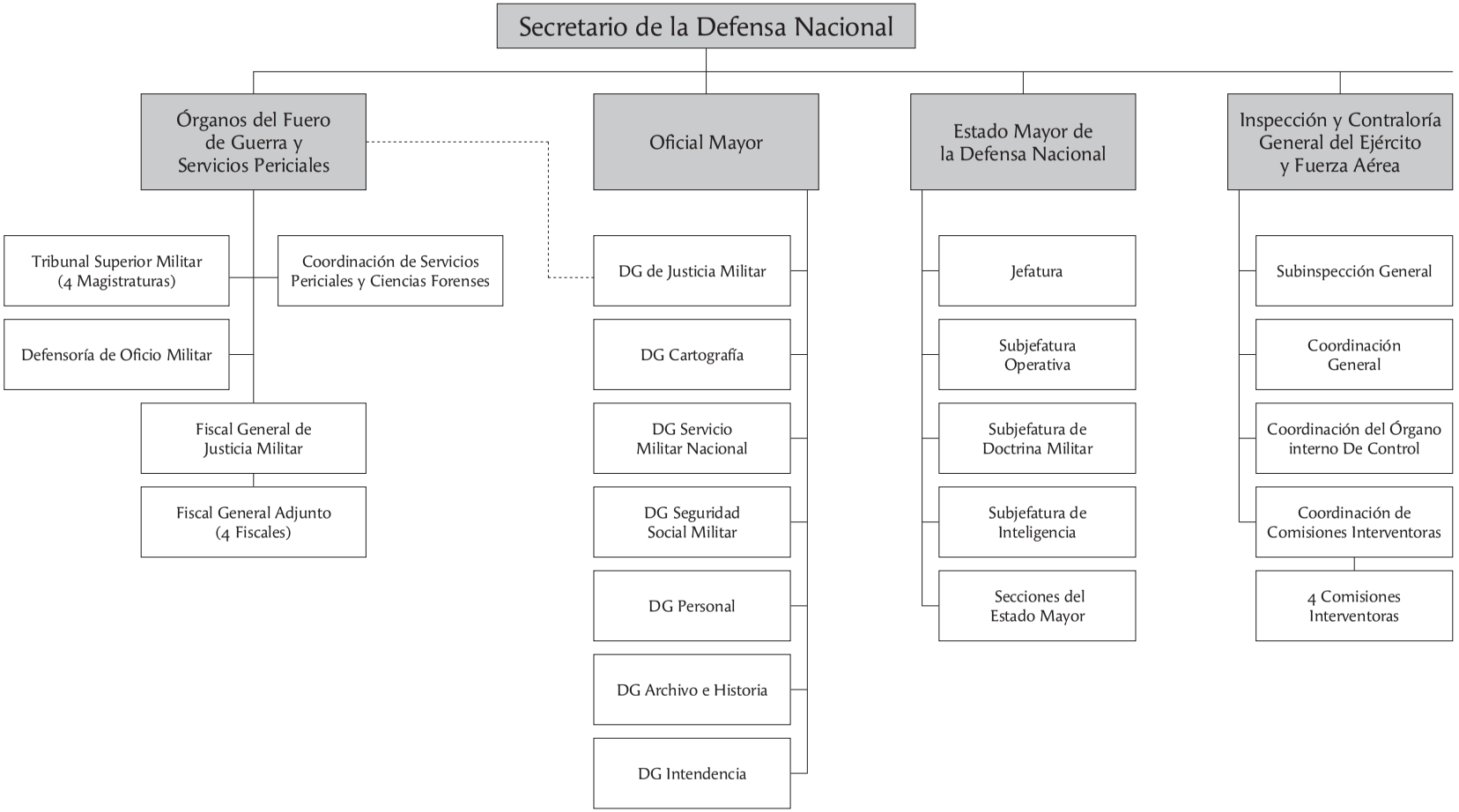
7. Sistema de Defensa en México-Relación de Mando 2019



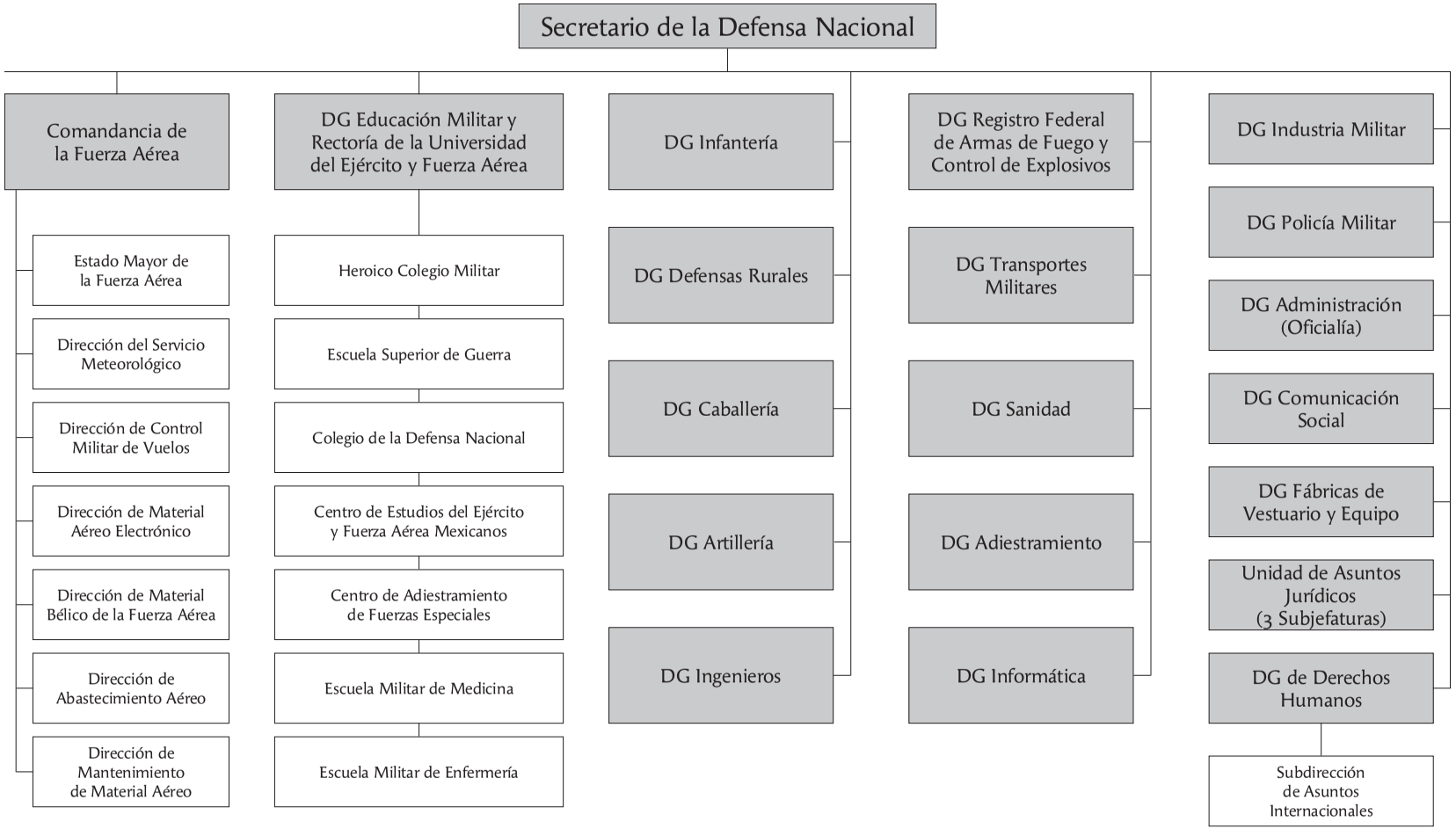
FUENTE: Elaboración CASEDE con base en páginas oficinales de SEMAR y SEDENA.

1 de 2 (continuación →)

8. Secretaría de la Defensa Nacional 2019



FUENTE: Elaboración CASEDE con base en el "Reglamento de la Secretaría de la Defensa Nacional", *Diario Oficial de la Federación*, 15 de junio de 2019; "Manual de Organización de la Secretaría de la Defensa Nacional", *Diario Oficial de la Federación*, 4 de julio de 2017.
DG. Dirección General

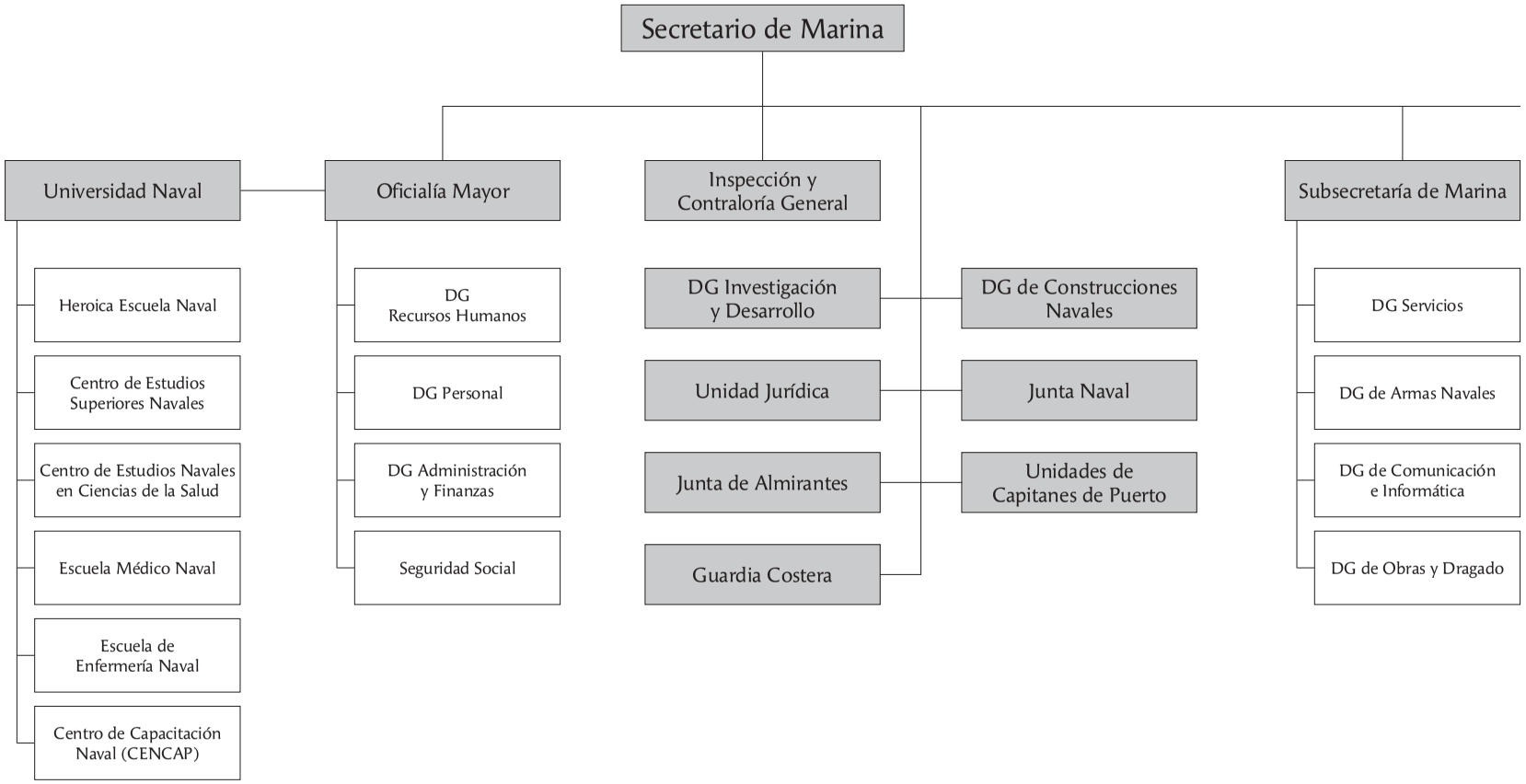


FUENTE: Elaboración CASEDE con base en el "Reglamento de la Secretaría de la Defensa Nacional", *Diario Oficial de la Federación*, 15 de junio de 2019; "Manual de Organización de la Secretaría de la Defensa Nacional", *Diario Oficial de la Federación*, 4 de julio de 2017.
DG. Dirección General

1 de 2 (continuación →)

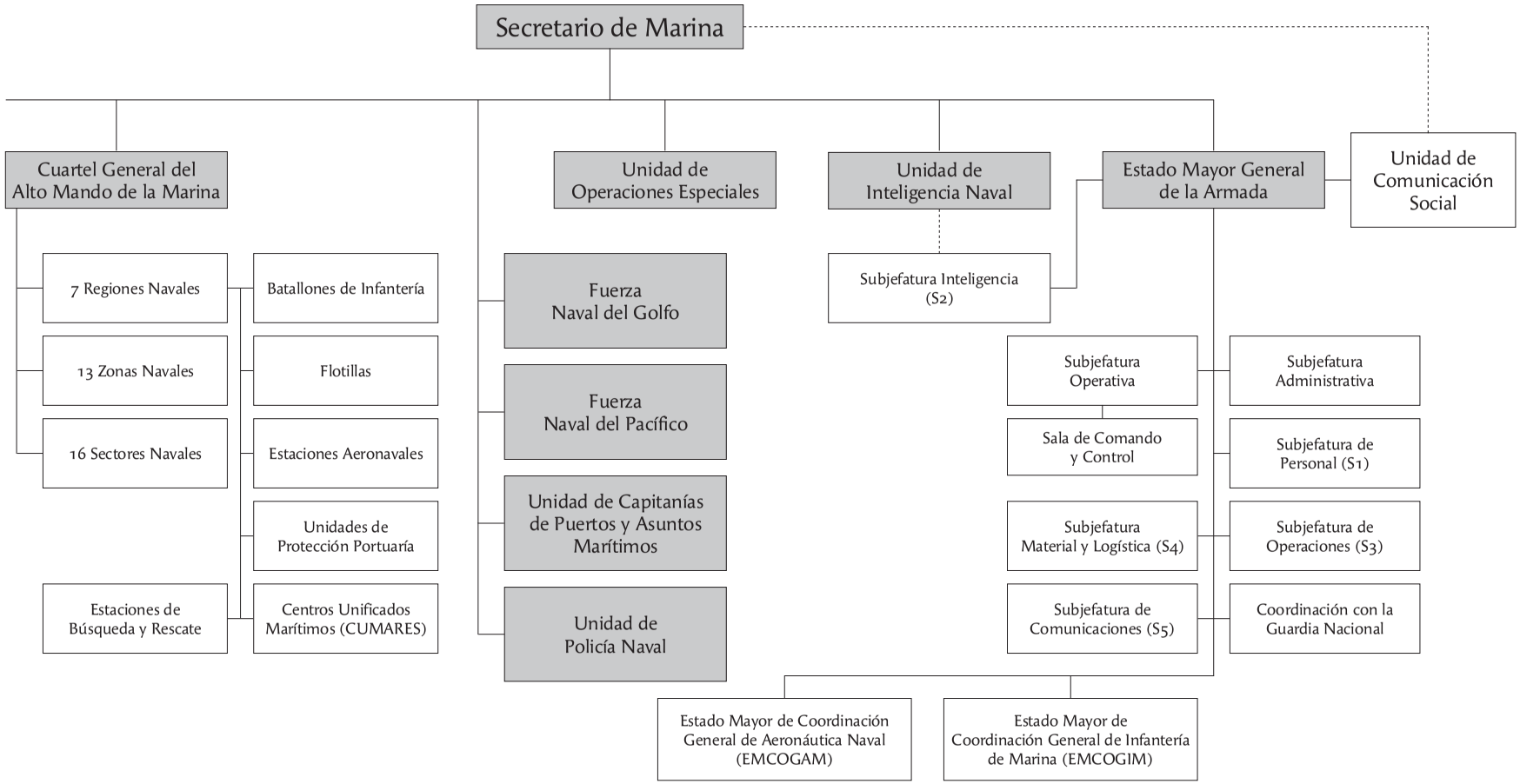
9. Secretaría de Marina 2019

Nivel Administrativo



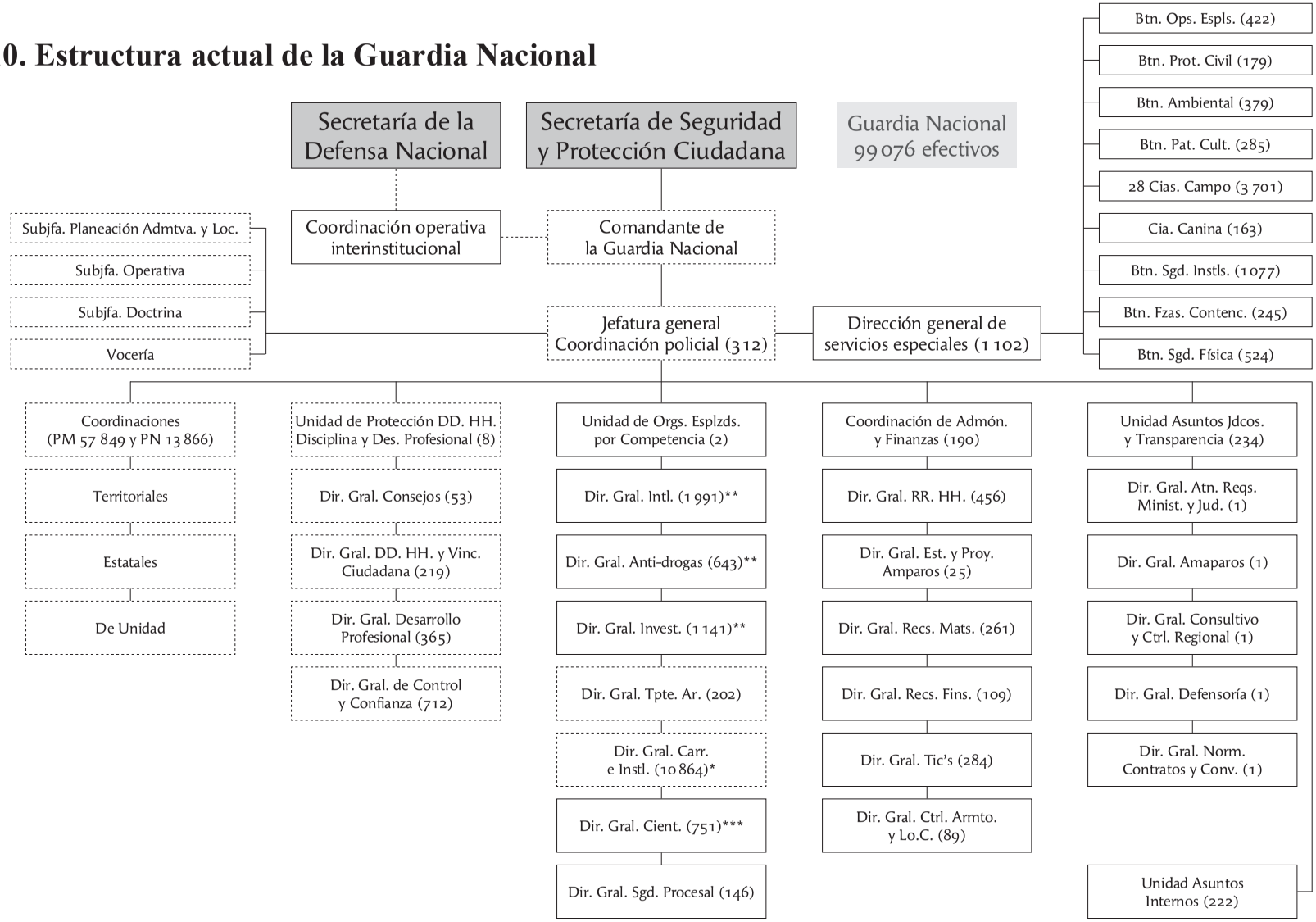
FUENTE: Elaboración CASEDE con base en Plataforma Nacional de Transparencia, "Organigrama de Estructura básica de la Secretaría de Marina", autorizada por la Secretaría de la Función Pública mediante oficio SSFP/408/1714/2017, 26 de diciembre de 2017, vigente para el Ejercicio Fiscal 2018. Consulta al 20 de noviembre del 2019. Actualización DOF, 29/02/2021.
DG. Dirección General

Nivel Operativo Militar



FUENTE: Elaboración CASEDE con base en Plataforma Nacional de Transparencia, "Organigrama de Estructura básica de la Secretaría de Marina", autorizada por la Secretaría de la Función Pública mediante oficio SSFP/408/1714/2017, 26 de diciembre de 2017, vigente para el Ejercicio Fiscal 2018. Consulta al 20 de noviembre del 2019. Actualización DOF, 29/02/2021.
DG. Dirección General

10. Estructura actual de la Guardia Nacional



Fuente: Presentación "Guardia Nacional. Dependencia operativa de SEDENA", adjunta a la Comunciación entre el C. Almirante José Rafael Ojeda Durán, Secretario de Marina el General Secretario de la Defensa Nacional Luis Cresencio Sandoval González del 8 de octubre de 2020. No. 916336. Propuesta expuesta el 6 de octubre de 2020 en el seno de la Reunión del Gabinete de Seguridad.

Nota: 1 535 efectivos de la P. F. (en transición) que se encuentran en diversas situaciones administrativas, se consideraron en el efectivo de la G. N.

Organismos a ser operados por la SEDENA

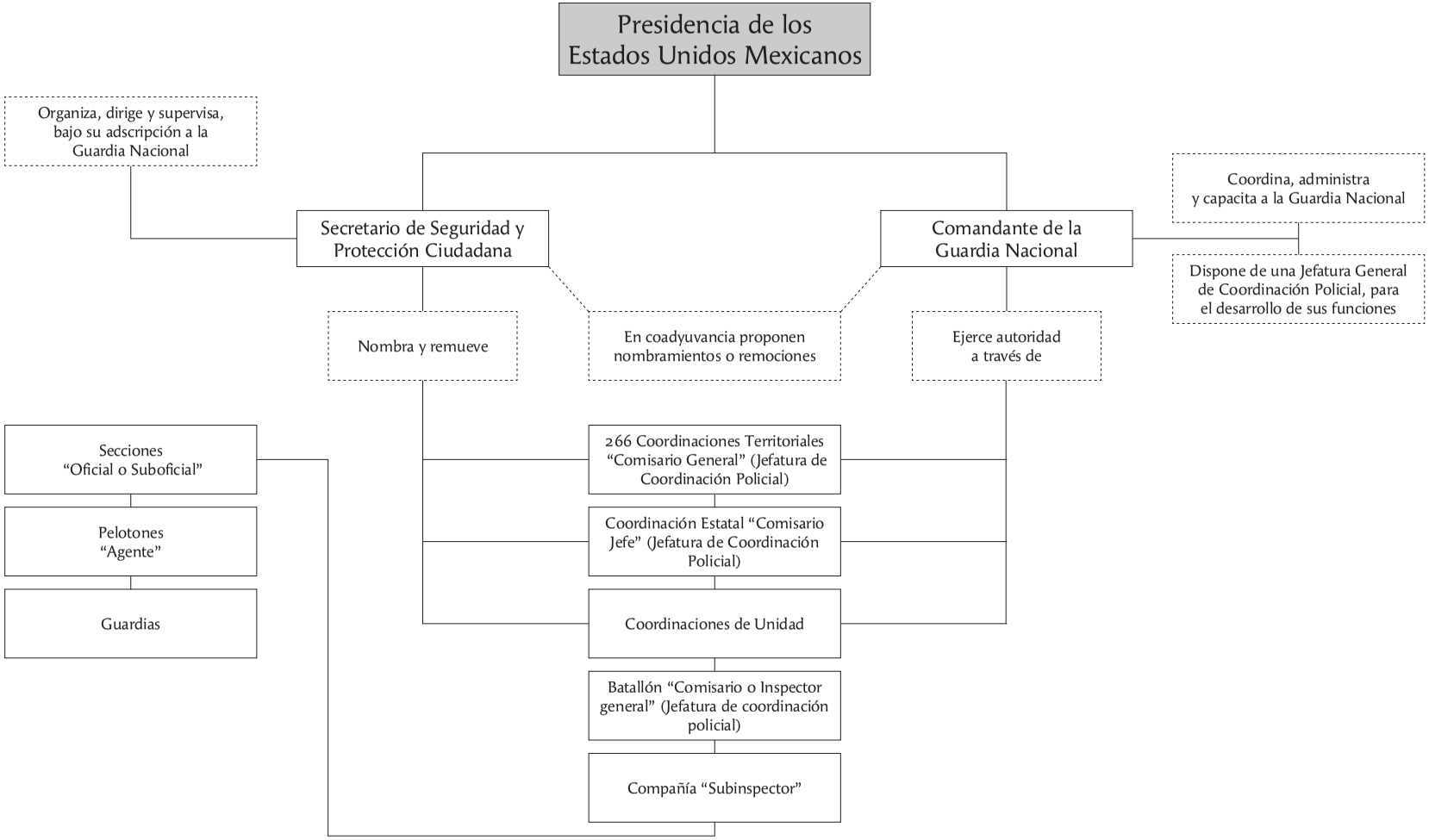
Organnismos operados por la G. N. que se transfieren a la S. S. y P. C.

*Serán sustituidos progresivamente por reclutamiento hasta crear las compañías y secciones de seguridad a vías federales.

**La función será transferida a las secciones de Invest. e Intel. de los Batallones de G. N. (Nueva creación).

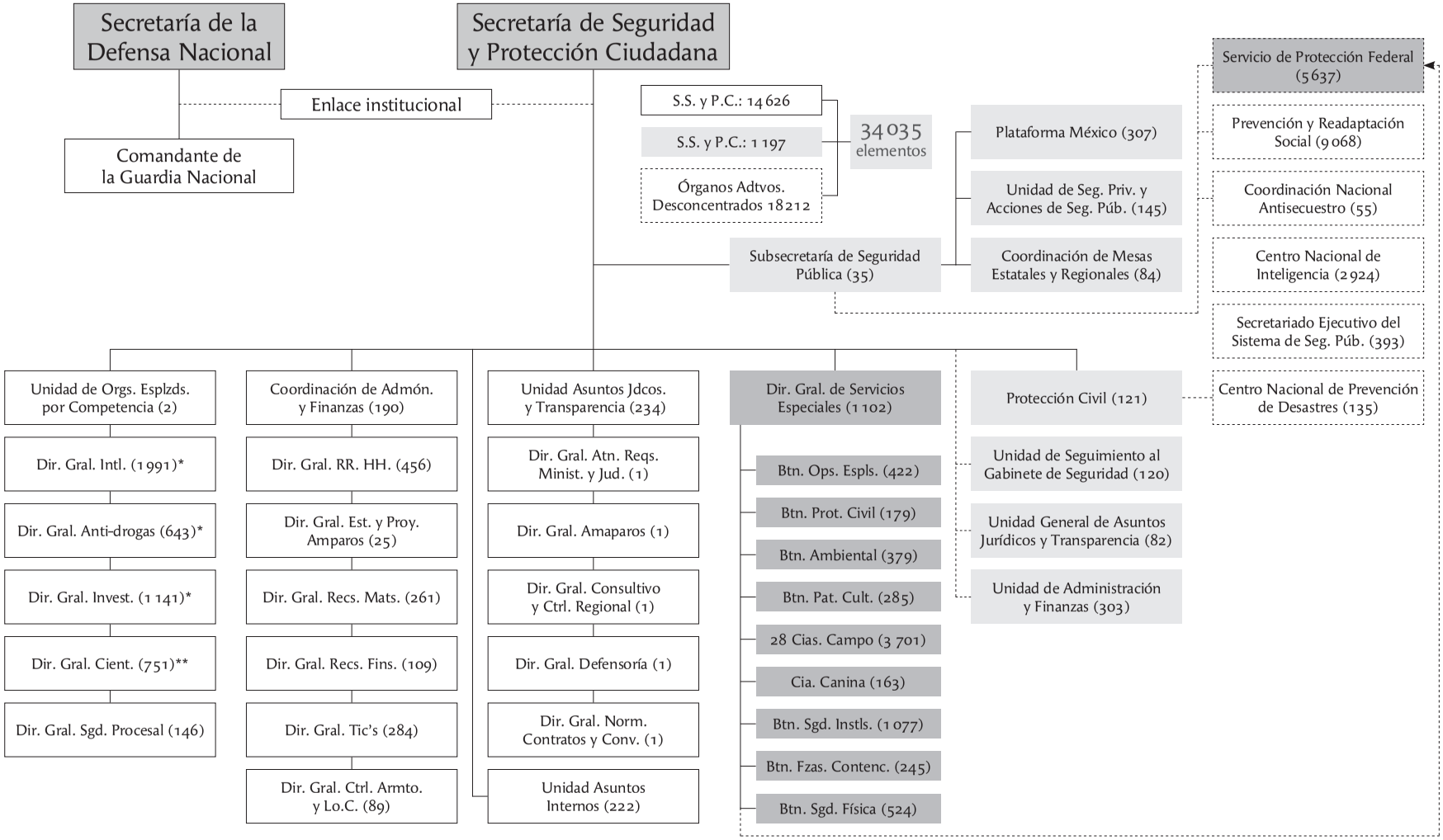
*** La función será transferida a la Dir. de Desarrollo y Servicios Periciales (Nueva creación).

11. Relación de mando de la Guardia Nacional 2019



FUENTE: Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales de Seguridad Pública y de Estado Legislativos, con Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley de la Guarida Nacional, 20 de mayo de 2019, http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-05-21-1/assets/documentos/Dic_Guardia_Nacional.pdf

12. Propuesta de Organismos que continuarán siendo operados por la SSPC



FUENTE: Presentación "Guardia Nacional. Dependencia operativa de SEDENA", adjunta a la Comunciación entre el C. Almirante José Rafael Ojeda Durán, Secretario de Marina el General Secretario de la Defensa Nacional Luis Cresencio Sandoval González del 8 de octubre de 2020. No. 916336. Propuesta expuesta el 6 de octubre de 2020 en el seno de la Reunión del Gabinete de Seguridad.

Nota: 1 535 efectivos de la Policía Federal (en transición) que se encuentran en diversas situaciones administrativas, se consideraron en el efectivo de la G. N.

Efectivo de los Órganos Administrativos Desconcentrados de la S.S.P.C.

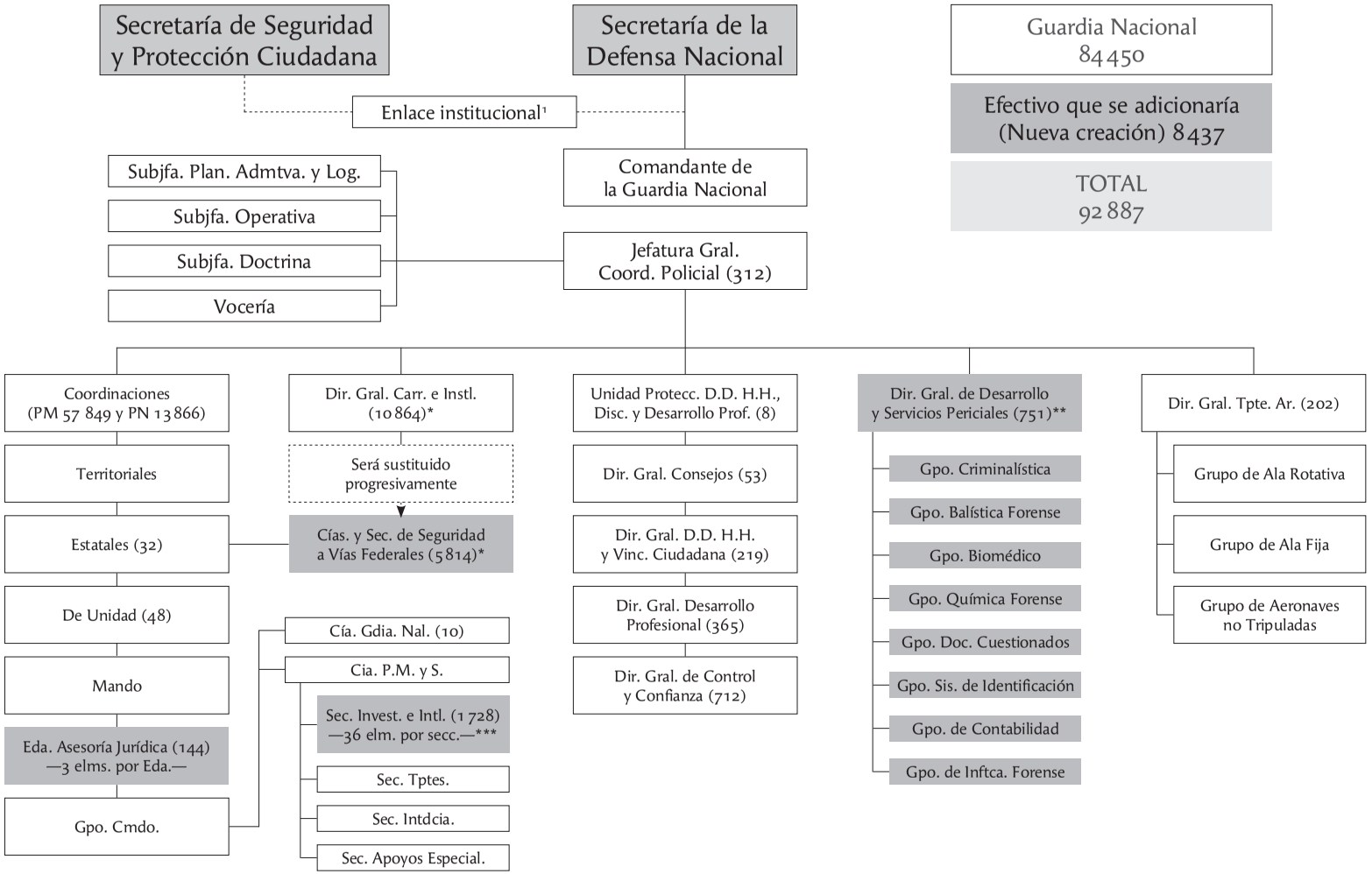
Efectivo de la Estructura Orgánica de la S.S.P.C.

Efectivo propuesto para que pase al Servicio de Protección Federal: 8 077 elementos.

*La función será absorbida por la sección de Investigación e Inteligencia que se creará en los batallones de la Guardia Nacional.

** La función será absorbida por la Dirección General de Desarrollo y Servicios Periciales que se creará en la Guardia Nacional.

13. Estructura de la Guardia Nacional operada por la SEDENA



FUENTE: Presentación "Guardia Nacional. Dependencia operativa de SEDENA", adjunta a la Comunciación entre el C. Almirante José Rafael Ojeda Durán, Secretario de Marina el General Secretario de la Defensa Nacional Luis Cresencio Sandoval González del 8 de octubre de 2020. No. 916336. Propuesta expuesta el 6 de octubre de 2020 en el seno de la Reunión del Gabinete de Seguridad.

Organismos de nueva creación

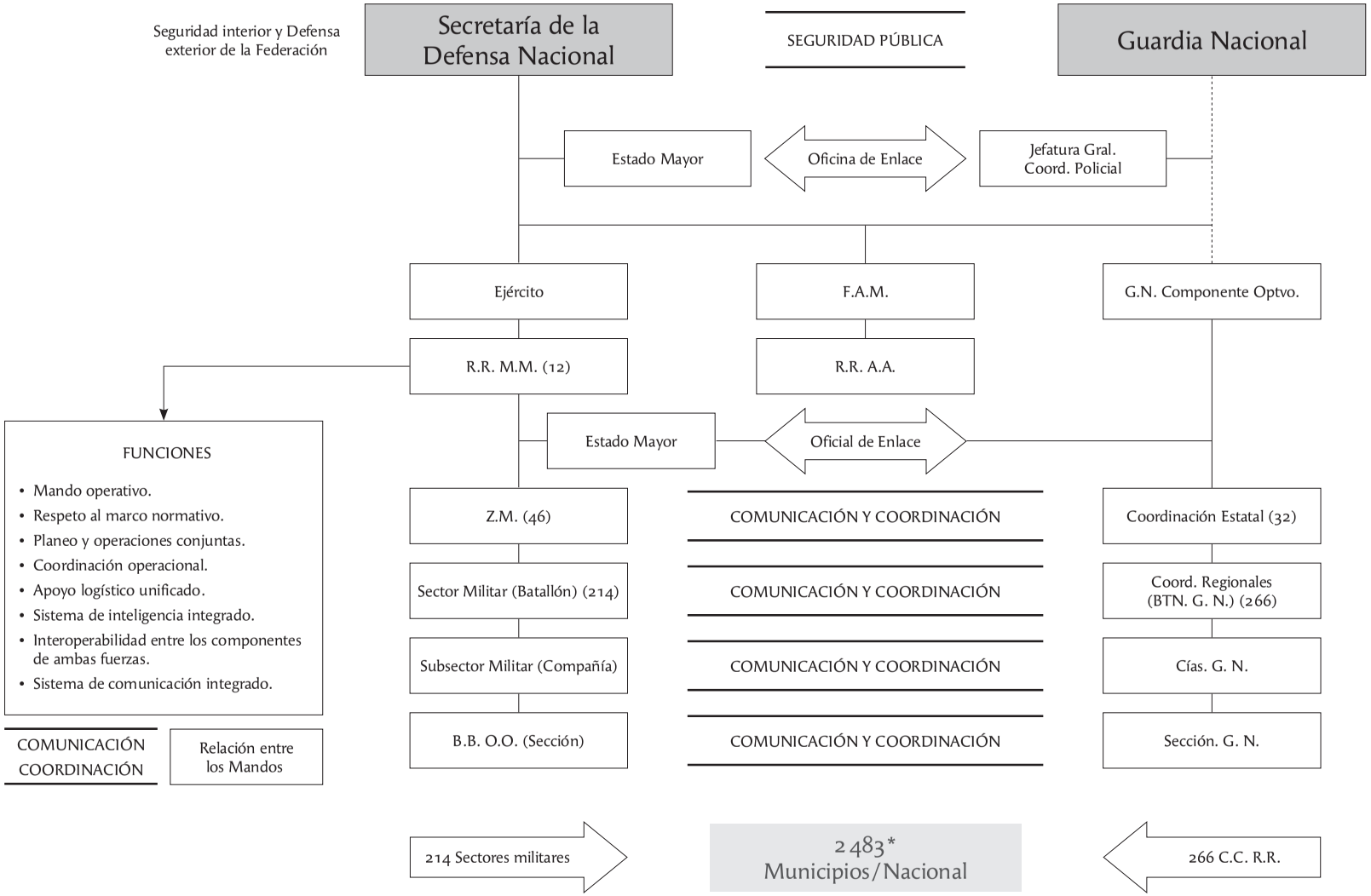
[1]La SEDENA constituirá el grupo de enlace.

*El Pnal. de la Dir. Gral. de Carreteras e Instalaciones será sustituido progresivamente por las Cías y Sec. Seg. a Vías Federales.

**Desarrollará la función de la Dir. Gral. Científica.

***Desarrollará la función de las Dirs. Generales de Intl., Antidrogas e Investigación.

14. Esquema operativo de la Guardia Nacional

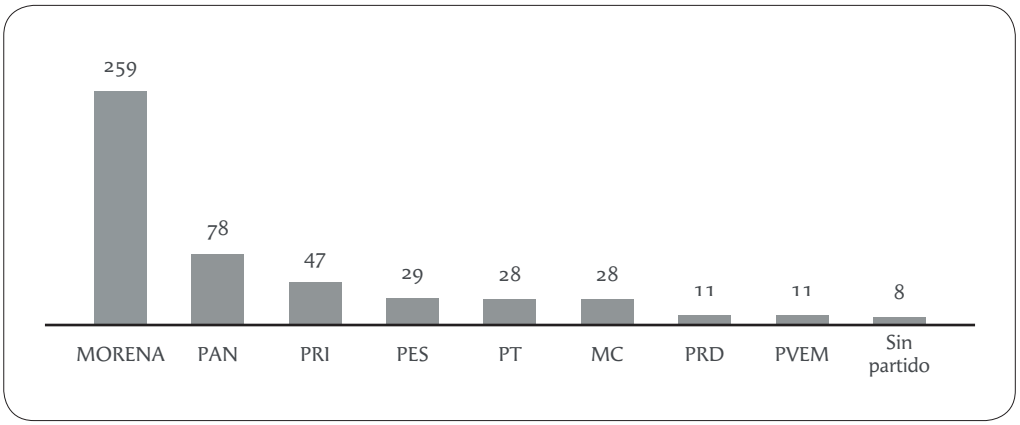


Fuente: Presentación "Guardia Nacional. Dependencia operativa de SEDENA", adjunta a la Comunciación entre el C. Almirante José Rafael Ojeda Durán, Secretario de Marina el General Secretario de la Defensa Nacional Luis Cresencio Sandoval González del 8 de octubre de 2020. No. 916336. Propuesta expuesta el 6 de octubre de 2020 en el seno de la Reunión del Gabinete de Seguridad.

Nota: Se consideran 2 467 Municipios y 16 Alcaldías de la CDMX.

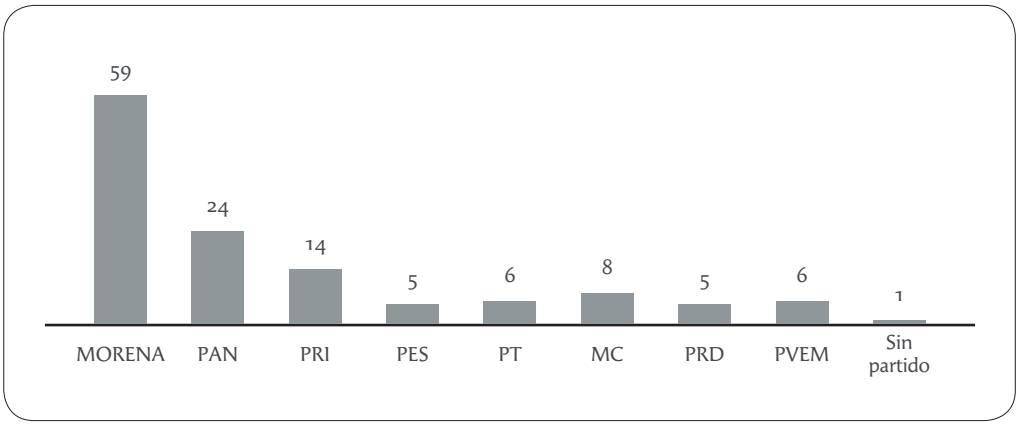
El Congreso: Seguridad y Defensa

Gráfico 1. Cámara de Diputados LXIV Legislatura 2019.
Composición por partido político



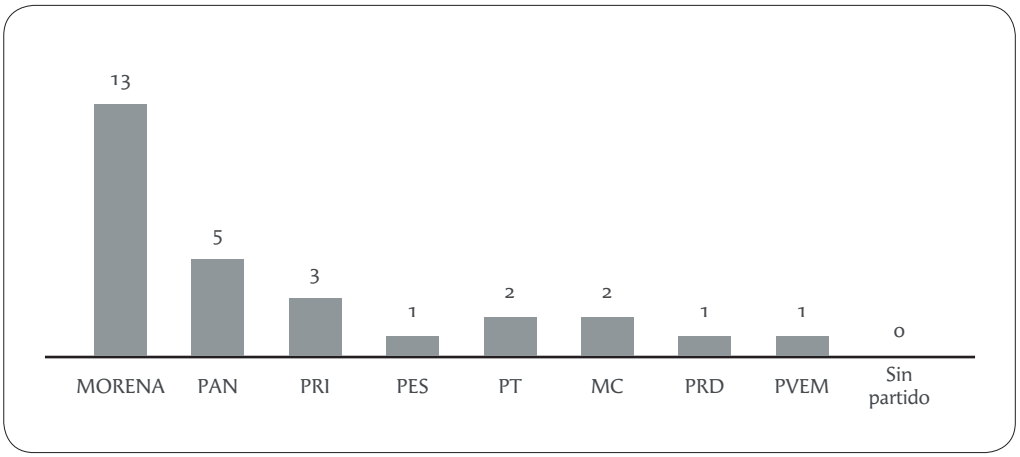
Fuente: Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, 2019.
Nota: Se registran 499 diputados al 1 de agosto.

Gráfico 2. Cámara de Senadores LXIV Legislatura 2019.
Composición por partido político



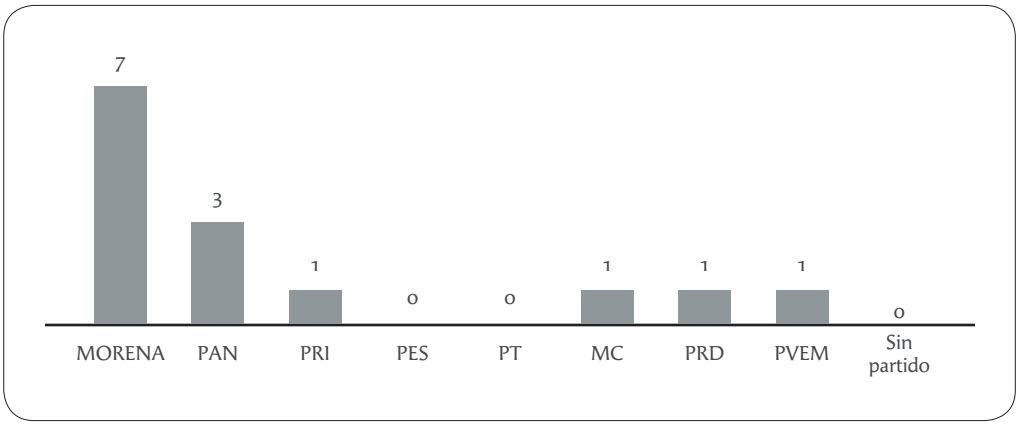
Fuente: Cámara de Senadores, 2019.
Nota: Se registran 128 senadores al 1 de agosto.

Gráfico 3. Cámara de Diputados LXIV Legislatura 2019.
Comisión de Defensa Nacional



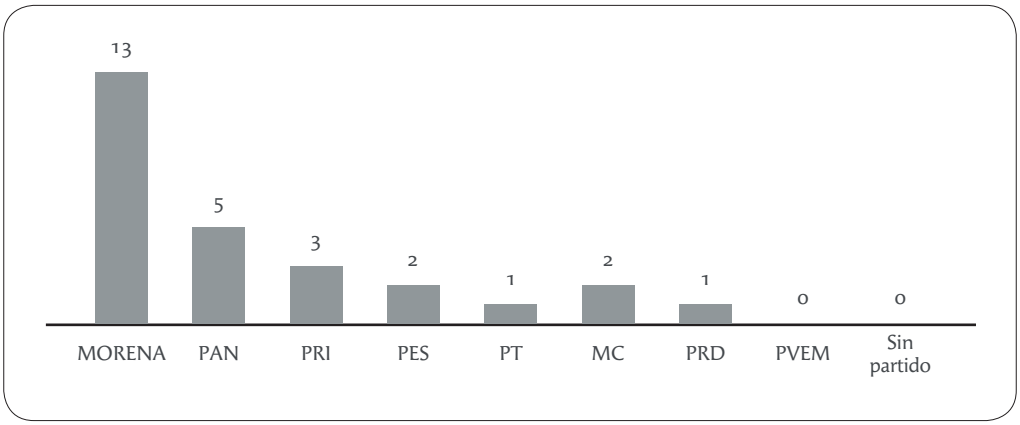
Fuente: Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, 2019. Comisiones Ordinarias.
Nota: Datos al 25 de julio.

Gráfico 4. Cámara de Senadores LXIV Legislatura 2019.
Comisión de Defensa Nacional



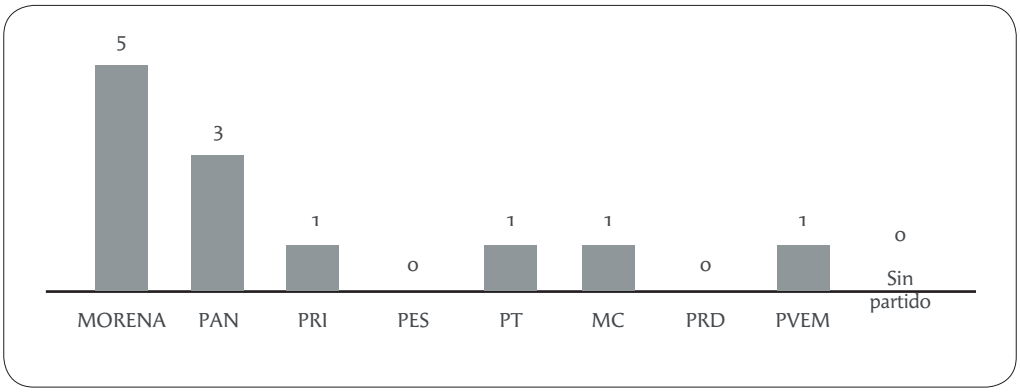
Fuente: Cámara de Senadores, 2019. Comisiones Ordinarias.
Nota: Datos al 1 de agosto.

Gráfico 5. Cámara de Diputados LXIV Legislatura 2019.
Comisión de Marina



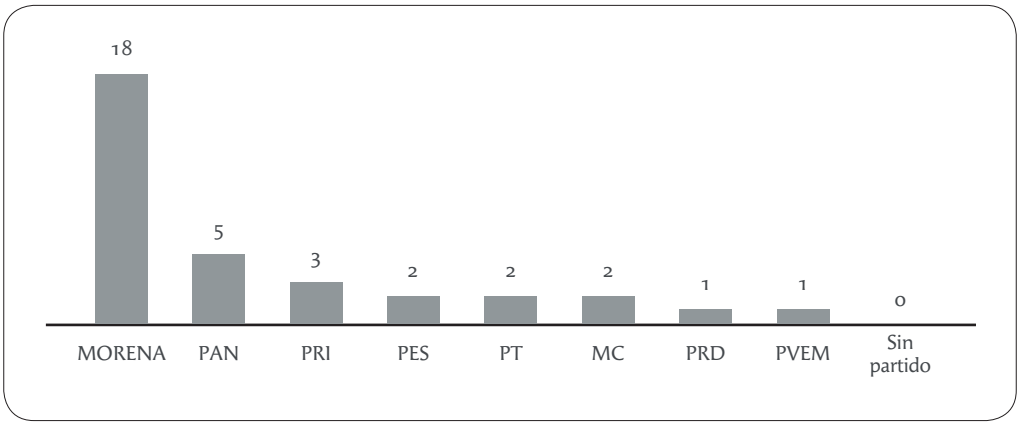
Fuente: Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, 2019. Comisiones Ordinarias.
Nota: Datos al 25 de julio.

Gráfico 6. Cámara de Senadores LXIV Legislatura 2019.
Comisión de Marina



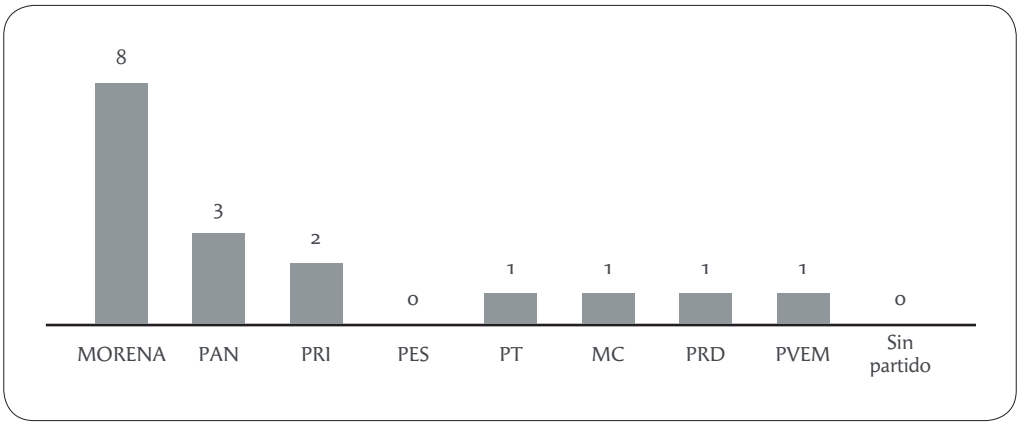
Fuente: Cámara de Senadores, 2019. Comisiones Ordinarias.
Nota: Datos al 1 de agosto.

Gráfico 7. Cámara de Diputados LXIV Legislatura 2019.
Comisión de Seguridad Pública



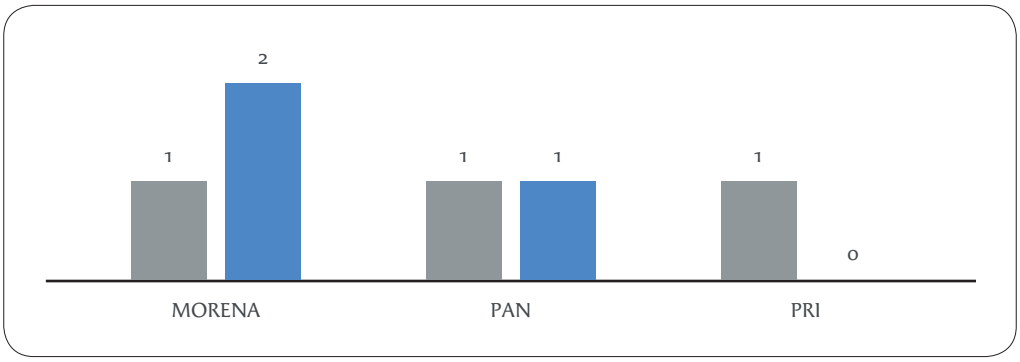
Fuente: Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, 2019. Comisiones Ordinarias.
Nota: Datos al 25 de julio.

Gráfico 8. Cámara de Senadores LXIV Legislatura 2019.
Comisión de Seguridad Pública



Fuente: Cámara de Senadores, 2019. Comisiones Ordinarias.
Nota: Datos al 1 de agosto.

Gráfico 9. Cámara de Diputados y de Senadores LXIV Legislatura 2019.
Comisión Bicamaral de Seguridad Nacional



Fuente: Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión y Cámara de Senadores, 2019. Comisiones Bicamarales.
Nota: Datos al 1 de agosto.

Presupuestos: Seguridad y Defensa

Glosario	
Sigla o abreviatura	**Institución**
ACIME	Análisis y Control de Información Ministerial Estratégica
APF	Administración Pública Federal
CGTAP	Coordinadora General de Transportes Aéreos Presidenciales
CISEN	Centro de Investigación y Seguridad Nacional
CNI	Centro Nacional de Inteligencia
EMP	Estado Mayor Presidencial
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública
FGR	Fiscalía General de la República
ISSFAM	Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas
OAD	Órgano Administrativo Desconcentrado
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PGR	Procuraduría General de la República
PIB	Producto Interno Bruto
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEMAR	Secretaría de Marina
SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
SSP	Secretaría de Seguridad Pública
SSPC	Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SEGOB	Secretaría de Gobernación
CNS	Comisión Nacional de Seguridad
DOF	Diario Oficial de la Federación

Cuadro 1. Producto Interno Bruto, Presupuesto del Gobierno Federal, sector Seguridad y Defensa 2000-2019
(Millones de pesos corrientes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PIB	6,693,683	7,069,377	7,455,459	786,881	8,828,367	9,562,648	10,630,939	11,504,076	12,353,845	12,162,763
Presupuesto total APF[1]	1,187,819	1,361,866	1,463,334	1,524,845	1,637,055	1,818,441	2,000,072	2,260,412	2,569,450	3,045,478
SEDENA	20,375	22,424	22,705	22,831	23,332	24,002	26,031	32,200	34,861	43,623
SEMAR	7,959	8,873	8,518	8,899	8,488	8,636	9,163	10,951	13,382	16,059
SSP/CNS/SSPC[2]	4,153	6,350	7,320	7,067	6,462	7,036	9,274	13,664	19,711	32,916
PGR/ FGR[3]	4,875	5,594	6,932	7,154	7,256	8,143	9,550	9,216	9,307	12,309
CISEN/ CNI[4]	900	980	1,034	886	966	879	1,153	1,114	1,269	2,379
Total Sector	**38,262**	**44,221**	**46,509**	**46,837**	**46,504**	**48,696**	**55,171**	**67,145**	**78,530**	**107,286**
	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019[5]**
PIB	13,366,377	14,665,576	15,817,755	16,277,187	17,473,842	18,551,459	20,115,786	21,785,271	23,462,840	24,987,626
Presupuesto total APF[1]	3,176,332	3,438,895	3,706,922	3,956,361	4,467,225	4,694,677	4,763,874	4,888,892	5,279,667	5,838,059
SEDENA	43,632	50,039	55,610	60,810	65,236	71,273	72,250	69,407	81,021	93,670
SEMAR	15,991	18,270	19,679	21,864	24,602	27,025	27,401	26,336	31,305	32,083
SSP/CNS/SSPC[2]	32,437	35,519	40,536	1,500	28,139	27,262	27,668	25,654	29,848	28,224
PGR/ FGR[3]	11,781	11,997	14,905	15,760	17,288	17,029	16,468	15,897	16,243	15,351
CISEN/ CNI[4]	2,140	2,244	2,766	2,744	7,537	7,616	3,273	2,823	2,888	2,490
Total Sector	**105,981**	**118,069**	**133,496**	**102,678**	**142,802**	**150,205**	**147,060**	**140,117**	**161,305**	**171,818**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2000-2019. Para datos del PIB: World Economic Outlook Database, octubre 2018.

1 El Presupuesto de la Administración Pública Federal (APF) incluye a los tres Poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a todas las secretarías de Estado, las dependencias descentralizadas, las empresas paraestatales y el costo financiero de la deuda. No incluye el apoyo del Gobierno Federal para la seguridad pública en estados y municipios, tampoco el gasto en seguridad de los gobiernos estatales, ni la ayuda en seguridad del extranjero.

2 Para el año 2000 se considera el presupuesto del Programa Nacional de Seguridad Pública. Entre 2001 y 2012 existió la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) dentro de la APF. A partir de 2013 la SSP dejó de existir y las funciones de seguridad pública fueron trasladadas a la Secretaría de Gobernación a través de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS). Para 2019 se considera el presupuesto de la SSPC, que atrae las funciones de la CNS.

3 A partir del año 2019 se considera el presupuesto de la FGR, que sustiuye a la PGR conforme a la publicación en el DOF del 14 de diciembre del 2018.

4 Para los años 2014 y 2015 se agregan al presupuesto del CISEN 4,600 millones de pesos, destinados a la creación de los Centros Estratégicos de Inteligencia. Para 2019 la dependencia modificó su nombre a CNI, incorporado a la SSPC.

5 Para 2019 se registró el presupuesto aprobado en diciembre de 2018.

Cuadro 2. Producto Interno Bruto, Presupuesto del Gobierno Federal, sector Seguridad y Defensa 2000-2019
(Millones de dólares)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PIB	708,042	773,455	730,211	70,070	788,240	900,209	980,461	1,060,821	921,083	946,519	1,079,675	1,064,675	1,229,557	1,252,024	1,204,063	1,088,062	980,660	1,136,230	1,168,468	1,313,065
Presupuesto total APF[1]	125,645	149,001	143,324	135,783	146,164	171,184	184,461	208,439	191,574	237,002	256,570	249,653	288,149	304,319	307,821	275,348	232,242	254,984	262,932	306,782
SEDENA	2,155	2,453	2,224	2,033	2,083	2,260	2,401	2,969	2,599	3,395	3,524	3,633	4,323	4,677	4,495	4,180	3,522	3,620	4,035	4,922
SEMAR	842	971	834	792	758	813	845	1,010	998	1,250	1,292	1,326	1,530	1,682	1,695	1,585	1,336	1,374	1,559	1,686
SSP/CNS/ SSPC[2]	439	695	717	629	577	662	855	1,260	1,470	2,562	2,620	2,579	3,151	115	1,939	1,599	1,349	1,338	1,486	1,483
PGR/ FGR[3]	516	612	679	637	648	767	881	850	694	958	952	871	1,159	1,212	1,191	999	803	829	809	807
CISEN/ CNI[4]	95	107	101	79	86	83	106	103	95	185	173	163	215	211	519	447	160	147	144	131
Total Sector	**4,047**	**4,838**	**4,555**	**4,171**	**4,152**	**4,584**	**5,088**	**6,192**	**5,855**	**8,349**	**8,561**	**8,571**	**10,377**	**7,898**	**9,840**	**8,810**	**7,169**	**7,308**	**8,033**	**9,029**
Tipo de cambio MX/USD[5]	9.45	9.14	10.21	11.23	11.20	10.62	10.84	10.84	13.41	12.85	12.38	13.77	12.86	13.00	14.51	17.05	20.51	19.17	20.08	19.03

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2000-2019. Para datos del PIB: World Economic Outlook Database, octubre 2018.

1 El Presupuesto de la Administración Pública Federal incluye a los tres Poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a todas las secretarías de Estado, las dependencias descentralizadas, las empresas paraestatales y el costo financiero de la deuda. No incluye el apoyo del Gobierno Federal para la seguridad pública en estados y municipios, tampoco el gasto en seguridad de los gobiernos estatales, ni la ayuda en seguridad del extranjero.

2 Para el año 2000 se considera el presupuesto del Programa Nacional de Seguridad Pública. Entre 2001 y 2012 existió la Secretaría de Seguridad Pública dentro de la Administración Pública Federal. A partir de 2013 la Secretaría de Seguridad Pública dejó de existir y las funciones de seguridad pública fueron trasladadas a la Secretaría de Gobernación a través de la Comisión Nacional de Seguridad. Para 2019 se considera el presupuesto de la SSPC, que atrae las funciones de la CNS.

3 A partir del año 2019 se considera el presupuesto de la FGR, que sustiuye a la PGR conforme a la publicación en el DOF del 14 de diciembre del 2018.

4 Para los años 2014 y 2015 se agregan al presupuesto del CISEN 4,600 millones de pesos, destinados a la creación de los Centros Estratégicos de Inteligencia. Para 2019 la dependencia modificó su nombre a CNI, incorporado a la SSPC.

5 El tipo de cambio es determinado por el Banco de México, se publica en el DOF y es utilizado para solventar obligaciones denominadas en moneda extranjera liquidables en la República Mexicana al día siguiente.

1 de 2 (continuación →)

Cuadro 3. Proporción porcentual del Presupuesto de Seguridad y Defensa con respecto al Producto Interno Bruto y al Presupuesto de la Administración Pública Federal 2000-2019
(Millones de pesos corrientes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PIB	6,693,683	7,069,377	7,455,459	7,868,810	8,828,367	9,562,648	10,630,939	11,504,076	12,353,845	12,162,763
Presupuesto APF[1]	1,187,819	1,361,866	1,463,334	1,524,845	1,637,055	1,818,441	2,000,072	2,260,412	2,569,450	3,045,478
SEDENA	20,375	22,424	22,705	22,831	23,332	24,002	26,031	32,200	34,861	43,623
% con respecto al PIB	0.30%	0.32%	0.30%	0.29%	0.26%	0.25%	0.24%	0.28%	0.28%	0.36%
% con respecto al Presupuesto APF	1.72%	1.65%	1.55%	1.50%	1.43%	1.32%	1.30%	1.42%	1.36%	1.43%
SEMAR	7,959	8,873	8,518	8,899	8,488	8,636	9,163	10,951	13,382	16,059
% con respecto al PIB	0.12%	0.13%	0.11%	0.11%	0.10%	0.09%	0.09%	0.10%	0.11%	0.13%
% con respecto al Presupuesto APF	0.67%	0.65%	0.58%	0.58%	0.52%	0.47%	0.46%	0.48%	0.52%	0.53%
SSP/CNS/SSPC[2]	4,153	6,350	7,320	7,067	6,462	7,036	9,274	13,664	19,711	32,916
% con respecto al PIB	0.06%	0.09%	0.10%	0.09%	0.07%	0.07%	0.09%	0.12%	0.16%	0.27%
% con respecto al Presupuesto APF	0.35%	0.47%	0.50%	0.46%	0.39%	0.39%	0.46%	0.60%	0.77%	1.08%
PGR/ FGR[3]	4,875	5,594	6,932	7,154	7,256	8,143	9,550	9,216	9,307	12,309
% con respecto al PIB	0.08%	0.08%	0.09%	0.09%	0.08%	0.09%	0.09%	0.08%	0.08%	0.10%
% con respecto al Presupuesto APF	0.41%	0.41%	0.47%	0.47%	0.44%	0.45%	0.48%	0.41%	0.36%	0.40%
CISEN/ CNI[4]	900	980	1,034	886	966	879	1,153	1,114	1,269	2,379
% con respecto al PIB	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.02%
% con respecto al Presupuesto APF	0.08%	0.07%	0.07%	0.06%	0.06%	0.05%	0.06%	0.05%	0.05%	0.08%

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2000-2019. Para datos del PIB: World Economic Outlook Database, octubre 2018.

1 El Presupuesto de la Administración Pública Federal incluye a los tres Poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a todas las secretarías de Estado, las dependencias descentralizadas, las empresas paraestatales y el costo financiero de la deuda. No incluye el apoyo del Gobierno Federal para la seguridad pública en estados y municipios, tampoco el gasto en seguridad de los gobiernos estatales, ni la ayuda en seguridad del extranjero.

2 Para el año 2000 se considera el presupuesto del Programa Nacional de Seguridad Pública. Entre 2001 y 2012 existió la Secretaría de Seguridad Pública dentro de la Administración Pública Federal. A partir de 2013 la Secretaría de Seguridad Pública dejó de existir y las funciones de seguridad pública fueron trasladadas a la Secretaría de Gobernación a través de la Comisión Nacional de Seguridad. Para 2019 se considera el presupuesto de la SSPC, que atrae las funciones de la CNS.

3 A partir del año 2019 se considera el presupuesto de la FGR, que sustiuye a la PGR conforme a la publicación en el DOF del 14 de diciembre del 2018.

4 Para los años 2014 y 2015 se agregan al presupuesto del CISEN 4,600 millones de pesos, destinados a la creación de los Centros Estratégicos de Inteligencia. Para 2019 la dependencia modificó su nombre a CNI, incorporado a la SSPC.

Nota: Los valores presentados en porcentajes se redujeron a dos posiciones decimales para su presentación.

Cuadro 3. Proporción porcentual del Presupuesto de Seguridad y Defensa con respecto al Producto Interno Bruto y al Presupuesto de la Administración Pública Federal 2000-2019
(Millones de pesos corrientes)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PIB	13,366,377	14,665,576	15,817,755	16,277,187	17,473,842	18,551,459	20,115,786	21,785,271	23,462,840	24,987,626
Presupuesto APF[1]	3,176,332	3,438,895	3,706,922	3,956,361	4,467,225	4,694,677	4,763,874	4,888,892	5,279,667	5,838,059
SEDENA	43,632	50,039	55,610	60,810	65,236	71,273	72,250	69,407	81,021	93,670
% con respecto al PIB	0.33%	0.34%	0.35%	0.37%	0.37%	0.38%	0.36%	0.32%	0.35%	0.37%
% con respecto al Presupuesto APF	1.37%	1.46%	1.50%	1.54%	1.46%	1.52%	1.52%	1.42%	1.53%	1.60%
SEMAR	15,991	18,270	19,679	21,864	24,602	27,025	27,401	26,336	31,305	32,083
% con respecto al PIB	0.12%	0.12%	0.12%	0.13%	0.14%	0.15%	0.14%	0.12%	0.13%	0.13%
% con respecto al Presupuesto APF	0.50%	0.53%	0.53%	0.55%	0.55%	0.58%	0.58%	0.54%	0.59%	0.55%
SSP/CNS/SSPC[2]	32,437	35,519	40,536	1,500	28,139	27,262	27,668	25,654	29,848	28,224
% con respecto al PIB	0.24%	0.24%	0.26%	0.01%	0.16%	0.15%	0.14%	0.12%	0.13%	0.11%
% con respecto al Presupuesto APF	1.02%	1.03%	1.09%	0.04%	0.63%	0.58%	0.58%	0.52%	0.57%	0.48%
PGR/ FGR[3]	11,781	11,997	14,905	15,760	17,288	17,029	16,468	15,897	16,243	15,531
% con respecto al PIB	0.09%	0.08%	0.09%	0.10%	0.10%	0.09%	0.08%	0.07%	0.07%	0.06%
% con respecto al Presupuesto APF	0.37%	0.35%	0.40%	0.40%	0.39%	0.36%	0.35%	0.33%	0.31%	0.27%
CISEN/ CNI[4]	2,140	2,244	2,766	2,744	7,537	7,616	3,273	2,823	2,888	2,490
% con respecto al PIB	0.02%	0.02%	0.02%	0.02%	0.04%	0.04%	0.02%	0.01%	0.01%	0.01%
% con respecto al Presupuesto APF	0.07%	0.07%	0.07%	0.07%	0.17%	0.16%	0.07%	0.06%	0.05%	0.04%

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2000-2019. Para datos del PIB: World Economic Outlook Database, octubre 2018.

1 El Presupuesto de la Administración Pública Federal incluye a los tres Poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a todas las secretarías de Estado, las dependencias descentralizadas, las empresas paraestatales y el costo financiero de la deuda. No incluye el apoyo del Gobierno Federal para la seguridad pública en estados y municipios, tampoco el gasto en seguridad de los gobiernos estatales, ni la ayuda en seguridad del extranjero.

2 Para el año 2000 se considera el presupuesto del Programa Nacional de Seguridad Pública. Entre 2001 y 2012 existió la Secretaría de Seguridad Pública dentro de la Administración Pública Federal. A partir de 2013 la Secretaría de Seguridad Pública dejó de existir y las funciones de seguridad pública fueron trasladadas a la Secretaría de Gobernación a través de la Comisión Nacional de Seguridad. Para 2019 se considera el presupuesto de la SSPC, que atrae las funciones de la CNS.

3 A partir del año 2019 se considera el presupuesto de la FGR, que sustiuye a la PGR conforme a la publicación en el DOF del 14 de diciembre del 2018.

4 Para los años 2014 y 2015 se agregan al presupuesto del CISEN 4,600 millones de pesos, destinados a la creación de los Centros Estratégicos de Inteligencia. Para 2019 la dependencia modificó su nombre a CNI, incorporado a la SSPC.

Nota: Los valores presentados en porcentajes se redujeron a dos posiciones decimales para su presentación.

Cuadro 4. Presupuesto destinado a funciones de seguridad pública 2001-2019
(Millones de pesos corrientes)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019[2]
SSP/CNS/ SSPC[1]	3,207	3,692	4,095	3,598	3,859	4,483	4,721	7,942	15,248	15,681	18,281	22,052	19,799	22,041	25,599	26,028	24,093	28,231	28,224
Prevención y Readaptación Social	688	1,662	1,408	1,557	1,798	2,458	2,423	2,470	6,781	7,433	10,897	12,757	17,309	18,505	20,118	18,841	17,142	17,784	17,354
Consejo de Menores	46	50	48	50	91	65	78	86	72	54	51	32	4	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
SESNSP	1,286	177	382	366	358	681	1,153	4,226	4,912	4,928	7,327	10,592	10,275	8,083	8,346	6,389	5,446	5,450	4,381
Total	**5,227**	**5,581**	**5,933**	**5,571**	**6,106**	**7,687**	**8,375**	**14,724**	**27,013**	**28,096**	**36,556**	**45,433**	**47,387**	**48,629**	**54,063**	**51,258**	**46,681**	**51,465**	**49,959**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2001-2019.

[1] Entre 2001 y 2012 existió la SSP dentro de la APF. A partir de 2013 la SSP dejó de existir y las funciones de seguridad pública fueron trasladadas a la Secretaría de Gobernación a través de la CNS. El Presupuesto 2013-2016 solamente corresponde a las funciones de la Policía Federal. Para 2019 se considera el presupuesto de la SSPC, que atrae las funciones de la CNS.

[2] Presupuesto aprobado para 2019.

n.d. No disponible.

Cuadro 5. Origen de los recursos autorizados para el Sistema Nacional de Seguridad Pública 2000-2019
(Millones de pesos corrientes)

Año	Total[1]	Recursos Federales			Recursos Estatales[5]
		Total/Recursos Federales[2]	FASP[3]	Dependencias Federales[4]	
2000	14,141	12,294	5,214	7,080	1,847
2001	15,770	13,832	5,786	8,046	1,938
2002	14,122	12,830	3,210	9,620	1,292
2003	12,598	11,456	2,733	8,723	1,141
2004	12,778	11,621	3,500	8,121	1,157
2005	15,036	13,451	5,000	8,451	1,586
2006	17,496	15,747	5,000	10,747	1,678
2007	22,033	20,379	5,000	15,379	1,653
2008	31,948	29,892	6,000	23,892	2,057
2009	46,576	44,518	6,917	37,601	2,059
2010	45,272	43,328	6,917	36,411	1,945
2011	55,731	53,725	7,124	46,600	2,006
2012	9,503	9,503	7,374	n.d.	2,129
2013	9,797	9,797	7,632	n.d.	2,165
2014	10,151	10,151	7,922	n.d.	2,229
2015	10,473	10,473	8,191	n.d.	2,282
2016	9,088	9,088	7,000	n.d.	2,088
2017	11,056	9,023	6,990	n.d.	2,033
2018	11,091	9,040	6,990	n.d.	2,051
2019[6]	11,541	9,372	7,203	n.d.	2,169

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el Anexo Estadístico, Primer Informe de Gobierno, 2018-2019. Cifras al 30 de junio de 2019.

1 De 2000 a 2011, los montos consideran la suma del FASP, las dependencias federales y los recursos estatales.

2 Se refiere a los recursos aprobados por la Cámara de Diputados.

3 De 2000 a 2003 los montos consideran recursos adicionales aportados a las entidades federativas. Se refiere a los recursos federales canalizados a través del FASP. El PEF 2017 y 2018, contempla 7 mil millones de pesos para el FASP, de cada ejercicio fiscal respectivamente, de los cuales 0.15 % (10.5 millones de pesos) se deberán transferir para fiscalización y evaluación del desempeño con base en la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (DOF 18/07/2016) la cual establece en el artículo 49, fracciones IV y V las siguientes obligaciones: Tranferir a la Auditoría Superior de la Federación el 0.1 % de los recursos de los fondos de aportaciones federales aprobados en el PEF) así como transferir hasta el 0.05 % para el mecanismo de evaluación del desempeño que para tal efecto establezca la SHCP.

4 Recursos asignados a la SSP, SEDENA, SEMAR y PGR, en el Presupuesto de Egresos de la Federación. A partir de 2013 dejó de publicarse el presupuesto asignado de las Dependencias Federales, por tanto el incremento porcentual de este rubro solamente se considera hasta 2011.

5 Para 2008, se consideran 125 millones de pesos adicionales aportados por el estado de Jalisco y 30 millones de pesos del estado de Sonora.

6 El PEF 2019 contempla 7,210 millones de pesos, de los cuales 0.1 % (7.21 millones de pesos) se deberán transferir a la Auditoría Superior de la Federación, para la fiscalización del FASP, con base en el artículo 49, fracción IV de la Ley de Coordinación Fiscal (DOF 18/07/2016).

n.d. No disponible.

1 de 3 (continuación →)

Cuadro 6. Presupuesto del FASP por entidad federativa y distribución porcentual anual 2000-2019
(Millones de pesos corrientes)

Entidad federativa[1]	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%	2007
Aguascalientes	74.0	1.4	81.0	1.5	45.0	1.5	37.6	1.5	37.6	1.5	75.9	1.5	75.9	1.5	75.9
Baja California	227.0	4.4	239.0	4.3	124.0	4.2	105.5	4.2	105.5	4.2	205.8	4.1	205.8	4.1	205.8
Baja California Sur	115.0	2.2	116.0	2.1	5.0	0.2	43.4	1.7	43.4	1.7	92.6	1.9	92.6	1.9	92.6
Campeche	91.0	1.8	93.0	1.7	53.0	1.8	37.7	1.5	37.7	1.5	76.4	1.5	76.4	1.5	76.4
Chiapas	220.0	4.3	239.0	4.3	135.0	4.6	109.5	4.4	109.5	4.4	212.5	4.3	212.4	4.2	212.5
Chihuahua	172.0	3.3	181.0	3.3	103.0	3.5	85.0	3.4	85.0	3.4	171.5	3.4	171.5	3.4	171.5
Ciudad de México	372.0	7.2	397.0	7.2	205.0	6.9	154.2	6.2	154.2	6.2	315.9	6.3	315.8	6.3	315.8
Coahuila	148.0	2.9	159.0	2.9	87.0	2.9	73.3	2.9	73.3	2.9	142.4	2.8	142.4	2.8	142.4
Colima	59.0	1.1	64.0	1.2	43.0	1.5	35.9	1.4	35.9	1.4	74.6	1.5	74.6	1.5	74.6
Durango	134.0	2.6	140.0	2.5	73.0	2.5	61.2	2.4	61.2	2.4	120.7	2.4	120.7	2.4	120.7
Estado de México	399.0	7.7	432.0	7.8	249.0	8.4	202.3	8.1	202.3	8.1	404.7	8.1	404.7	8.1	404.7
Guanajuato	192.0	3.7	211.0	3.8	110.0	3.7	90.6	3.6	90.6	3.6	180.9	3.6	180.9	3.6	180.9
Guerrero	152.0	2.9	165.0	3.0	95.0	3.2	77.9	3.1	77.9	3.1	152.4	3.0	152.4	3.0	152.4
Hidalgo	132.0	2.6	140.0	2.5	65.0	2.2	59.4	2.4	59.4	2.4	123.8	2.5	123.8	2.5	123.8
Jalisco	230.0	4.5	244.0	4.4	143.0	4.8	116.7	4.7	116.7	4.7	228.8	4.6	228.7	4.6	228.7
Michoacán	191.0	3.7	201.0	3.6	101.0	3.4	94.1	3.8	94.1	3.8	185.6	3.7	185.6	3.7	185.6
Morelos	97.0	1.9	103.0	1.9	57.0	1.9	50.8	2.0	50.8	2.0	107.2	2.1	107.2	2.1	107.2
Nayarit	69.0	1.3	74.0	1.3	48.0	1.6	46.3	1.9	46.3	1.9	96.1	1.9	96.1	1.9	96.1
Nuevo León	216.0	4.2	229.0	4.1	129.0	4.4	98.5	3.9	98.5	3.9	193.1	3.9	193.1	3.9	193.1
Oaxaca	164.0	3.2	180.0	3.3	104.0	3.5	81.5	3.3	81.5	3.3	160.4	3.2	160.4	3.2	160.4
Puebla	191.0	3.7	208.0	3.8	111.0	3.8	93.3	3.7	93.3	3.7	191.3	3.8	191.3	3.8	191.3
Querétaro	92.0	1.8	101.0	1.8	53.0	1.8	45.5	1.8	45.5	1.8	93.6	1.9	93.6	1.9	93.6
Quintana Roo	71.0	1.4	79.0	1.4	46.0	1.6	42.7	1.7	42.7	1.7	92.1	1.8	92.1	1.8	92.1
San Luis Potosí	144.0	2.8	151.0	2.7	82.0	2.8	74.6	3.0	74.6	3.0	147.2	2.9	147.2	2.9	147.2
Sinaloa	154.0	3.0	165.0	3.0	89.0	3.0	73.2	2.9	73.2	2.9	144.0	2.9	144.0	2.9	144.0
Sonora	223.0	4.3	226.0	4.1	124.0	4.2	104.5	4.2	104.5	4.2	206.3	4.1	206.3	4.1	206.3
Tabasco	138.0	2.7	148.0	2.7	74.0	2.5	60.2	2.4	60.2	2.4	117.4	2.3	117.6	2.4	117.6
Tamaulipas	210.0	4.1	217.0	3.9	108.0	3.6	96.5	3.9	96.5	3.9	188.0	3.8	188.0	3.8	188.0
Tlaxcala	70.0	1.4	72.0	1.3	39.0	1.3	30.7	1.2	30.7	1.2	65.9	1.3	65.9	1.3	65.9
Veracruz	248.0	4.8	269.0	4.9	151.0	5.1	124.4	5.0	124.4	5.0	245.8	4.9	245.8	4.9	245.8
Yucatán	99.0	1.9	110.0	2.0	55.0	1.9	51.2	2.0	51.2	2.0	104.4	2.1	104.4	2.1	104.4
Zacatecas	74.0	1.4	85.0	1.5	53.0	1.8	40.2	1.6	40.2	1.6	81.3	1.6	81.3	1.6	81.3
Total[2]	**5,168**	**100**	**5,519**	**100**	**2,959**	**100**	**2,498**	**100**	**2,498.40**	**100**	**4,998.60**	**100**	**4,998.50**	**100**	**4,998.60**

Cuadro 6. Presupuesto del FASP por entidad federativa y distribución porcentual anual 2000-2019
(Millones de pesos corrientes)

Entidad federativa[1]	%	2008	%	2009	%	2010	%	2011	%	2012	%	2013	%	2014	%
Aguascalientes	1.5	93.4	1.6	107.7	1.6	107.7	1.6	111.6	1.6	115.7	1.6	119.2	1.6	127.1	1.6
Baja California	4.1	244.0	4.1	281.3	4.1	281.3	4.1	290.0	4.1	296.8	4.0	306.1	4.0	318.9	4.0
Baja California Sur	1.9	120.5	2.0	139.0	2.0	139.0	2.0	140.9	2.0	145.0	2.0	149.7	2.0	158.0	2.0
Campeche	1.5	93.4	1.6	107.7	1.6	107.7	1.6	110.6	1.6	115.3	1.6	119.8	1.6	130.2	1.6
Chiapas	4.3	249.3	4.2	287.4	4.2	287.4	4.2	294.6	4.1	303.0	4.1	213.4	2.8	224.5	2.8
Chihuahua	3.4	207.0	3.5	238.6	3.5	238.6	3.5	249.5	3.5	259.1	3.5	118.1	1.5	126.2	1.6
Ciudad de México	6.3	376.0	6.3	433.4	6.3	433.4	6.3	445.5	6.3	462.0	6.3	476.1	6.2	490.1	6.2
Coahuila	2.8	169.5	2.8	195.4	2.8	195.4	2.8	202.2	2.8	208.5	2.8	312.1	4.1	322.9	4.1
Colima	1.5	91.2	1.5	105.1	1.5	105.1	1.5	108.9	1.5	113.5	1.5	266.0	3.5	272.5	3.4
Durango	2.4	141.7	2.4	163.3	2.4	163.3	2.4	168.6	2.4	173.7	2.4	179.6	2.4	186.8	2.4
Estado de México	8.1	477.1	8.0	550.0	8.0	550.0	8.0	568.1	8.0	588.1	8.0	612.5	8.0	616.1	7.8
Guanajuato	3.6	217.6	3.6	250.8	3.6	250.8	3.6	260.0	3.7	268.3	3.6	275.6	3.6	287.2	3.6
Guerrero	3.0	178.5	3.0	205.7	3.0	205.7	3.0	215.0	3.0	223.7	3.0	235.9	3.1	235.9	3.0
Hidalgo	2.5	150.9	2.5	174.0	2.5	174.0	2.5	178.3	2.5	182.2	2.5	191.8	2.5	202.0	2.6
Jalisco	4.6	269.5	4.5	310.7	4.5	310.6	4.5	319.1	4.5	330.3	4.5	343.3	4.5	352.7	4.5
Michoacán	3.7	216.2	3.6	249.2	3.6	249.2	3.6	258.8	3.6	267.0	3.6	277.6	3.6	282.0	3.6
Morelos	2.1	128.1	2.1	147.7	2.1	147.7	2.1	153.6	2.2	157.9	2.1	165.6	2.2	176.3	2.2
Nayarit	1.9	115.6	1.9	133.3	1.9	133.3	1.9	136.2	1.9	141.8	1.9	146.3	1.9	152.6	1.9
Nuevo León	3.9	229.3	3.8	265.0	3.8	265.0	3.8	272.6	3.8	283.1	3.8	294.6	3.9	302.4	3.8
Oaxaca	3.2	189.4	3.2	218.3	3.2	218.3	3.2	225.7	3.2	234.3	3.2	243.3	3.2	253.6	3.2
Puebla	3.8	227.8	3.8	262.6	3.8	262.6	3.8	270.0	3.8	281.6	3.8	291.3	3.8	303.4	3.8
Querétaro	1.9	114.5	1.9	132.0	1.9	132.0	1.9	136.3	1.9	140.4	1.9	145.2	1.9	156.5	2.0
Quintana Roo	1.8	122.1	2.0	140.8	2.0	140.8	2.0	145.2	2.0	152.5	2.1	158.2	2.1	170.2	2.1
San Luis Potosí	2.9	172.7	2.9	199.1	2.9	199.1	2.9	203.1	2.9	208.3	2.8	215.0	2.8	224.2	2.8
Sinaloa	2.9	170.6	2.8	196.7	2.8	196.7	2.8	203.9	2.9	210.6	2.9	219.6	2.9	224.9	2.8
Sonora	4.1	243.4	4.1	280.6	4.1	280.6	4.1	285.6	4.0	291.3	4.0	297.7	3.9	309.5	3.9
Tabasco	2.4	139.4	2.3	160.7	2.3	160.7	2.3	165.0	2.3	170.7	2.3	178.9	2.3	189.2	2.4
Tamaulipas	3.8	222.2	3.7	256.2	3.7	256.2	3.7	262.7	3.7	270.8	3.7	281.9	3.7	285.8	3.6
Tlaxcala	1.3	111.4	1.9	128.4	1.9	128.4	1.9	131.8	1.9	136.7	1.9	139.9	1.8	151.1	1.9
Veracruz	4.9	288.5	4.8	332.6	4.8	332.6	4.8	341.8	4.8	356.7	4.8	365.4	4.8	374.6	4.7
Yucatán	2.1	129.7	2.2	149.6	2.2	149.6	2.2	152.4	2.1	159.9	2.2	165.3	2.2	177.6	2.2
Zacatecas	1.6	97.6	1.6	112.5	1.6	112.5	1.6	115.1	1.6	121.0	1.6	125.2	1.6	134.8	1.7
Total[2]	**100**	**5,998.10**	**100**	**6,915.40**	**100**	**6,915.30**	**100**	**7,122.70**	**100**	**7,369.80**	**100**	**7,630.20**	**100**	**7,919.80**	**100**

3 de 3

Cuadro 6. Presupuesto del FASP por entidad federativa y distribución porcentual anual 2000-2019 (Millones de pesos corrientes)

Entidad federativa[1]	2015	%	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%
Aguascalientes	130.8	1.6	105.6	1.5	109.9	1.6	115.4	1.7	177.8	2.5
Baja California	328.4	4.1	307.8	4.4	297.9	4.3	283.1	4.1	283.1	4.1
Baja California Sur	167.7	2.1	163.1	2.3	163.9	2.3	155.7	2.2	200.5	2.9
Campeche	140.2	1.8	130.6	1.9	130.3	1.9	136.8	2.0	167.8	2.4
Chiapas	229.8	2.9	312.0	4.5	313.4	4.5	297.7	4.3	200.9	2.9
Chihuahua	133.8	1.7	221.0	3.2	217.2	3.1	219.8	3.1	265.4	3.8
Ciudad de México	497.1	6.3	450.3	6.4	450.4	6.4	456.3	6.5	474.3	6.8
Coahuila	229.8	2.9	217.8	3.1	211.8	3.0	212.4	3.0	194.5	2.8
Colima	133.8	1.7	135.1	1.9	130.2	1.9	136.7	2.0	182.6	2.6
Durango	195.9	2.5	188.9	2.7	184.3	2.6	175.1	2.5	188.1	2.7
Estado de México	626.5	7.9	492.2	7.0	495.3	7.1	502.8	7.2	497.1	7.1
Guanajuato	290.2	3.7	213.1	3.0	212.8	3.0	223.4	3.2	258.5	3.7
Guerrero	251.1	3.2	219.9	3.1	221.7	3.2	223.1	3.2	212.3	3.0
Hidalgo	209.7	2.6	190.5	2.7	190.7	2.7	200.3	2.9	182.0	2.6
Jalisco	363.5	4.6	309.5	4.4	309.9	4.4	303.4	4.3	306.4	4.4
Michoacán	288.3	3.6	98.2	1.4	96.7	1.4	101.5	1.5	209.9	3.0
Morelos	188.6	2.4	132.8	1.9	132.6	1.9	139.3	2.0	194.2	2.8
Nayarit	160.7	2.0	120.4	1.7	124.8	1.8	131.1	1.9	167.4	2.4
Nuevo León	307.4	3.9	284.4	4.1	281.2	4.0	267.2	3.8	276.1	4.0
Oaxaca	260.0	3.3	221.3	3.2	222.1	3.2	228.8	3.3	196.0	2.8
Puebla	314.9	4.0	273.4	3.9	275.1	3.9	261.3	3.7	228.3	3.3
Querétaro	158.9	2.0	153.4	2.2	154.4	2.2	162.2	2.3	177.3	2.5
Quintana Roo	183.8	2.3	164.1	2.3	167.5	2.4	175.8	2.5	185.1	2.6
San Luis Potosí	231.1	2.9	221.1	3.2	220.3	3.2	209.3	3.0	178.8	2.6
Sinaloa	233.2	2.9	218.9	3.1	215.5	3.1	204.7	2.9	208.9	3.0
Sonora	317.3	4.0	299.7	4.3	301.4	4.3	286.4	4.1	245.8	3.5
Tabasco	193.4	2.4	156.8	2.2	157.2	2.2	165.1	2.4	196.4	2.8
Tamaulipas	294.8	3.7	262.1	3.7	265.7	3.8	252.4	3.6	208.4	3.0
Tlaxcala	161.3	2.0	117.9	1.7	118.9	1.7	122.5	1.8	156.9	2.2
Veracruz	387.0	4.9	298.8	4.3	300.3	4.3	308.5	4.4	240.9	3.4
Yucatán	189.7	2.4	178.8	2.6	177.2	2.5	185.9	2.7	163.6	2.3
Zacatecas	140.6	1.8	139.9	2.0	138.1	2.0	145.0	2.1	177.7	2.5
Total[2]	**7,939.30**	**100**	**6,999.30**	**100**	**6,988.70**	**100**	**6,989.00**	**100**	**7,203.00**	**103**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en: Acuerdos Publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el DOF, 2000-2002, 2004 y 2008; Acuerdos Publicados por la Secretaría de Seguridad Pública en el DOF, 2003 y 2005-2007; Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública Fórmula de distribución para el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, 2010; Criterios de Asignación para la Distribución del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, 2009 y 2011-2018.

[1] Se calculó la parte proporcional que le corresponde a cada entidad federativa con respecto al total del Presupuesto de Aportaciones para la Seguridad Pública por cada uno de los años.

[2] Los totales podrían no coincidir con las cifras oficiales debido al ajuste de las mismas en el cuadro.

Nota: Los montos asignados al FASP se determinan anualmente en el PEF dentro del Ramo 33, a propuesta de la Secretaría de Seguridad Pública, con base en los criterios que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP). El FASP fue creado en 1999 para atender las necesidades de profesionalización, equipamiento y modernización tecnológica en infraestructura en materia de seguridad pública de las entidades federativas y el Distrito Federal.

Cuadro 7. Financiamiento conjunto ejercido para los Programas de Seguridad Pública 2016-2019
(Millones de pesos corrientes)

Concepto[1]	2016	2017	2018	2019
Desarrollo de Capacidades en las Instituciones Locales para el Diseño de Políticas Públicas Destinadas a la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana en Temas de Seguridad Pública	317.1	261.9	281.6	22.8
Desarrollo, Profesionalización y Certificación Policial	1,314.2	1,355.9	1,368.0	191.9
Tecnologías, Infraestructura y Equipamiento de Apoyo a la Operación Policial	3,289.7	3,204.1	3,459.2	212.9
Implementación y Desarrollo del Sistema de Justicia Penal y Sistemas Complementarios	764.8	564.5	317.5	20.7
Fortalecimiento Penitenciario Nacional y de Ejecución de Medidas para Adolescentes	590.4	705.7	584.4	1.0
Desarrollo de las Ciencias Forenses en la Investigación de Hechos Delictivos	380.4	461.5	519.2	11.1
Sistema Nacional de Información para la Seguridad Pública	727.0	705.2	799.0	82.4
Sistema Nacional de Atención de Llamadas de Emergencia y Denuncias Ciudadanas	637.8	644.5	678.1	90.1
Fortalecimiento de Capacidades para la Prevención y Combate a Delitos de Alto Impacto	330.1	423.0	463.3	6.7
Especialización de las Instancias Responsables de la Búsqueda de Personas	4.3	22.4	27.7	1.0
Seguimiento y Evaluación[2]	135.6	135.1	141.8	24.9
Total	**8,491.4**	**8,483.8**	**8,639.8**	**665.5**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el Anexo Estadístico, Primer Informe de Gobierno, 2018-2019. Cifras al 30 de junio de 2019.

1 En el acuerdo 03/XXXVIII/15 de la XXXVIII Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública celebrada el 21 de agosto de 2015, se modificaron los programas con prioridad nacional. Para 2018 cifras actualizadas por el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

2 Cabe señalar que "Seguimiento y Evaluación" no incluye programas con prioridad nacional aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, sin embargo, de conformidad al Artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal, respecto al Seguimiento y Evaluación de los Programas, la inversión destinada a este rubro forma parte del presupuesto total.

Cuadro 8. Presupuesto asignado a Regiones Militares de la Secretaría de la Defensa Nacional 2000-2019
(Millones de pesos corrientes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1ª Región Militar	3,781	3,359	2,062	4,009	4,054	5,685	6,553	8,911	8,268	9,211	9,636	10,867	12,414	13,011	13,477	13,705	13,784	14,185	14,052	16,734
2ª Región Militar	712	846	872	772	790	800	844	893	1,107	1,183	1,331	1,476	1,617	1,702	1,737	1,828	1,831	1,836	1,916	1,985
3ª Región Militar	472	563	572	467	498	488	517	562	711	760	857	953	1,045	1,136	1,180	1,209	1,162	1,176	1,235	1,294
4ª Región Militar	477	504	513	423	454	440	468	508	640	681	763	886	977	1,025	1,057	1,081	1,315	1,329	1,391	1,460
5ª Región Militar	828	996	1,021	766	806	791	829	861	1,092	1,169	1,320	1,458	1,600	1,726	1,791	1,903	1,880	1,894	1,980	2,075
6ª Región Militar	880	1,086	1,181	979	1,032	1,006	1,064	1,053	1,370	1,472	1,642	1,842	2,029	2,193	2,286	2,401	2,522	2,543	2,658	2,792
7ª Región Militar	1,104	1,277	1,320	1,074	1,156	1,133	1,192	1,208	1,490	1,592	1,778	1,970	2,175	2,296	2,358	2,464	2,252	2,281	2,390	2,509
8ª Región Militar	654	799	831	759	800	790	825	850	1,069	1,146	1,306	1,395	1,573	1,712	1,726	1,793	1,839	1,925	2,014	2,113
9ª Región Militar	375	526	544	473	501	493	522	543	699	746	849	956	1,039	1,096	1,137	1,160	1,091	1,095	1,248	1,299
10ª Región Militar	426	490	506	436	464	457	483	494	610	649	721	805	879	968	1,017	1,050	1,020	1,016	1,062	1,096
11ª Región Militar	509	636	681	537	569	553	596	659	795	844	947	1,067	1,152	1,212	1,255	1,283	1,245	1,246	1,300	1,365
12ª Región Militar	619	736	779	708	746	735	773	820	1,023	1,097	1,405	1,542	1,710	1,817	1,850	1,931	2,106	2,193	2,304	2,423
Total	10,837	11,818	10,882	11,403	11,870	13,371	14,666	17,362	18,874	20,550	22,555	25,217	28,210	29,894	30,871	31,808	32,047	32,719	33,550	37,145

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2000-2019.

Cuadro 9. Presupuesto asignado a Regiones Militares de la Secretaría de la Defensa Nacional 2000-2019
(Millones de dólares)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1ª Región Militar	400	368	202	357	362	535	604	822	616	717	778	789	965	1001	929	804	672	740	700	879
2ª Región Militar	75	93	85	69	71	75	78	82	83	92	108	107	126	131	120	107	89	96	95	104
3ª Región Militar	50	62	56	42	44	46	48	52	53	59	69	69	81	87	81	71	57	61	62	68
4ª Región Militar	50	55	50	38	41	41	43	47	48	53	62	64	76	79	73	63	64	69	69	77
5ª Región Militar	88	109	100	68	72	74	76	79	81	91	107	106	124	133	123	112	92	99	99	109
6ª Región Militar	93	119	116	87	92	95	98	97	102	115	133	134	158	169	158	141	123	133	132	147
7ª Región Militar	117	140	129	96	103	107	110	111	111	124	144	143	169	177	162	145	110	119	119	132
8ª Región Militar	69	87	81	68	71	74	76	78	80	89	105	101	122	132	119	105	90	100	100	111
9ª Región Militar	40	58	53	42	45	46	48	50	52	58	69	69	81	84	78	68	53	57	62	68
10ª Región Militar	45	54	50	39	41	43	45	46	45	51	58	58	68	74	70	62	50	53	53	58
11ª Región Militar	54	70	67	48	51	52	55	61	59	66	76	77	90	93	86	75	61	65	65	72
12ª Región Militar	65	81	76	63	67	69	71	76	76	85	113	112	133	140	127	113	103	114	115	127
Total	**1,146**	**1,293**	**1,066**	**1,015**	**1,060**	**1,259**	**1,353**	**1,601**	**1,407**	**1,599**	**1,822**	**1,831**	**2,193**	**2,299**	**2,127**	**1,866**	**1,562**	**1,706**	**1,671**	**1,952**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2000-2019.
Nota: El tipo de cambio es determinado por el Banco de México, se publica en el DOF y es utilizado para solventar obligaciones denominadas en moneda extranjera liquidables en la República Mexicana al día siguiente.

1 de 2 (continuación →)

Cuadro 10. Sueldos y salarios netos mensuales de la Secretaría de la Defensa Nacional 2008-2019
(Pesos corrientes)

Rango	2008	2009	Incre-mento % anual	2010	Incre-mento % anual	2011	Incre-mento % anual	2012	Incre-mento % anual	2013	Incre-mento % anual
General de División	113,608	116,685	2.71%	122,520	5.00%	128,523	4.90%	134,629	4.75%	140,350	4.25%
General de Brigada/ General de Ala	106,054	109,447	3.20%	114,920	5.00%	120,551	4.90%	126,278	4.75%	131,645	4.25%
General Brigadier/ General de Grupo	98,666	101,823	3.20%	106,915	5.00%	112,153	4.90%	117,481	4.75%	122,474	4.25%
Coronel	85,822	88,568	3.20%	92,997	5.00%	97,554	4.90%	102,188	4.75%	106,531	4.25%
Teniente Coronel	78,424	80,933	3.20%	84,980	5.00%	89,143	4.90%	93,378	4.75%	97,346	4.25%
Mayor	71,408	73,693	3.20%	77,378	5.00%	81,169	4.90%	85,025	4.75%	88,639	4.25%
Capitán Primero	61,098	63,053	3.20%	66,206	5.00%	69,450	4.90%	72,749	4.75%	75,841	4.25%
Capitán Segundo	54,072	55,802	3.20%	58,592	5.00%	61,463	4.90%	64,383	4.75%	67,119	4.25%
Teniente	48,491	50,043	3.20%	52,545	5.00%	55,119	4.90%	57,738	4.75%	60,192	4.25%
Subteniente	44,017	45,425	3.20%	47,696	5.00%	50,033	4.90%	52,410	4.75%	54,637	4.25%
Sargento Primero	37,762	38,970	3.20%	40,919	5.00%	84,158	105.67%	44,963	-46.57%	46,874	4.25%
Sargento Segundo	35,695	36,837	3.20%	38,680	5.00%	79,553	105.67%	42,502	-46.57%	44,309	4.25%
Cabo	30,614	31,593	3.20%	33,173	5.00%	68,228	105.67%	36,452	-46.57%	38,001	4.25%
Soldado	27,670	28,555	3.20%	29,984	5.00%	61,668	105.67%	32,947	-46.57%	34,348	4.25%

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el Analítico de Plazas y Remuneraciones del Presupuesto de Egresos de la Federación, 2008-2019.

Cuadro 10. Sueldos y salarios netos mensuales de la Secretaría de la Defensa Nacional 2008-2019
(Pesos corrientes)

Rango	2014	Incre-mento % anual	2015	Incre-mento % anual	2016	Incre-mento % anual	2017	Incre-mento % anual	2018	Incre-mento % anual	2019	Incre-mento % anual
General de División	145,824	3.90%	150,928	3.50%	156,059	3.40%	160,975	3.15%	165,933	3.08%	171,542	3.38%
General de Brigada/ General de Ala	136,779	3.90%	141,566	3.50%	146,380	3.40%	150,991	3.15%	155,641	3.08%	160,902	3.38%
General Brigadier/ General de Grupo	127,250	3.90%	131,704	3.50%	136,182	3.40%	140,472	3.15%	144,799	3.08%	149,693	3.38%
Coronel	110,685	3.90%	114,559	3.50%	118,454	3.40%	122,186	3.15%	125,949	3.08%	130,206	3.38%
Teniente Coronel	101,143	3.90%	104,683	3.50%	108,242	3.40%	111,652	3.15%	115,091	3.08%	118,981	3.38%
Mayor	92,096	3.90%	95,319	3.50%	98,560	3.40%	101,664	3.15%	104,795	3.08%	108,337	3.38%
Capitán Primero	78,798	3.90%	81,557	3.50%	84,330	3.40%	86,986	3.15%	89,665	3.08%	92,696	3.38%
Capitán Segundo	69,737	3.90%	72,178	3.50%	74,632	3.40%	76,982	3.15%	79,354	3.08%	82,036	3.38%
Teniente	62,539	3.90%	64,728	3.50%	66,929	3.40%	69,037	3.15%	71,164	3.08%	73,569	3.38%
Subteniente	56,768	3.90%	58,755	3.50%	60,752	3.40%	62,665	3.15%	64,595	3.08%	66,779	3.38%
Sargento Primero	48,702	3.90%	50,407	3.50%	52,120	3.40%	53,762	3.15%	55,418	3.08%	57,291	3.38%
Sargento Segundo	46,037	3.90%	47,648	3.50%	49,268	3.40%	50,820	3.15%	52,385	3.08%	54,156	3.38%
Cabo	39,483	3.90%	40,865	3.50%	42,254	3.40%	43,585	3.15%	44,927	3.08%	46,446	3.38%
Soldado	35,687	3.90%	36,936	3.50%	38,192	3.40%	39,395	3.15%	40,609	3.08%	41,981	3.38%

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el Analítico de Plazas y Remuneraciones del Presupuesto de Egresos de la Federación, 2008-2019.

Cuadro 11. Remuneraciones de la Secretaría de Marina 2018-2019
(Pesos corrientes)

Rango	2018	2019
Almirante	165,933	171,540
Vicealmirante	155,641	160,908
Contralmirante	144,799	149,688
Capitán de Navío	125,949	130,212
Capitán de Fragata	115,091	118,980
Capitán de Corbeta	104,795	108,336
Teniente de Navío	89,665	92,700

Rango	2018	2019
Teniente de Fragata	79,354	82,032
Teniente de Corbeta	71,164	73,572
Primer Maestre	64,595	66,780
Segundo Maestre	55,418	57,288
Tercer Maestre	52,385	54,156
Cabo	44,927	46,452
Marinero	40,609	41,976

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el Analítico de Plazas y Remuneraciones del Presupuesto de Egresos de la Federación, 2018-2019.
Nota: Cifras tomadas de la columna Subtotal de Sueldos y Salarios. No se especifica si el monto es bruto o neto.

1 de 2 (continuación →)

Cuadro 12. Gasto total de Instituciones de Defensa 2008-2019
(Millones de pesos corrientes)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
			SEDENA				
Gasto corriente	34,861.00	41,223.31	42,193.40	48,497.45	54,465.31	58,462.47	61,047.36
Servicios personales	29,538.12	34,167.00	35,017.41	39,316.39	43,361.53	46,995.14	49,144.05
Gastos de Operación	n.d.	n.d	6,852.86	8,863.53	10,811.39	10,946.65	11,294.34
Servicios generales	1,706.56	2,050.64	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Inversión física	0.50	2,400.00	1,439.00	1,542.00	1,145.67	2,348.09	4,189.58
Total[1]	**31,245.18**	**38,617.64**	**43,309.27**	**49,721.92**	**55,318.59**	**60,289.88**	**64,627.97**
			SEMAR				
Gasto corriente	12,381.64	14,528.48	14,772.36	16,678.17	18,106.52	19,831.02	20,843.81
Servicios personales	9,673.78	11,318.59	11,805.48	13,321.91	14,936.87	16,454.32	17,335.84
Gastos de Operación	n.d.	n.d.	2,874.99	3,261.59	3,069.98	3,261.65	3,367.13
Servicios generales	877.57	923.26	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Inversión física	1,001.10	1,530.80	1,219.50	1,592.00	1,573.15	2,033.83	3,758.86
Total	**11,552.45**	**13,772.65**	**15,899.97**	**18,175.50**	**19,580.00**	**21,749.80**	**24,461.83**
			ISSFAM				
Gasto corriente	2,776.61	3,151.06	3,798.40	4,539.66	4,792.37	5,338.86	5,410.86
Servicios personales	203.51	224.34	233.50	237.08	248.28	244.41	248.59
Gastos de Operación	1,401.95	1,788.11	2,297.15	2,521.17	2,591.15	2,919.72	3,175.77
Servicios generales	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Inversión física	221.70	307.84	340.08	763.01	805.80	794.05	820.33
Total	**1,827.16**	**2,320.29**	**2,870.73**	**3,521.26**	**3,645.23**	**3,958.18**	**4,244.69**
			EMP[1]				
Gasto corriente	344.35	325.37	287.43	287.27	433.05	428.91	316.62
Servicios personales	261.32	232.45	196.36	137.08	257.79	267.51	31.63
Gastos de Operación	n.d.	n.d.	91.07	150.18	175.26	161.32	148.86
Servicios generales	29.49	37.00	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Inversión física	12.59	19.89	17.74	45.70	46.58	64.12	41.68
Total	**303.40**	**289.34**	**305.17**	**332.96**	**479.63**	**492.95**	**222.17**
			CGTAP[1]				
Gasto corriente	200.31	232.18	209.00	288.47	328.83	357.66	383.60
Servicios personales	73.05	67.41	53.70	38.92	54.28	54.97	59.58
Gastos de Operación	n.d.	n.d.	155.29	249.54	274.54	302.69	323.90
Servicios generales	82.52	110.48	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Inversión física	4.09	8.41	7.77	9.45	11.44	10.64	18.38
Total	**159.66**	**186.30**	**216.76**	**297.91**	**340.26**	**368.30**	**401.86**

Fuente: Elaboración CASEDE, con base en Presupuesto de Egresos de la Federación, 2008-2019.
[1] El EMP y el CGTAP se disolvieron y el presupuesto se canalizó a la SEDENA.
n.a. No aplica.
n.d. No disponible.

Cuadro 12. Gasto total de Instituciones de Defensa 2008-2019
(Millones de pesos corrientes)

	2015	2016	2017	2018	2019	Total
SEDENA						
Gasto corriente	63,404.55	64,106.00	64,991.00	67,291.00	72,536.98	673,079.83
Servicios personales	48,590.96	49,573.00	51,144.00	53,367.00	58,383.00	538,597.60
Gastos de Operación	13,968.47	13,946.00	12,905.00	12,982.00	13,138.36	115,708.60
Servicios generales	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	3,757.20
Inversión física	7,869.10	8,145.00	4,416.00	13,730.00	21,133.20	68,358.14
Total[1]	**70,428.53**	**71,664.00**	**68,465.00**	**80,079.00**	**92,654.56**	**726,421.54**
SEMAR						
Gasto corriente	21,636.40	21,823.00	22,945.00	24,397.00	29,566.43	237,509.83
Servicios personales	17,958.84	18,370.00	19,515.00	20,606.00	22,221.40	193,518.03
Gastos de Operación	3,520.17	3,295.00	3,271.00	3,604.00	7,142.17	36,667.68
Servicios generales	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,800.83
Inversión física	5,389.04	5,577.00	3,391.00	6,908.00	2,516.94	36,491.22
Total	**26,868.05**	**27,242.00**	**26,177.00**	**31,118.00**	**31,880.51**	**268,477.76**
ISSFAM						
Gasto corriente	5,940.55	6,210.77	4,344.33	4,549.75	4,755.08	55,608.30
Servicios personales	273.93	276.66	287.23	301.73	262.24	3,041.50
Gastos de Operación	3,422.59	3,519.41	3,820.06	4,078.70	4,272.83	35,808.61
Servicios generales	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Inversión física	921.32	1,111.55	1,292.40	1,118.72	1,096.51	9,593.31
Total	**4,617.84**	**4,907.62**	**5,399.69**	**5,499.15**	**5,631.58**	**48,443.42**
EMP[1]						
Gasto corriente	606.70	456.99	409.75	398.55	374.13	4,669.12
Servicios personales	410.88	357.95	335.64	337.03	313.43	3,139.07
Gastos de Operación	195.74	99.00	74.10	61.52	60.69	1,217.74
Servicios generales	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	66.49
Inversión física	17.34	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	265.64
Total	**623.96**	**456.95**	**409.74**	**398.55**	**374.12**	**4,688.94**
CGTAP[1]						
Gasto corriente	471.81	401.88	290.95	241.22	236.75	3,642.66
Servicios personales	72.60	71.61	79.19	78.49	72.49	776.29
Gastos de Operación	399.18	330.25	211.77	162.73	164.26	2,574.15
Servicios generales	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	193.00
Inversión física	28.50	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	98.68
Total	**500.28**	**401.86**	**290.96**	**241.22**	**236.75**	**3,642.12**

Fuente: Elaboración CASEDE, con base en Presupuesto de Egresos de la Federación, 2008-2019.
[1] El EMP y el CGTAP se disolvieron y el presupuesto se canalizó a la SEDENA.
n.a. No aplica.
n.d. No disponible.

Cuadro 13. Regiones Militares de la Secretaría de la Defensa Nacional 2019

Región Militar	Cuartel General	Área geográfica
I	Ciudad de México	Estado de México, Morelos y Ciudad de México
II	Mexicali, Baja California	Baja California, Baja California Sur y Sonora
III	Mazatlán, Sinaloa	Sinaloa y Durango
IV	Monterrey, Nuevo León	Tamaulipas y Nuevo León
V	La Mojonera, Jalisco	Jalisco, Nayarit, Colima, Aguascalientes y Zacatecas
VI	La Boticaria, Veracruz	Veracruz, Puebla y Tlaxcala
VII	Tuxtla Gutierrez, Chiapas	Chiapas y Tabasco
VIII	Ixcotel, Oaxaca	Oaxaca y Veracruz
IX	Cumbres de Llano Largo, Guerrero	Guerrero
X	Mérida, Yucatán	Yucatán, Campeche y Quintana Roo
XI	Torreón, Coahuila	Coahuila y Chihuahua
XII	Irapuato, Guanajuato	Guanajuato, Querétaro y Michoacán

Fuente: Secretaría de la Defensa Nacional.

Cuadro 14. Personal y Presupuesto autorizado de la Procuraduría General de la República 2000-2018 (Millones de pesos corrientes)

Año	Agentes Ministerio Público Federal	Elementos de la Policía Federal Ministerial[1]	Peritos	Personal directivo y administrativo	Delegados, Seguridad a Funcionarios, ACIME, Oficial Ministerial "C", Pilotos y de Campaña contra el narcotráfico	Total de personal	Servicios Personales*	Presupuesto total*
2000	1,572	3,583	368	8,516	2,442	16,481	2,683	4,875
2001	2,303	4,920	593	9,580	2,417	19,813	3,044	5,594
2002	2,304	5,245	656	9,807	2,588	20,600	4,309	6,932
2003	2,712	6,122	756	10,277	2,245	22,112	6,662	7,154
2004	2,712	8,078	1,356	7,479	2,213	21,838	5,152	7,256
2005	2,679	7,676	1,392	6,839	2,111	20,697	5,932	8,143
2006	2,854	8,127	1,492	7,047	2,235	21,755	6,773	9,550
2007	2,799	7,992	1,439	7,887	2,151	22,268	6,789	9,216
2008	2,797	5,996	1,418	9,616	2,155	21,982	6,741	9,307
2009	3,299	4,974	1,425	12,992	2,035	24,725	9,549	12,309
2010	3,706	4,902	1,725	14,447	2,118	26,898	8,631	11,781
2011	3,706	4,857	1,725	13,072	2,023	25,383	8,616	11,997
2012	3,806	5,057	1,755	12,493	2,656	25,767	9,967	14,905
2013	4,188	5,057	1,720	10,353	4,278	25,596	10,386	15,760
2014	4,219	4,823	1,745	10,110	4,129	25,026	11,367	17,288
2015	4,219	4,823	1,745	10,159	4,129	25,075	10,857	17,029
2016	7,006	4,806	1,792	10,094	2,017	25,715	11,519	16,468
2017	4,108	5,121	1,991	10,094	4,674	25,988	11,618	15,897
2018	4,176	5,239	1,975	10,198	4,602	26,190	11,977	16,244

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el Anexo Estadístico, Sexto Informe de Gobierno, 2017-2018. Cifras preliminares al mes de junio del 2018.

[1] En 2000 se denominó Policía Judicial Federal, de noviembre de 2001 a junio de 2012 llevó el nombre de Agencia Federal de Investigación y a partir del 23 de julio de 2012 se crea la Policía Federal Ministerial.

*Millones de pesos corrientes.

Cuadro 15. Personal total de las Fuerzas Armadas 2000-2019

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
SEDENA	182,329	185,143	188,143	191,143	191,143	191,143	196,767	196,710	202,355	206,013
SEMAR	55,223	49,165	50,026	47,304	47,316	47,644	47,471	50,032	51,680	52,979
Total	**237,552**	**234,308**	**238,169**	**238,447**	**238,459**	**238,787**	**244,238**	**246,742**	**254,035**	**258,992**
Variación Porcentual anual[1]		-1.37%	1.65%	0.12%	0.01%	0.14%	2.28%	1.03%	2.96%	1.95%
	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
SEDENA	206,013	209,716	209,716	212,916	213,076	213,477	213,477	214,157	214,157	214,157
SEMAR	53,224	53,997	54,466	54,314	54,968	54,683	55,037	55,829	56,254	57,824
Total	**259,237**	**263,713**	**264,182**	**267,230**	**268,044**	**268,160**	**268,218**	**269,986**	**270,411**	**271,981**
Variación Porcentual anual[1]	0.09%	1.73%	0.18%	1.15%	0.30%	0.04%	0.02%	0.66%	0.16%	0.58%

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el Anexo Estadístico de los Informes de Gobierno, 2001-2019.

[1] Se calculó por cada año el incremento porcentual del personal de las Fuerzas Armadas con respecto al año anterior.

1 de 2 (continuación →)

Cuadro 16. Composición de las Fuerzas Armadas 2013-2019

SEDENA							
	2013	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Generales	541	541	541	541	541	541	541
Jefes	5,919	6,038	6,098	6,120	6,120	6,120	6,120
Oficiales	31,216	32,073	32,118	32,316	32,316	32,316	32,316
Tropa	173,853	174,264	174,319	174,500	174,500	175,180	175,180
Otros	848	848	849	848	848	135	0
Total	**212,377**	**213,764**	**213,925**	**214,325**	**214,325**	**214,292**	**214,157**
Rango	Personal	Personal	Personal	Personal	Personal	Personal	Personal
General de División	45	45	45	45	45	45	45
General de Brigada/ General de Ala	175	175	175	175	175	175	175
General Brigadier/ General de Grupo	321	321	321	321	321	321	321
Coronel	850	860	865	873	873	873	873
Teniente Coronel	1,612	1,625	1,625	1,635	1,635	1,635	1,635
Mayor	3,457	3,553	3,608	3,612	3,612	3,612	3,612
Capitán Primero	3,983	4,072	4,072	4,099	4,099	4,099	4,099
Capitán Segundo	3,788	3,791	3,791	3,824	3,824	3,824	3,824
Teniente	14,546	14,982	14,983	15,026	15,026	15,026	15,026
Subteniente	8,899	9,228	9,272	9,367	9,367	9,367	9,367
Sargento Primero	17,067	17,085	17,085	17,085	17,085	17,085	17,085
Sargento Segundo	37,862	37,906	37,906	37,906	37,906	37,906	37,906
Cabo	49,177	49,288	49,288	49,409	49,409	49,409	49,409
Soldado	69,747	69,985	70,040	70,100	70,100	70,780	70,780
Profesores	662	662	662	662	662	78	n.d.
Profesor Titular Especializado Foráneo T.C. "A"[1]	139	139	139	139	139	11	n.d.
Oficial Administrativo	1	1	1	1	1	n.d.	n.d.
Mecánico	46	46	47	46	46	46	n.d.
Total	**212,377**	**213,764**	**213,925**	**214,325**	**214,325**	**214,292**	**214,157**

Cuadro 16. Composición de las Fuerzas Armadas 2013-2019

SEMAR							
	2013	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Almirantes	346	377	377	281	281	281	326
Jefes (Capitanes)	2,532	2,758	3,170	2,866	3,166	3,741	4,296
Oficiales	11,791	12,017	12,456	11,350	12,000	11,476	10,876
Tropa (Clases)	43,738	44,334	43,571	50,369	49,419	49,368	49,355
Otros (Infantería de Marina)	86	86	85	92	88	292	0
Total	**58,493**	**59,572**	**59,659**	**64,958**	**64,954**	**65,158**	**64,853**
Rango	Personal	Personal	Personal	Personal	Personal	Personal	Personal
Almirante	35	39	39	28	28	28	33
Vicealmirante	96	105	105	70	70	70	85
Contralmirante	215	233	233	183	183	183	208
Capitán de Navío	515	592	661	581	810	1,129	1,307
Capitán de Fragata	858	946	974	935	956	1,177	1,479
Capitán de Corbeta	1,159	1,220	1,535	1,350	1,400	1,435	1,510
Teniente de Navío	2,267	2,396	2,940	2,500	2,500	2,550	2,299
Teniente de Fragata	4,206	4,558	4,208	3,500	3,800	3,277	3,096
Teniente de Corbeta	5,318	5,063	5,308	5,350	5,700	5,649	5,481
Primer Maestre	4,189	4,444	7,593	5,400	5,800	5,749	5,736
Segundo Maestre	12,286	13,555	10,668	7,000	7,350	7,350	7,350
Tercer Maestre	11,900	13,682	12,569	12,569	10,869	10,869	10,869
Cabo	12,563	9,274	9,274	12,608	12,608	12,608	12,608
Marinero	2,800	3,379	3,467	12,792	12,792	12,792	12,792
Director de área	10	10	10	10	10	10	n.d.
Investigador Oceanográfico	4	4	3	4	4	4	n.d.
Asesores	7	7	7	7	n.d.	n.d.	n.d.
Personal Administrativo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Técnicos	65	65	65	71	74	278	n.d.
Total	**58,493**	**59,572**	**59,659**	**64,958**	**64,954**	**65,158**	**64,853**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en Analítico de Plazas, Presupuesto de Egresos de la Federación, 2013-2019 y solicitudes de información con folio 0000700168619 (SEDENA) y 0001300087919 (SEMAR).

[1] Antes de 2013 el nombre de la plaza era Investigador Titular.

Nota: Para los años 2018 y 2019, se reportan los datos obtenidos hasta el 25 de junio de 2019 en el caso de SEMAR y 4 de julio en el caso de SEDENA.

n.d. No disponible.

1 de 2 (continuación →)

Cuadro 17. Composición de la Secretaría de la Defensa Nacional desagregado por cargo y por sexo 2012-2019

	2012		2013		2014		2015	
Rango	**Mujeres**	**Hombres**	**Mujeres**	**Hombres**	**Mujeres**	**Hombres**	**Mujeres**	**Hombres**
Generales	0	541	1	540	2	539	3	538
Jefes	707	5,212	693	5,226	708	5,330	712	5,408
Oficiales	2,662	28,848	2,630	29,265	2,643	29,430	2,656	29,660
Tropa	10,426	161,320	9,021	164,832	8,926	165,338	9,108	165,392
Total	**13,795**	**195,921**	**12,345**	**199,863**	**12,279**	**200,637**	**12,479**	**200,998**
% del Total	**6.6**	**93.4**	**5.8**	**94.2**	**5.8**	**94.2**	**5.8**	**94.2**
Rango	**Mujeres**	**Hombres**	**Mujeres**	**Hombres**	**Mujeres**	**Hombres**	**Mujeres**	**Hombres**
General de División	0	45	0	45	0	45	0	45
General de Brigada	0	175	0	175	0	175	0	175
General Brigadier	0	321	1	320	2	319	3	318
Coronel	13	837	14	836	14	846	25	848
Teniente Coronel	150	1,462	149	1,463	156	1,469	150	1,485
Mayor	544	2,913	530	2,927	538	3,015	537	3,075
Capitán Primero	437	3,521	432	3,551	436	3,636	421	3,678
Capitán Segundo	240	3,548	234	3,554	236	3,555	238	3,586
Teniente	1,422	13,124	1,395	13,511	1,391	13,591	1,396	13,630
Subteniente	563	8,655	569	8,649	580	8,648	601	8,766
Sargento Primero	1,009	16,058	1,003	16,064	941	16,144	905	16,180
Sargento Segundo	1,220	36,642	1,245	36,617	1,336	36,570	1,314	36,592
Cabo	2,774	44,728	2,892	46,285	2,892	46,396	2,810	46,599
Soldado	5,423	63,892	3,881	65,866	3,757	66,228	4,079	66,021
Total	**13,795**	**195,921**	**12,345**	**199,863**	**12,279**	**200,637**	**12,479**	**200,998**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en solicitud de información folio 0000700168719.

Cuadro 17. Composición de la Secretaría de la Defensa Nacional desagregado por cargo y por sexo 2012-2019

	2016		2017		2018		2019	
Rango	**Mujeres**	**Hombres**	**Mujeres**	**Hombres**	**Mujeres**	**Hombres**	**Mujeres**	**Hombres**
Generales	4	538	4	537	4	537	4	537
Jefes	741	5,379	709	5,411	696	5,424	686	5,434
Oficiales	2,610	29,706	2,634	29,682	2,685	29,631	2,695	29,621
Tropa	9,180	165,320	13,354	161,826	22,010	153,170	22,110	153,070
Total	**12,535**	**200,943**	**16,701**	**197,456**	**25,395**	**188,762**	**25,495**	**188,662**
% del Total	**5.9**	**94.1**	**7.8**	**92.2**	**11.9**	**88.1**	**11.9**	**88.1**
Rango	**Mujeres**	**Hombres**	**Mujeres**	**Hombres**	**Mujeres**	**Hombres**	**Mujeres**	**Hombres**
General de División	0	45	0	45	0	45	0	45
General de Brigada	0	175	0	175	0	175	0	175
General Brigadier	4	318	4	317	4	317	4	317
Coronel	29	844	22	851	24	849	23	850
Teniente Coronel	146	1,489	129	1,506	129	1,506	126	1,509
Mayor	566	3,046	558	3,054	543	3,069	537	3,075
Capitán Primero	409	3,690	315	3,784	295	3,804	291	3,808
Capitán Segundo	247	3,577	235	3,589	281	3,543	279	3,545
Teniente	1,392	13,634	1,358	13,668	1,307	13,719	1,286	13,740
Subteniente	562	8,805	726	8,641	802	8,565	839	8,528
Sargento Primero	908	16,177	934	16,151	1,022	16,063	1,039	16,046
Sargento Segundo	1,377	36,529	1,418	36,488	1,558	36,348	1,636	36,270
Cabo	2,756	46,653	2,499	46,910	2,540	46,869	2,489	46,920
Soldado	4,139	65,961	8,503	62,277	16,890	53,890	16,946	53,834
Total	**12,535**	**200,943**	**16,701**	**197,456**	**25,395**	**188,762**	**25,495**	**188,662**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en solicitud de información folio 0000700168719.

Cuadro 18. Fuerzas armadas mexicanas: efectivos totales y fuerza operativa. Despliegue al 19 de junio de 2020

Efectivos totales	
SEDENA	165,454
SEMAR	51,333
Guardia Nacional	103,096
Total	**319,883**
Fuerza operativa	
SEDENA	83,445
SEMAR	18,176
Guardia Nacional	90,091
Total	**191,712**
Efectivos desplegados	
SEDENA	71,822 (86%)
SEMAR	15,450 (85%)
Guardia Nacional	76,531 (85%)
Total	**163,803 (85%)**
Actividades diversas en apoyo a las operaciones	
SEDENA	11,623 (14%)
SEMAR	2,726 (15%)
Guardia Nacional	13,560 (15%)
Total	**27,909 (15%)**
Equipo	
Fuerzas Armadas Mexicanas	78 aeronaves
SEMAR	215 Buques y embarcaciones
Guardia Nacional	35 aeronaves

Fuente: Elaboración propia con información de: Presidente López Obrador "CONFERENCIA MAÑANERA", CANAL 14, 19 de junio de 2020. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=0dSLoZBKVh4

Cuadro 19. Misiones y efectivos desplegados en cada una de ellas. Despliegue al 19 de junio de 2020

	Misión	Efectivos
1.	Operaciones de construcción de Paz	81, 694
2.	Atención a Emergencia Sanitaria COVID 19	36,655
3.	Atención a fenómenos naturales	4,496
4.	Plan migrante Frontera Norte y Sur	8,146
5.	Seguridad y erradicación	6,923
6.	Seguridad Instalaciones Estratégicas	7,846
7.	Protección a la Red de Ductos	5,800
8.	Estado de Derecho en la Mar	4,711
9.	Protección Marítima y Portuaria	878
10.	Operaciones en el Golfo y Pacífico	6,179
11.	Operaciones búsqueda y rescate	475

1. Operaciones de construcción de Paz: 81,694
Estrategia de protección ciudadana en Nuevo León, Tamaulipas, Jalisco, Guanajuato. Michoacán, Oaxaca, Coahuila, Durango y Guerrero.
Operaciones de intercepción terrestre (Puestos Militares de Seguridad Estratégica).
Operaciones de intercepción aérea y marina.
Aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Control de Explosivos.
Participación en las coordinaciones nacionales, estatales y regionales.
Acciones para disminuir los incidentes de violencia y garantizar el desarrollo económico y social del país.
Mantener la paz, tranquilidad y seguridad de la población.

2. Atención a Emergencia Sanitaria COVID-19: 36,655 (Plan DN 3, Plan Marina y Plan GN)
Despliegue de instalaciones hospitalarias militares y navales.
Acondicionamiento de hospitales del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI).
Reconversión de unidades operativas.
Seguridad a instalaciones hospitalarias.
Seguridad a almacenes e instalaciones estratégicas del IMSS.
Seguridad y aplicación de medidas sanitarias en aeropuertos.
Adquisiciones de equipo y material médico.
Reacondicionamiento de hospitales militares y navales a hospitales COVID-19.
Capacitación de profesionales de la salud para la atención de la contingencia.
Transporte aéreo, terrestre y marítimo de insumos médicos, y apoyo al INSABI e IMSS en toda la República.
Fabricación de insumos para atención de la emergencia.
Transporte aéreo humanitario.
Establecimiento de 1 centro nacional y 32 centros estatales para la coordinación de la contingencia.
Contratación de profesionales de la salud.
Implementación de Centros de Aislamiento Voluntario.
Designación como estaciones médicas los corredores logísticos en ambos litorales.

2 de 3 (continuación →)

3. Atención a fenómenos naturales: 4,496 (Plan DN 3, Plan Marina y Plan GN)
Apoyo a la distribución de despensas.
Seguridad y vigilancia en áreas afectadas.
Vigilancia en áreas afectadas resguardando bienes de la población.
Administración de albergues.
Desazolve de calles, alcantarillado y remoción de escombro.
Establecimiento de células de intendencia y cocinas comunitarias.
Auxilio durante accidentes aéreos y terrestres.
Combate, sofocación y extinción de incendios forestales y urbanos.

4. Plan migrante Frontera Norte y Sur: 8,146
Operaciones de rescate humanitario.
Puntos de control migratorio.
Puestos militares de seguridad con equipos de inspección no intrusivo.
Establecimiento de cocinas comunitarias y móviles.
Atención médica de urgencia.
Control fronterizo fluvial y marítimo.

5. Seguridad y erradicación: 6,923
Operaciones de erradicación de enervantes.
Reconocimientos aéreos.
Reconocimientos terrestres.
Localización y judicialización de laboratorios de droga sintética.
Fumigación aérea de plantíos de enervantes.
Puestos de vigilancia en aeropuertos.
Destrucción de pistas de aterrizaje clandestinas.
Puestos de control y seguridad.

6. Seguridad Instalaciones Estratégicas: 7,846
Vigilancia de accesos y salidas.
Actuar como fuerza de reacción para responder a una contingencia.
Resguardar áreas sensibles de la instalación.
Establecimiento de puestos militares de seguridad a inmediaciones de la instalación.
Mantenimiento del Estado de Derecho de la Mar.
Patrullajes diurnos y nocturnos.
Resguardar las terminales de abastecimiento y despacho.
Capacitación constante para reaccionar a una eventualidad.

7. Protección a la Red de Ductos: 5,800 (operaciones para el combate al mercado ilícito de combustibles)
Reforzamientos de instalaciones para la vigilancia de accesos, cuartos de control, y tanques verticales.
Seguridad a ductos prioritarios de PEMEX.
Vigilancia con aeronaves no tripuladas.
Establecimiento de bases de operaciones cada 20 kilómetros.
Establecimiento de seguridad periférica en tomas clandestinas con fugas de gas o hidrocarburo.
Establecimiento de bases de operaciones en la red de ductos estratégicos para evitar la extracción ilegal de hidrocarburo.
Reconocimientos terrestres a pie y motorizados para disuadir el robo de hidrocarburo, localización y atender tomas clandestinas y las alertas por baja presión.
Coordinación con el sector ductos de PEMEX para la inhabilitación de tomas clandestinas.

8. Estado de Derecho en la Mar: 4,711
(Operaciones navales para la aplicación de la ley)
Operación Sonda: • Garantizar seguridad y operación en las instalaciones estratégicas de PEMEX. • Llevar a cabo operaciones contra el mercado ilícito de combustibles. • Prevenir y controlar contaminación del mar por vertimiento de desechos. • Vigilancia permanente, aérea y de superficie, a fin de evitar robos a buques y artefactos navales nacionales y extranjeros.
Operación Camarón: • Patrullaje aéreo y marítimo con el fin de evitar robos a embarcaciones pesqueras. • Presencia física aleatoria de personal de Marina en buques camaroneros. • Salvaguardar la vida humana en la Mar.
Interdicción Marítima: • Ejecutar operaciones de Guardia costera para la vigilancia de las zonas marinas mexicanas. • Intercepción de embarcaciones traficantes de estupefacientes.
Vaquita Marina: • Programa de atención integral al Alto Golfo de California. • Presencia de buques y aeronaves, controles carreteros, coadyuvancia con autoridades civiles.

9. Protección Marítima y Portuaria: 878
Ejercer vigilancia, inspección y control en el interior de los recintos portuarios.
Coadyuvar con las autoridades fiscales y aduanales en la prevención del tránsito ilegal de mercancías por medio de revisiones conjuntas que se realizan cuando se determina que la carga representa un riesgo a la seguridad nacional.
Neutralizar las acciones cuando la delincuencia organizada intente utilizar este medio para transportar mercancías ilegales.

10. Operaciones en el Golfo y Pacifico: 6,179

11. Operaciones búsqueda y rescate: 475 (Salvaguardar la vida humana en la Mar)
Responder de manera inmediata y efectiva a toda llamada de auxilio generada en aguas nacionales, inclusive en condiciones meteorológicas adversas.
Ejercer el mando y control de las operaciones de búsqueda y rescate a través de un Centro Coordinador Nacional y 33 Estaciones Navales en ambos litorales del país.
Otras Misiones
12. Construcción de infraestructura estratégica.
Aeropuerto Felipe Angeles. 700 militares, entre ingenieros, oficiales y *personal* de tropa y 12 Mil 627 Contratación de 34,620 mil civiles para la obra. Dirección militar de la SEDENA.

13. Sustitución de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes por parte de la SEMAR, en el control de las Capitanías de Puerto.

Fuente: Elaboración propia con información de: Presidente López Obrador "CONFERENCIA MAÑANERA", CANAL 14, 19 de junio de 2020, disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=0dSLoZBKVh4; y "CONFERENCIA MAÑANERA", 3 de agosto 2020, disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=31VgrthB-oM). Minuto 9 a 22.

Cuadro 20. Personal de la Policía Federal 2001-2019

Año	Elementos[1]
2001	10,241
2002	10,830
2003	12,535
2004	14,415
2005	11,756
2006	12,907
2007	21,761
2008	31,936
2009	32,264
2010	35,464
2011	36,995
2012	36,940
2013	36,442
2014	38,634
2015	38,654
2016	37,778
2017	37,861
2018	37,297
2019[2]	36,622

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el Anexo Estadístico, Primer Informe de Gobierno, 2018-2019. Cifras al 30 de junio de 2019.

[1] A partir de 2009, la Policía Federal Preventiva cambió de nombre a Policía Federal, adquiriendo facultades de prevención, investigación, auxilio al Ministerio Público y protección ciudadana. En 2019 la Policía Federal está en proceso de reconversión hacia su integración a la Guardia Nacional.

Cuadro 21. Personal de la Policía Federal, desagregado por división y por sexo 2010-2019

Adscripción	2010		2011		2012		2013		2014	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Oficina del Comisionado General	166	175	189	180	284	248	331	294	323	288
Secretario General	2,050	1,965	1,854	1,828	1,899	1,852	1,972	1,872	1,919	1,876
División Antidrogas	371	588	345	519	375	577	350	526	321	481
División Científica	189	203	301	309	497	504	483	494	462	456
División de Fuerzas Federales	1,173	14,142	1,165	15,573	1,132	16,198	1,083	14,702	1,063	13,681
División de Gendarmería	0	0	0	0	0	0	0	0	639	3,589
División de Inteligencia	971	1,544	1,202	1,893	1,270	2,199	1,248	2,216	1,108	1,964
División de Investigación	841	1,195	780	994	711	952	646	893	579	782
División de Seguridad Regional	1,530	8,145	1,605	8,037	1,592	7,678	1,614	7,583	1,594	6,946
Asuntos Internos	48	60	52	58	85	104	94	131	105	137
Órgano Interno de Control	75	47	66	45	71	57	80	58	86	55
Total	**7,414**	**28,064**	**7,559**	**29,436**	**7,916**	**30,369**	**7,901**	**28,769**	**8,199**	**30,255**
Personal por año	**35,478**		**36,995**		**38,285**		**36,670**		**38,454**	

Adscripción	2015		2016		2017		2018		2019	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Oficina del Comisionado General	343	356	349	393	387	437	399	454	405	466
Secretario General	1,863	1,776	1,813	1,716	1,776	1,679	1,781	1,656	1,717	1,609
División Antidrogas	273	411	239	365	240	315	287	398	325	466
División Científica	434	421	404	399	381	378	394	362	400	366
División de Fuerzas Federales	1,116	13,484	1,095	12,858	1,982	12,720	1,049	12,451	1,068	12,244
División de Gendarmería	792	4,332	780	4,366	725	4,175	716	3,997	693	3,824
División de Inteligencia	1,033	1,876	995	1,801	947	1,722	907	1,649	889	1,613
División de Investigación	554	832	511	764	623	1,013	617	970	593	972
División de Seguridad Regional	1,645	6,756	1,664	6,842	1,779	7,051	1,775	7,090	1,771	7,100
Asuntos Internos	97	132	140	160	152	177	144	158	136	139
Órgano Interno de Control	81	47	78	46	61	41	22	21	23	15
Total	**8,231**	**30,423**	**8,068**	**29,710**	**8,153**	**29,708**	**8,091**	**29,206**	**8,020**	**28,814**
Personal por año	**38,654**		**37,778**		**37,861**		**37,297**		**36,834**	

Fuente: Elaboración CASEDE con base en la solicitud de información con folio 0413100065719.
Nota: A partir de 2009, la Policía Federal Preventiva cambió de nombre a Policía Federal, adquiriendo facultades de prevención, investigación, auxilio al Ministerio Público y protección ciudadana. En 2019 la Policía Federal está en proceso de reconversión hacia su integración a la Guardia Nacional.

Procuración de Justicia

Cuadro 22. Personal seleccionado de las Agencias del Ministerio Público por entidad federativa, desagregado por sexo 2019

Entidad federativa	Agentes del Ministerio Público		Peritos		Policías Judiciales o Ministeriales o Investigadores	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Aguascalientes	78	72	0	0	0	0
Baja California	153	140	21	7	218	939
Baja California Sur	57	46	0	0	57	245
Campeche	51	25	26	31	18	167
Chiapas	0	0	133	175	123	776
Chihuahua	646	445	1	1	223	813
Ciudad de México	700	767	0	0	15	24
Coahuila	205	136	27	58	66	344
Colima	62	37	0	0	0	0
Durango	54	56	43	49	53	261
Estado de México	404	492	40	26	174	659
Guanajuato	295	236	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Guerrero	240	259	106	126	88	536
Hidalgo	185	149	124	144	58	396
Jalisco	198	219	9	7	113	976
Michoacán	291	205	67	84	162	588
Morelos	126	83	2	3	6	10
Nayarit	73	73	14	36	21	210
Nuevo León	79	147	0	0	0	0
Oaxaca	197	232	21	42	17	96
Puebla	234	136	12	3	23	45
Querétaro	0	0	54	60	49	409
Quintana Roo	0	0	62	65	0	0
San Luis Potosí	109	126	30	31	41	373
Sinaloa	146	124	1	0	25	50
Sonora	75	113	0	0	0	0
Tabasco	0	0	99	183	67	604
Tamaulipas	131	147	5	8	12	33
Tlaxcala	56	33	24	22	0	2
Veracruz	0	0	0	0	9	43
Yucatán	0	0	18	4	0	0
Zacatecas	140	79	0	0	0	0
Total[1]	**4,985**	**4,577**	**939**	**1,165**	**1,638**	**8,599**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2019. Datos recopilados del 21 de enero al 24 de mayo de 2019.

[1] La información se refiere al personal registrado en las agencias de Ministerio Público adscritas a las Procuradurías o Fiscalías Generales de Justicia. Incluye al personal de todos los tipos de contratación (confianza, base y/o sindicalizado, eventual, honorarios u otro).

n.d. No disponible. Se refiere a las Procuradurías Generales de Justicia que al momento de la aplicación del cuestionario no contaron con datos o elementos para responder sobre este tema.

Cuadro 23. Recursos humanos del Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura por entidad federativa 2019

Entidad federativa	Total	Órganos Jurisdiccionales	Órganos Administrativos y/o Unidades Administrativas
Aguascalientes	893	598	295
Baja California	1,923	1,431	492
Baja California Sur	730	560	170
Campeche	781	518	263
Chiapas	2,686	1,745	941
Chihuahua	2,977	2,128	849
Ciudad de México	10,723	6,486	4,237
Coahuila	1,691	1,077	614
Colima	462	380	82
Durango	1,106	669	437
Estado de México	5,122	4,003	1,119
Guanajuato	3,328	2,756	572
Guerrero	1,852	1,488	364
Hidalgo	1,691	1,249	442
Jalisco	3,089	2,351	738
Michoacán	2,094	1,706	388
Morelos	1,518	1,160	358
Nayarit	868	686	182
Nuevo León	2,419	1,058	1,361
Oaxaca	2,531	1,692	839
Puebla	1,787	1,415	372
Querétaro	1,312	972	340
Quintana Roo	1,574	1,070	504
San Luis Potosí	1,496	1,235	261
Sinaloa	1,424	1,231	193
Sonora	2,016	1,661	355
Tabasco	1,686	1,285	401
Tamaulipas	1,559	979	580
Tlaxcala	599	454	145
Veracruz	2,576	2,099	477
Yucatán	1,106	679	427
Zacatecas	1,029	850	179
Total	**66,648**	**47,671**	**18,977**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, consulta interactiva de datos, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2019. Datos recopilados del 22 de octubre de 2018 al 06 de septiembre de 2019.

Cuadro 24. Víctimas registradas en presunto delito de homicidio, por entidad federativa, desagregado por sexo 2011-2018

Entidad federativa	2011		2012		2013		2014	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
Aguascalientes	39	54	34	95	74	164	66	215
Baja California	17	115	101	128	146	233	230	253
Baja California Sur	18	63	14	45	16	40	17	114
Campeche	s.d.	s.d.	26	107	18	125	29	139
Coahuila	s.d.	s.d.	364	684	185	994	156	747
Colima	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
Chiapas	321	1,369	325	1,421	293	1,610	367	1,692
Chihuahua	509	4,026	365	2,584	304	1,920	191	1,472
Ciudad de México	303	1,225	265	1,213	306	1,182	226	1,232
Durango	125	764	438	485	84	658	76	487
Estado de México	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	599	3,496
Guanajuato	342	1,492	469	1,963	524	2,084	513	2,261
Guerrero	1,325	2,100	s.d.	s.d.	312	2,218	s.d.	s.d.
Hidalgo	73	269	25	70	30	98	149	626
Jalisco	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	257	1,502
Michoacán	738	3,075	586	2,881	598	2,924	554	2,776
Morelos	250	724	676	799	131	932	168	751
Nayarit	s.d.	s.d.	29	163	61	259	16	98
Nuevo León	271	2,214	343	1,930	415	1,986	205	940
Oaxaca	s.d.	s.d.	120	360	120	320	s.d.	s.d.
Puebla	370	1,096	426	1,331	254	960	183	840
Querétaro	159	508	151	499	26	465	139	459
Quintana Roo	55	45	8	13	21	504	178	203
San Luis Potosí	108	632	105	476	57	383	45	158
Sinaloa	309	2,917	246	2,335	231	2,027	204	1,621
Sonora	205	811	229	889	185	1,095	133	997
Tabasco	142	418	191	621	243	672	585	179
Tamaulipas	77	1,659	82	989	152	1,069	272	1,452
Tlaxcala	75	329	94	365	83	295	56	250
Veracruz	380	1,806	427	1,869	336	1,618	135	750
Yucatán	55	109	30	188	31	100	13	85
Zacatecas	63	275	50	356	60	280	99	350
Total	**6,329**	**28,095**	**6,219**	**24,859**	**5,296**	**27,215**	**5,861**	**26,145**
Total de víctimas[1]	**39,596**		**35,301**		**36,331**		**34,480**	

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, Consulta interactiva de datos, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2012-2019. Datos recopilados del 22 de octubre de 2018 al 06 de septiembre de 2019.
[1] Incluye hombres, mujeres y no especificado.

2 de 2

Cuadro 24. Víctimas registradas en presunto delito de homicidio, por entidad federativa, desagregado por sexo 2011-2018

Entidad federativa	2015		2016		2017		2018	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
Aguascalientes	52	121	70	233	54	223	84	378
Baja California	224	389	493	1,431	292	2,203	1,652	2,339
Baja California Sur	27	197	s.d.	s.d.	80	646	40	220
Campeche	35	116	20	157	27	122	33	153
Coahuila	150	468	125	446	101	429	102	438
Colima	19	220	s.d.	s.d.	113	678	0	0
Chiapas	282	1,687	461	2,044	254	1,476	214	1,222
Chihuahua	236	1,533	403	1,864	320	2,236	433	2,311
Ciudad de México	290	1,384	232	1,404	296	1,514	328	2,238
Durango	103	389	55	442	117	324	40	288
Estado de México	533	2,605	421	2,364	488	2,967	440	2,965
Guanajuato	653	2,423	705	2,801	492	3,209	618	4,233
Guerrero	316	2,405	458	2,372	310	2,791	351	2,731
Hidalgo	56	132	143	601	148	613	157	662
Jalisco	217	1,607	300	1,990	298	2,119	392	2,844
Michoacán	456	2,297	s.d.	s.d.	340	2,218	445	2,718
Morelos	1,116	2,180	s.d.	s.d.	0	0	190	1,448
Nayarit	49	140	48	75	53	288	70	436
Nuevo León	379	1,269	343	3,533	190	1,122	120	1,198
Oaxaca	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	229	1,579	237	1,662
Puebla	258	1,132	225	1,154	310	1,610	309	1,982
Querétaro	130	410	82	370	102	413	71	420
Quintana Roo	82	409	s.d.	s.d.	0	0	106	838
San Luis Potosí	40	245	55	341	94	628	91	676
Sinaloa	196	1,565	169	1,724	145	2,154	133	1,764
Sonora	280	683	209	1,057	131	1,038	133	1,186
Tabasco	88	486	206	1,250	80	813	83	945
Tamaulipas	249	1,535	269	1,951	253	1,655	199	1,616
Tlaxcala	63	217	68	243	59	241	65	146
Veracruz	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
Yucatán	10	94	6	99	4	81	1	87
Zacatecas	96	438	155	721	160	657	149	794
Total	**6,685**	**28,776**	**5,721**	**30,667**	**5,540**	**36,047**	**7,286**	**40,938**
Total de víctimas[1]	**38,636**		**40,990**		**43,871**		**52,220**	

Nota: Los datos corresponden al ejercicio de la función de procuración de justicia referente a todas las etapas del proceso, es decir: las aperturas, determinaciones y cierres de las averiguaciones previas correspondientes al sistema inquisitorio o de juicios tradicionales y de las carpetas de investigación referidas al sistema acusatorio oral en Fiscalías Generales y Procuradurías de Justicia Estatales.

s.d. Sin dato.

Cuadro 25. Víctimas registradas en presunto delito de secuestro por entidad federativa, desagregado por sexo 2011-2018

Entidad federativa	2011		2012		2013		2014	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
Aguascalientes	s.d.	2	0	0	0	0	s.d.	s.d.
Baja California	2	1	4	8	3	6	14	27
Baja California Sur	2	1	0	0	0	0	0	0
Campeche	s.d.	s.d.	0	3	0	1	2	1
Coahuila	s.d.	s.d.	8	15	13	31	11	17
Colima	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
Chiapas	5	27	4	11	4	11	6	8
Chihuahua	27	75	19	56	3	30	2	6
Ciudad de México	s.d.	s.d.	0	0	s.d.	s.d.	23	57
Durango	8	42	9	41	5	18	6	9
Estado de México	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	68	132
Guanajuato	8	16	3	6	6	12	7	13
Guerrero	29	82	s.d.	s.d.	68	139	s.d.	s.d.
Hidalgo	30	15	5	7	s.d.	s.d.	0	2
Jalisco	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	7	29
Michoacán	31	156	50	173	54	176	27	95
Morelos	32	40	42	50	12	138	27	84
Nayarit	s.d.	s.d.	2	14	2	4	1	4
Nuevo León	40	100	18	43	14	41	11	31
Oaxaca	s.d.	s.d.	14	24	17	28	s.d.	s.d.
Puebla	10	12	8	6	7	28	6	27
Querétaro	1	5	0	8	3	21	5	11
Quintana Roo	s.d.	1	0	2	4	7	0	6
San Luis Potosí	s.d.	s.d.	4	5	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
Sinaloa	9	34	8	30	8	37	3	19
Sonora	4	13	0	6	2	13	2	10
Tabasco	24	56	17	49	30	84	9	18
Tamaulipas	17	130	37	197	70	252	137	432
Tlaxcala	1	1	1	1	0	2	1	6
Veracruz	28	83	22	77	37	100	42	111
Yucatán	s.d.	s.d.	1	1	0	1	0	0
Zacatecas	6	32	4	12	3	35	4	23
Total	**314**	**924**	**280**	**845**	**365**	**1,215**	**421**	**1,178**
Total de víctimas[1]	**1,444**		**1,272**		**1,664**		**1,652**	

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, consulta interactiva de datos, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2012-2019. Datos recopilados del 22 de octubre de 2018 al 06 de septiembre de 2019.
[1] Incluye hombres, mujeres y no especificado.

2 de 2

Cuadro 25. Víctimas registradas en presunto delito de secuestro por entidad federativa, desagregado por sexo 2011-2018

Entidad federativa	2015		2016		2017		2018	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
Aguascalientes	0	0	0	2	0	0	2	3
Baja California	6	13	5	8	2	10	4	9
Baja California Sur	0	0	0	0	0	2	0	0
Campeche	0	6	5	2	2	4	3	3
Coahuila	6	21	9	17	5	15	4	15
Colima	1	3	s.d.	s.d.	0	0	0	0
Chiapas	4	8	9	23	17	46	18	58
Chihuahua	2	5	4	6	3	12	1	10
Ciudad de México	0	0	10	26	13	37	9	22
Durango	2	5	2	12	4	14	0	3
Estado de México	64	123	95	177	59	133	45	156
Guanajuato	4	9	2	6	0	16	0	6
Guerrero	20	89	7	38	17	62	21	36
Hidalgo	4	5	8	15	1	12	11	22
Jalisco	0	0	s.d.	s.d.	0	0	5	18
Michoacán	30	54	0	s.d.	7	28	13	34
Morelos	0	0	s.d.	0	9	37	11	35
Nayarit	3	10	0	s.d.	1	1	3	4
Nuevo León	7	15	7	25	1	1	0	1
Oaxaca	0	0	0	0	0	0	9	20
Puebla	15	23	11	27	9	30	11	40
Querétaro	5	14	2	8	2	9	8	16
Quintana Roo	0	0	0	0	0	0	8	5
San Luis Potosí	1	7	6	17	7	24	3	2
Sinaloa	3	17	3	13	0	12	1	12
Sonora	3	2	4	5	0	2	0	0
Tabasco	5	24	15	74	33	52	43	73
Tamaulipas	0	0	61	176	45	150	32	96
Tlaxcala	4	4	2	3	1	2	0	2
Veracruz	0	0	0	0	0	0	0	0
Yucatán	0	0	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
Zacatecas	0	0	s.d.	0	0	0	15	50
Total	**189**	**457**	**267**	**680**	**238**	**711**	**280**	**751**
Total de víctimas[1]	**704**		**1,022**		**1,004**		**1,058**	

Nota: Para 2015-2018 se incluye secuestro extorsivo, secuestro con calidad de rehén y secuestro para causar daños. Los datos corresponden al ejercicio de la función de procuración de justicia referente a todas las etapas del proceso, es decir: las aperturas, determinaciones y cierres de las averiguaciones previas correspondientes al sistema inquisitorio o de juicios tradicionales y de las carpetas de investigación referidas al sistema acusatorio oral.

s.d. Sin dato.

Inseguridad Pública

Glosario	
Sigla o abreviatura	**Institución**
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
CEFEREPSI	Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial
CEFERESO	Centro Federal de Readaptación Social
OADPRS	Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social
SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Cuadro 26. Incidencia delictiva a nivel nacional. Fuero Común 2000-2019[1]

Año	Total de presuntos delitos cometidos[2]
2000	1,367,238
2001	1,438,335
2002	1,439,481
2003	1,436,669
2004	1,424,321
2005	1,415,681
2006	1,471,101
2007	1,587,030
2008	1,628,054
2009	1,665,792
2010	1,704,099
2011	1,729,934
2012	1,680,592
2013	1,704,886
2014	1,590,282
2015	1,536,483
2016	1,658,549
2017	1,884,807
2018	1,924,648
2019	2,015,641

Fuente: Elaboración CASEDE con base en Datos Abiertos de Incidencia Delictiva, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

1 La incidencia delictiva se refiere a la presunta ocurrencia de delitos registrados en carpetas de investigación iniciadas. Se presentan los datos reportados por las Procuradurías de Justicia y Fiscalías Generales de las Entidades Federativas en carpetas de investigación aperturadas.

2 Los delitos se encuentran agrupados por el tipo de bien jurídico afectado: la vida y la integridad corporal, la libertad personal, la libertad y la seguridad sexual, el patrimonio, la familia, la sociedad y otros.

Cuadro 27. Incidencia delictiva por entidad federativa. Fuero Federal 2016-2019

Entidad federativa	2016		2017		2018		2019	
	Código Penal Federal	Otras Leyes y Códigos	Código Penal Federal	Otras Leyes y Códigos	Código Penal Federal	Otras Leyes y Códigos	Código Penal Federal	Otras Leyes y Códigos
Aguascalientes	361	427	384	406	400	372	371	330
Baja California	1,995	1,922	2,390	1,603	3,437	2,217	2,211	2,515
Baja California Sur	337	296	421	333	650	292	489	234
Campeche	404	209	336	160	434	181	618	345
Chiapas	1,212	958	1,542	644	1,638	747	1,272	1,203
Chihuahua	1,220	1,421	1,493	1,553	1,910	1,790	1,195	1,667
Ciudad de México	9,660	7,229	8,774	9,268	8,121	11,445	6,719	9,226
Coahuila	719	730	1,108	561	810	629	709	522
Colima	479	368	516	337	421	404	445	454
Durango	606	366	962	400	1,106	468	574	437
Estado de México	3,309	2,536	4,558	1,981	5,914	2,484	3,122	4,338
Guanajuato	2,658	1,541	4,115	1,595	4,343	1,714	2,921	2,283
Guerrero	1,039	1,076	947	748	880	856	648	1,105
Hidalgo	1,355	386	1,788	398	3,868	431	1,490	2,492
Jalisco	2,317	1,970	3,749	1,560	5,098	1,959	2,965	2,819
Michoacán	1,929	1,450	1,516	1,535	2,232	1,481	1,816	1,672
Morelos	585	685	1,249	616	1,253	604	513	972
Nayarit	246	253	492	205	532	250	356	328
Nuevo León	1,500	1,374	2,416	1,152	3,695	1,056	991	1,664
Oaxaca	942	1,102	1,361	1,333	1,635	1,695	1,009	1,829
Puebla	2,560	832	3,706	873	3,473	1,404	1,283	2,881
Querétaro	1,289	696	1,299	1,086	1,827	1,222	1,698	1,572
Quintana Roo	1,164	460	1,419	477	1,062	553	794	626
San Luis Potosí	673	521	908	532	1,065	540	892	630
Sinaloa	1,158	812	2,354	941	2,107	745	1,190	860
Sonora	1,757	1,679	1,934	1,330	1,592	1,167	2,395	1,866
Tabasco	894	485	763	601	1,899	511	1,162	1,416
Tamaulipas	2,189	2,059	1,924	1,443	2,228	1,315	1,384	1,711
Tlaxcala	516	173	653	229	1,327	302	863	535
Veracruz	3,179	1,197	4,482	1,054	5,990	1,205	3,136	2,800
Yucatán	530	307	378	205	576	284	410	252
Zacatecas	474	303	482	376	506	479	312	512

Fuente: Elaboración CASEDE con base en Datos Abiertos de Incidencia Delictiva, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

[1] Se presentan los datos reportados por la Fiscalía General de la República en carpetas de investigación aperturadas.

Nota: La categoría de Otras Leyes y Códigos incluye las siguientes Leyes y Códigos: Código Fiscal de la Federación, Ley de la Propiedad Industrial, Ley de Vías Generales de Comunicación, Ley Federal del Derecho de Autor, Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, Ley de Migración, Ley General de Salud, Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, Leyes de Instituciones de Crédito, Inversión, Finanzas y Seguros, y otras Leyes Especiales.

Cuadro 28. Homicidios desagregado por sexo y tasa de homicidios por año de ocurrencia 1990-2019

Año[1]	Total	Sexo		No Especificado	Población[2]	Tasa de homicidios por 100 mil hab.
		Mujer	Hombre			
1990	14,493	1,519	12,932	42	84,169,571	17.22
1991	15,128	1,534	13,553	41	85,748,742	17.64
1992	16,594	1,623	14,935	36	87,312,337	19.01
1993	16,040	1,553	14,468	19	88,850,856	18.05
1994	15,839	1,476	14,343	20	90,362,709	17.53
1995	15,612	1,525	14,067	20	91,843,905	17.00
1996	14,505	1,460	13,030	15	93,294,783	15.55
1997	13,552	1,370	12,166	16	94,720,541	14.31
1998	13,656	1,531	12,111	14	96,116,960	14.21
1999	12,249	1,411	10,827	11	97,482,584	12.57
2000	10,737	1,284	9,442	11	98,785,275	10.87
2001	10,285	1,282	8,986	17	100,105,299	10.27
2002	10,088	1,280	8,797	11	101,493,987	9.94
2003	10,087	1,316	8,754	17	102,890,474	9.80
2004	9,329	1,206	8,115	8	104,272,444	8.95
2005	9,921	1,297	8,610	14	105,669,369	9.39
2006	10,452	1,298	9,143	11	107,155,391	9.75
2007	8,867	1,083	7,776	8	108,744,845	8.15
2008	14,006	1,425	12,574	7	110,405,454	12.69
2009	19,803	1,925	17,838	40	112,095,388	17.67
2010	25,757	2,418	23,285	54	113,748,671	22.64
2011	27,213	2,693	24,257	263	115,367,452	23.59
2012	25,967	2,764	22,986	217	116,935,670	22.21
2013	23,063	2,648	20,280	135	118,453,929	19.47
2014	20,010	2,408	17,503	99	119,936,411	16.68
2015	20,762	2,383	18,293	84	121,347,800	17.11
2016	24,559	2,813	21,673	73	122,715,165	20.01
2017	32,079	3,430	28,522	127	124,041,731	25.86
2018	36,685	3,752	32,765	168	125,327,797	29.27
2019[3]	17,198	1,774	15,391	33	126,577,691	13.59
Total	**514,536**	**55,481**	**457,422**	**1,631**	**3,039,395,540**	**16.93**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en Registros Administrativos, Consulta interactiva de datos, Defunciones por homicidio, Instituto Nacional de Estadística y Geografía; Proyecciones de la población 2010-2050, Consejo Nacional de Población. Consulta al 28 de noviembre de 2019.

[1] Se refiere al año de registro.

[2] Se consideró la Población registrada a mitad de año.

[3] Cifras preliminares con corte al 21 de enero de 2020.

Nota: Se presentan los datos reportados por los certificados y actas de defunción del Sistema de Salud y del Registro Civil. Incluye las defunciones por homicidio ocurridas en el extranjero.

Cuadro 29. Cifras de homicidio doloso, secuestro y extorsión. Fuero Común 1997-2019

Año	Homicidio doloso	Secuestro	Extorsión
1997	16,866	1,047	876
1998	14,216	734	1,020
1999	14,619	590	3,391
2000	13,849	591	1,168
2001	13,855	505	1,337
2002	13,148	435	1,636
2003	12,676	413	1,910
2004	11,658	323	2,416
2005	11,246	278	2,979
2006	11,806	733	3,157
2007	10,253	438	3,123
2008	13,155	907	4,869
2009	16,118	1,162	6,332
2010	20,143	1,223	6,116
2011	22,409	1,433	4,589
2012	21,459	1,421	7,280
2013	18,106	1,688	8,213
2014	15,526	1,395	7,159
2015	16,121	1,061	6,128
2016	20,151	1,128	6,399
2017	25,035	1,149	6,955
2018	29,100	1,329	7,751
2019	29,406	1,323	8,474

Fuente: Elaboración CASEDE con base en Cifras de homicidio doloso, secuestro y extorsión 1997-2019, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Nota: Se presentan los datos reportados por las Procuradurías de Justicia y Fiscalías Generales de las Entidades Federativas en carpetas de investigación aperturadas. A partir de 2015 se tomó como referencia la base de datos con la Nueva Metodología de registro.

Cuadro 30. Víctimas de homicidio, desagregado por sexo. Fuero Común 2018

Entidad federativa	INEGI[1]		SESNSP[2]	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Aguascalientes	9	73	4	73
Baja California	272	2,603	278	2,797
Baja California Sur	31	169	25	158
Campeche	14	65	9	63
Chiapas	52	610	35	560
Chihuahua	279	2,695	177	2,022
Ciudad de México	138	1,331	143	1,428
Coahuila	30	214	15	230
Colima	85	660	66	639
Durango	21	157	17	165
Estado de México	458	2,707	290	2,349
Guanajuato	362	3,152	305	2,984
Guerrero	238	2,121	227	2,242
Hidalgo	54	285	28	202
Jalisco	284	2,617	205	2,197
Michoacán	184	1,887	152	1,448
Morelos	84	735	54	726
Nayarit	39	354	45	338
Nuevo León	92	758	14	732
Oaxaca	132	996	96	1,045
Puebla	137	1,109	108	1,169
Querétaro	29	200	22	182
Quintana Roo	92	748	58	556
San Luis Potosí	60	502	27	481
Sinaloa	52	1,159	0	1,072
Sonora	63	869	33	816
Tabasco	48	519	25	510
Tamaulipas	132	1,270	110	938
Tlaxcala	22	130	18	110
Veracruz	145	1,365	112	1,545
Yucatán	10	49	1	47
Zacatecas	104	656	74	591
Total	**3,752**	**32,765**	**2,773**	**30,415**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en Estadísticas Vitales, defunciones registradas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2018. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2018.

[1] Defunciones registradas por entidad federativa de registro. Comprende el total de registros con códigos de causa básica para homicidios (X85-Y09) según la Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud, Décima Revisión. (CIE-10). A partir del 31 de octubre de 2019, se actualizó la información de 2018 con cifras definitivas, debido a que concluyeron los procesos de generación de la estadística de defunciones registradas, para dicho periodo.

[2] Víctimas registradas en carpetas de investigación iniciadas por homicidio doloso.

Cuadro 31. Defunciones por homicidio, desagregado por sexo y por edad 2015-2018

Grupo etario	2015		2016		2017		2018	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
Menores de 1 año	30	37	23	29	21	29	38	39
1-4 años	45	57	38	38	44	57	48	56
5-9 años	35	38	30	41	29	40	45	47
10-14 años	39	105	73	121	87	147	56	137
15-19 años	248	1,313	256	1,514	320	2,083	374	2,187
20-24 años	301	2,543	403	3,067	496	4,129	523	4,542
25-29 años	348	2,594	369	3,247	450	4,406	526	5,119
30-34 años	256	2,432	322	2,935	397	4,148	434	4,620
35-39 años	264	2,206	278	2,671	386	3,583	423	4,115
40-44 años	183	1,914	232	2,252	282	3,009	304	3,438
45-49 años	138	1,344	176	1,507	235	1,998	216	2,466
50-54 años	103	948	144	1,124	161	1,338	173	1,595
55-59 años	76	673	104	764	111	908	145	947
60-64 años	62	433	58	519	87	559	62	605
65-69 años	45	299	43	322	59	395	71	347
70-74 años	42	183	55	185	51	243	38	217
75-79 años	31	136	38	110	39	150	31	132
80-84 años	28	74	32	69	33	66	14	73
85 años y más	24	47	26	54	20	38	23	54
No especificado	85	917	113	1,104	122	1,196	208	2,029
Total	**2,383**	**18,293**	**2,813**	**21,673**	**3,430**	**28,522**	**3,752**	**32,765**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en Registros Administrativos, Mortalidad, Defunciones por homicidio, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Cuadro 32. Defunciones por homicidio, por entidad federativa 2015-2018

Entidad federativa	2015	2016	2017	2018
Aguascalientes	45	46	84	82
Baja California	854	1,152	2,169	2,912
Baja California Sur	180	238	751	200
Campeche	67	93	78	79
Chiapas	539	552	591	662
Chihuahua	1,540	1,788	2,248	2,978
Ciudad de México	1,080	1,279	1,320	1,469
Coahuila	313	257	275	244
Colima	227	613	867	747
Durango	198	214	200	178
Estado de México	2,693	2,768	3,076	3,170
Guanajuato	970	1,232	2,285	3,517
Guerrero	2,424	2,594	2,637	2,367
Hidalgo	233	219	314	340
Jalisco	1,230	1,300	1,586	2,928
Michoacán	874	1,428	1,732	2,076
Morelos	469	659	654	823
Nayarit	144	149	474	397
Nuevo León	473	627	664	850
Oaxaca	808	796	1,018	1,128
Puebla	632	735	1,083	1,249
Querétaro	140	137	218	229
Quintana Roo	145	193	455	841
San Luis Potosí	266	332	507	563
Sinaloa	1,098	1,303	1,640	1,214
Sonora	585	580	761	936
Tabasco	372	431	450	569
Tamaulipas	682	807	1,204	1,437
Tlaxcala	80	96	126	152
Veracruz	1,006	1,293	1,851	1,516
Yucatán	58	64	52	59
Zacatecas	337	584	709	773
Total	**20,762**	**24,559**	**32,079**	**36,685**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en Registros Administrativos, Mortalidad, Defunciones por homicidio, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Cuadro 33. Defunciones por homicidio por nivel de escolaridad 2010-2018

Nivel de escolaridad	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
No aplica a menores de 3 años	s.d.	s.d.	145	152	147	130	102	105	137	918
No aplica a menores de 6 años	195	185	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	380
Sin escolaridad	1,273	911	1,506	1,910	1,482	932	989	1,179	1,288	11,470
Preescolar	s.d.	s.d.	36	35	31	33	51	91	88	365
Primaria incompleta	2,350	2,466	2,642	2,523	2,301	2,336	2,550	533	92	17,793
Primaria completa	4,977	4,809	4,615	4,148	3,575	3,767	4,471	8,403	10,053	48,818
Secundaria incompleta	1,317	1,624	1,750	1,606	1,411	1,427	1,856	449	48	11,488
Secundaria o equivalente	5,941	6,048	5,809	5,079	4,370	4,692	5,775	10,048	11,932	59,694
Bachillerato o preparatoria incompleto	s.d.	s.d.	1,165	1,090	988	1,048	1,297	311	125	6,024
Bachillerato o preparatoria completo	3,314	3,365	2,412	2,122	2,074	1,995	2,654	674	129	18,739
Profesional	1,607	1,617	1,459	1,512	1,310	1,374	1,608	4,870	5,960	21,317
Posgrado	s.d.	s.d.	46	56	54	91	62	103	84	496
No especificada	4,783	6,188	4,382	2,830	2,267	2,700	3,144	5,313	6,749	38,356

Fuente: Elaboración CASEDE con base en Registros Administrativos, Mortalidad, Defunciones por homicidio, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
s.d. Sin dato.

Cuadro 34. Estado de la Fuerza Municipal por entidad federativa 2010-2018

Entidad federativa	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aguascalientes	2,795	2,859	2,850	2,671	2,559	2,584	2,451	2,368	2,411
Baja California	8,724	8,649	8,522	7,423	7,178	7,080	7,050	6,781	6,767
Baja California Sur	3,131	2,677	2,675	2,562	2,408	2,328	2,320	2,043	1,932
Campeche	881	858	822	791	737	720	711	705	674
Chiapas	7,121	9,625	8,119	8,891	8,520	6,115	5,095	6,869	6,254
Chihuahua	7,491	7,582	7,267	7,362	7,687	7,504	7,037	6,865	7,773
Coahuila	4,859	4,978	4,500	3,642	4,180	3,199	3,115	3,317	3,465
Colima	1,456	1,415	1,406	1,312	1,172	1,108	1,135	1,181	1,112
Ciudad de México	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
Durango	2,947	2,893	2,664	1,982	1,637	1,754	1,644	1,796	1,850
Guanajuato	10,893	11,061	10,892	9,122	8,408	8,099	8,087	7,595	6,975
Guerrero	9,096	8,979	7,449	7,407	6,435	6,292	6,708	5,865	5,366
Hidalgo	4,427	4,299	4,399	4,437	4,014	3,701	3,085	3,124	3,138
Jalisco	14,339	14,454	14,273	13,996	12,561	12,151	12,623	13,379	13,416
Estado de México	24,999	25,574	25,102	25,815	24,589	24,009	23,191	23,997	24,024
Michoacán	6,266	5,724	6,204	5,930	4,655	4,255	4,878	4,107	3,940
Morelos	4,747	4,647	4,134	4,541	4,140	3,866	3,343	3,318	3,169
Nayarit	2,228	2,279	2,361	2,131	1,850	1,759	1,666	1,639	1,585
Nuevo León	5,226	5,482	6,818	7,688	8,667	7,649	7,478	7,794	7,824
Oaxaca	3,201	4,619	4,584	2,776	2,537	2,523	2,736	2,562	2,614
Puebla	8,103	7,545	7,324	6,594	5,393	5,362	5,596	5,383	4,860
Querétaro	3,001	3,112	3,054	3,120	3,309	3,223	2,949	2,990	3,089
Quintana Roo	5,110	5,100	4,997	4,483	4,360	3,883	3,733	3,489	3,517
San Luis Potosí	3,733	3,737	3,697	3,654	3,256	2,857	2,626	2,482	2,372
Sinaloa	6,197	6,072	6,043	5,795	5,535	5,362	5,242	4,798	4,818
Sonora	6,462	6,427	6,133	5,793	3,210	3,925	3,854	4,012	4,019
Tabasco	4,623	4,417	4,123	4,103	4,131	4,215	4,068	4,110	4,203
Tamaulipas	4,899	5,022	4,226	2,914	712	655	651	588	598
Tlaxcala	1,650	1,752	1,833	1,205	1,098	1,130	1,401	1,695	1,807
Veracruz	4,131	5,410	5,397	3,503	3,445	2,941	2,778	2,609	2,758
Yucatán	3,466	3,474	2,803	3,025	2,798	2,549	2,294	1,968	1,796
Zacatecas	2,198	2,207	2,251	2,215	1,279	1,283	1,124	1,049	981
Total	**178,400**	**182,929**	**176,922**	**166,883**	**152,460**	**144,081**	**140,669**	**140,478**	**139,107**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en datos proporcionados por Marcos Muédano. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2019.

Cuadro 35. Estado de la Fuerza Estatal por entidad federativa 2010-2018

Entidad federativa	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aguascalientes	877	658	715	667	595	679	726	728	777
Baja California	1,762	1,862	1,760	1,520	1,475	1,577	1,607	1,694	1,605
Baja California Sur	311	387	507	506	497	527	693	745	761
Campeche	1,258	1,386	1,363	1,352	1,395	1,377	1,414	1,419	1,456
Chiapas	6,520	5,097	5,585	6,169	6,345	7,447	7,633	7,584	7,643
Chihuahua	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	4,521
Coahuila	2,184	2,362	2,498	2,056	2,352	1,954	1,919	1,933	1,932
Colima	933	985	965	973	965	913	913	1,009	1,034
Ciudad de México	98,936	97,877	97,135	95,052	90,324	90,798	90,729	93,419	94,472
Durango	598	655	792	950	926	1,016	1,010	967	1,098
Guanajuato	2,257	2,303	2,194	1,639	1,713	2,232	2,399	2,743	3,149
Guerrero	6,349	6,292	6,157	6,233	6,767	6,324	6,093	4,088	4,141
Hidalgo	3,913	3,904	3,923	3,966	3,756	3,171	3,033	2,992	3,525
Jalisco	6,382	6,154	5,961	5,859	6,559	6,673	6,609	7,205	7,428
Estado de México	42,761	43,901	46,130	48,727	52,589	18,960	19,782	23,103	19,227
Michoacán	5,181	5,167	5,359	4,549	5,074	5,000	4,945	5,705	5,751
Morelos	2,797	2,696	2,597	2,655	2,609	2,512	2,345	2,254	2,007
Nayarit	1,754	1,845	1,739	1,709	1,627	1,497	1,425	1,287	1,250
Nuevo León	6,229	5,112	5,191	5,586	5,816	5,768	5,796	5,902	6,293
Oaxaca	6,232	6,284	6,541	6,407	6,390	6,768	6,986	6,976	6,698
Puebla	8,624	8,655	8,527	8,251	7,410	7,278	7,296	7,018	6,669
Querétaro	827	834	697	891	934	927	975	818	831
Quintana Roo	1,732	1,714	1,747	1,628	1,562	1,576	1,674	1,693	1,845
San Luis Potosí	4,357	4,593	4,442	4,214	3,923	3,861	3,700	3,449	3,255
Sinaloa	1,875	2,045	2,283	2,307	2,187	2,158	2,180	1,960	2,234
Sonora	1,070	1,539	1,659	1,585	1,402	1,367	1,198	1,129	1,253
Tabasco	5,637	5,516	5,586	5,373	5,215	5,416	5,482	5,385	5,686
Tamaulipas	1,934	2,033	2,587	3,242	3,561	3,643	4,045	4,103	4,720
Tlaxcala	2,576	2,388	1,944	1,796	1,693	1,659	1,667	1,688	1,712
Veracruz	15,620	14,308	15,002	14,221	14,213	13,454	12,236	12,692	13,423
Yucatán	3,759	3,762	3,861	3,748	3,805	3,748	4,424	4,315	4,359
Zacatecas	757	928	1,147	1,241	1,232	1,316	1,261	1,207	1,220
Total	**246,002**	**243,242**	**246,594**	**245,072**	**244,911**	**211,596**	**212,195**	**217,210**	**221,975**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en datos proporcionados por Marcos Muédano. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2019.

Cuadro 36. Policías estatales y municipales asesinados por entidad federativa 2000-2018

Entidad federativa	2000-2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Aguascalientes	43	5	2	2	2	s.d.	s.d.	1	1	56
Baja California	204	3	5	3	4	5	2	8	9	243
Baja California Sur	19	9	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	28
Campeche	8	s.d.	2		s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	10
Chiapas	66	s.d.	1	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	3	2	72
Chihuahua	59	13	20	7	16	9	11	26	39	200
Coahuila	10	4	3	1	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	18
Colima	19	1	2	s.d.	1	s.d.	2	6	4	35
Ciudad de México	169	34	16	8	s.d.	1	s.d.	1	1	230
Durango	267	11	8	10	s.d.	1	s.d.	s.d.	s.d.	297
Guanajuato	31	1	s.d.	1	s.d.	1	s.d.	1	2	37
Guerrero	129	23	14	26	14	3	2	23	17	251
Hidalgo	55	21	4	2	s.d.	2	4	7	5	100
Jalisco	69	11	20	11	3	6	9	5	5	139
Estado de México	211	20	33	29	25	12	9	14	11	364
Michoacán	63	13	12	s.d.	1	s.d.	3	12	1	105
Morelos	32	3	6	s.d.	s.d.	1	s.d.	s.d.	6	48
Nayarit	145	43	4	14	17	s.d.	s.d.	47	14	284
Nuevo León	87	31	11	3	7	2	5	3	s.d.	149
Oaxaca	39	15	4	5	6	5	s.d.	8	7	89
Puebla	29	s.d.	s.d.	9	2	s.d.	1	4	9	54
Querétaro	14	1	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	1	2	18
Quintana Roo	29	5	2	2	10	5	s.d.	11	6	70
San Luis Potosí	46	4	3	1	1	4		s.d.	2	61
Sinaloa	463	124	58	27	12	2	s.d.	3	9	698
Sonora	89	8	4	2	5	2	1	s.d.	3	114
Tabasco	16	s.d.	2	s.d.	s.d.	7	s.d.	7	1	33
Tamaulipas	117	1	s.d.	s.d.	2	s.d.	s.d.	4	s.d.	124
Tlaxcala	19	10	s.d.	2	s.d.	s.d.	2	s.d.	2	35
Veracruz	36	10	9	5	1	2	7	1	1	72
Yucatán	20	2		1	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	1	24
Zacatecas	33	10	5	s.d.	1	s.d.	s.d.	2	2	53
Total	**2,636**	**436**	**250**	**171**	**130**	**70**	**58**	**198**	**162**	**4,167**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en datos proporcionados por Marcos Muédano. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2019.
s.d. Sin dato.

Cuadro 37. Cincuenta municipios con mayores cifras de homicidio doloso 2012-2018

Estado	Municipio	Carpetas de investigación
Baja California	Tijuana	6,124
Baja California	Mexicali	776
Baja California	Ensenada	570
Baja California	Playas Rosarito	428
Baja California Sur	La Paz	594
Baja California Sur	Los Cabos	559
Chihuahua	Ciudad Juárez	3,179
Chihuahua	Chihuahua	1,478
Ciudad de México	Iztapalapa	1,172
Ciudad de México	Gustavo A. Madero	956
Ciudad de México	Cuauhtémoc	568
Ciudad de México	Venustiano Carranza	457
Ciudad de México	Álvaro Obregón	407
Colima	Manzanillo	774
Colima	Tecoman	739
Colima	Colima	414
Estado de México	Ecatepec	1,945
Estado de México	Nezahualcóyolt	921
Estado de México	Naucalpan	724
Estado de México	Chimalhuacán	676
Guanajuato	León	1,338
Guanajuato	Irapuato	683
Guerrero	Acapulco	5,008
Guerrero	Chilpancingo	1,275
Guerrero	Iguala	664
Guerrero	Chilapa de Álvarez	565
Guerrero	Coyuca de Benítez	484
Jalisco	Guadalajara	1,400
Jalisco	Zapopan	1,102
Jalisco	Tlaquepaque	895
Jalisco	Tlajomulco	717
Jalisco	Tonalá	528
Michoacán	Morelia	970
Michoacán	Uruapan	544
Michoacán	Apatzingán	493
Morelos	Cuernavaca	559
Nuevo León	Monterrey	1,099
Puebla	Puebla	603
Quintana Roo	Cancún	1,157
Sinaloa	Culiacán	2,626
Sinaloa	Mazatlán	623
Sinaloa	Ahome	485
Sonora	Cajeme	1,092
Sonora	Hermosillo	724
Tamaulipas	Victoria	943
Tamaulipas	Reynosa	718
Tamaulipas	Nuevo Laredo	478
Tamaulipas	Matamoros	441
Veracruz	Coatzacoalcos	426
Zacatecas	Fresnillo	521
Total		**52,622**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en datos proporcionados por Marcos Muédano. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2019. Datos de diciembre de 2012 a noviembre de 2018.

Cuadro 38. Cincuenta municipios con mayores cifras de homicidio doloso 2019

Estado	Municipio	Carpetas de investigación
Baja California	Tijuana	2,000
Baja California	Ensenada	248
Baja California	Playas de Rosarito	143
Colima	Manzanillo	264
Colima	Tecomán	137
Colima	Colima	100
Colima	Armería	65
Chihuahua	Ciudad Juárez	1,281
Chihuahua	Chihuahua	323
Ciudad de México	Iztapalapa	329
Ciudad de México	Gustavo A. Madero	261
Ciudad de México	Cuauhtémoc	157
Ciudad de México	Álvaro Obregón	124
Guanajuato	León	455
Guanajuato	Irapuato	359
Guanajuato	Salamanca	296
Guanajuato	Celaya	200
Guanajuato	Silao de la Victoria	130
Guanajuato	Valle de Santiago	123
Guanajuato	Acámbaro	118
Guanajuato	Pénjamo	108
Guerrero	Acapulco de Juárez	592
Guerrero	Chilpancingo de los Bravo	143
Guerrero	Zihuatanejo de Azueta	123
Jalisco	Guadalajara	370
Jalisco	San Pedro Tlaquepaque	306
Jalisco	Tlajomulco de Zúñiga	265
Jalisco	Zapopan	254
Jalisco	Tonalá	186
México	Ecatepec de Morelos	297
México	Nezahualcóyotl	181
México	Naucalpan de Juárez	150
México	Tlalnepantla de Baz	142
Michoacán	Morelia	269
Michoacán	Uruapan	242
Michoacán	Zamora	160
Morelos	Cuernavaca	168
Nuevo León	Monterrey	220
Nuevo León	Juárez	97
Oaxaca	San Juan Bautista Tuxtepec	109
Puebla	Puebla	201
Quintana Roo	Benito Juárez	367
Quintana Roo	Solidaridad	189
San Luis Potosí	San Luis Potosí	169
Sinaloa	Culiacán	455
Sonora	Cajeme	327
Sonora	Hermosillo	226
Tabasco	Centro	212
Tabasco	Huimanguillo	105
Tamaulipas	Reynosa	213
Total		**13,959**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2019.

Cuadro 39. Población penitenciaria recluida en penales estatales por entidad federativa, correspondiente a los fueros Común y Federal 2019

Entidad federativa	Mujeres	Hombres	Total general	%
Aguascalientes	93	1,312	1,405	0.71
Baja California	527	11,236	11,763	5.93
Baja California Sur	42	1,117	1,159	0.58
Campeche	29	1,215	1,244	0.63
Chiapas	156	3,381	3,537	1.78
Chihuahua	407	7,627	8,034	4.05
Ciudad de México	1,350	24,330	25,680	12.94
Coahuila	102	1,859	1,961	0.99
Colima	58	1,401	1,459	0.74
Durango	271	3,693	3,964	2.00
Estado de México	1,720	26,881	28,601	14.41
Guanajuato	222	5,244	5,466	2.75
Guerrero	251	4,032	4,283	2.16
Hidalgo	285	3,761	4,046	2.04
Jalisco	494	12,988	13,482	6.79
Michoacán	249	4,792	5,041	2.54
Morelos	182	3,065	3,247	1.64
Nayarit	117	1,904	2,021	1.02
Nuevo León	326	6,264	6,590	3.32
Oaxaca	156	3,129	3,285	1.66
Puebla	468	6,684	7,152	3.60
Querétaro	145	2,224	2,369	1.19
Quintana Roo	106	2,660	2,766	1.39
San Luis Potosí	101	2,301	2,402	1.21
Sinaloa	146	4,320	4,466	2.25
Sonora	360	7,090	7,450	3.75
Tabasco	175	3,708	3,883	1.96
Tamaulipas	242	4,342	4,584	2.31
Tlaxcala	43	580	623	0.31
Veracruz	360	6,075	6,435	3.24
Yucatán	59	1,309	1,368	0.69
Zacatecas	131	1,648	1,779	0.90
Total	**9373**	**172172**	**181545**	**91.47**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional, OADPRS. Datos a marzo de 2019.

Nota: La suma no corresponde al cien por ciento debido a que no se toman en cuenta la población recluida en los Centros Penitenciarios Federales los cuales son el 8.53%.

Cuadro 40. Número de centros, espacios y población privada de la libertad por entidad federativa 2019

Entidad federativa	Número de centros	Espacios	Población privada de la libertad
Aguascalientes	4	1,885	1,405
Baja California	5	14,823	11,763
Baja California Sur	4	1,714	1,159
Campeche	2	1,782	1,244
Chiapas	15	4,610	3,537
Chihuahua	9	7,051	8,034
Ciudad de México	13	27,718	25,680
Coahuila	5	3,146	1,961
Colima	3	3,587	1,459
Durango	3	2,092	3,964
Estado de México	22	13,259	28,601
Guanajuato	10	5,802	5,466
Guerrero	15	3,894	4,283
Hidalgo	15	3,569	4,046
Jalisco	16	9,969	13,482
Michoacán	11	7,948	5,041
Morelos	5	2,047	3,247
Nayarit	4	1,121	2,021
Nuevo León	5	8,413	6,590
Oaxaca	12	3,936	3,285
Puebla	22	6,012	7,152
Querétaro	4	3,328	2,369
Quintana Roo	5	2,667	2,766
San Luis Potosí	6	3,062	2,402
Sinaloa	4	6,616	4,466
Sonora	13	7,960	7,450
Tabasco	8	3,146	3,883
Tamaulipas	7	7,044	4,584
Tlaxcala	2	1,028	623
Veracruz	17	6,946	6,435
Yucatán	4	3,019	1,368
Zacatecas	17	2,501	1,779

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional, OADPRS. Datos a marzo de 2019.

Combate a la Delincuencia Organizada

Cuadro 41. Lucha contra el Narcotráfico 2000-2019

Años	Total[1]	Erradicación de cultivos ilícitos (Hectáreas)		Aseguramientos				
		Marihuana	Amapola	Marihuana	Cocaína	Goma de opio	Heroína	Psicotrópicos
				(Toneladas)		(Kilogramos)		(Unidades)
2000	46,779.3	31,061.4	15,717.9	2,050.8	23.2	469.4	299.1	3,418,369
2001	47,851.6	28,735.1	19,116.5	1,839.4	30.0	516.5	269.6	8,350,246
2002	49,932.8	30,774.9	19,157.9	1,633.3	12.6	309.9	282.7	5,343,064
2003	56,619.3	36,585.3	20,034.0	2,247.8	21.2	198.5	306.2	8,414,323
2004	46,778.1	30,852.5	15,925.6	2,208.4	26.8	464.7	302.4	21,631,745
2005	52,466.1	30,856.9	21,609.2	1,795.7	30.8	276.0	461.7	11,360,933
2006	47,051.4	30,161.5	16,889.9	1,902.1	21.3	123.5	333.8	3,364,815
2007	34,726.2	23,315.7	11,410.5	2,213.4	48.0	307.6	317.2	2,657,002
2008	31,849.5	18,660.2	13,189.3	1,684.0	19.6	217.6	296.0	31,848,106
2009	31,514.3	16,703.5	14,810.8	2,094.7	21.5	816.3	286.0	9,106,275
2010	34,065.7	18,581.4	15,484.3	2,313.4	9.9	1,195.3	373.6	17,382,432
2011	29,819.8	13,430.3	16,389.4	1,798.9	11.3	1,451.9	696.6	1,026,293
2012	24,950.9	9,164.7	15,786.2	1,310.7	3.4	1,615.3	246.6	221,677
2013	20,027.8	5,365.7	14,662.2	972.6	6.5	240.6	424.5	1,227,543
2014	27,701.9	5,806.8	21,895.1	872.3	4.7	1,633.3	421.3	421,011
2015	32,411.2	6,012.1	26,399.2	1,296.2	9.4	1,400.2	645.0	7,784,428
2016	27,915.0	5,478.4	22,436.6	840.9	13.0	225.9	451.8	56,547
2017	33,136.2	4,219.6	28,916.6	406.8	12.4	765.8	329.8	74,903
2018	26,411.4	2,785.9	23,625.6	239.3	16.7	339.4	492.0	59,061
2019	10,594.4	941.8	9,652.6	91.5	7.0	33.1	323.4	67,529.0

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el "Anexo Estadístico", Primer Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México, 2018-2019. Cifras a junio del 2019.

[1] La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

Cuadro 42. Comparativo entre tres gobiernos 2001-2018. Estimación del valor de la droga asegurada
(Dólares)

2001-2006			
Tipo de droga decomisada	**Cantidad de droga asegurada (Kgs)[1]**	**Precio por 1Kg de la droga**	**Valor de la droga asegurada[1]**
Cocaína	142,700	7,880.00	1,124,476,000
Marihuana	11,626,700	80	930,136,000
Heroína	858.5	32,850.00	28,201,725
2007-2012			
Tipo de droga decomisada	**Cantidad de droga asegurada (Kgs)[1]**	**Precio por 1Kg de la droga**	**Valor de la droga asegurada[1]**
Cocaína	113,700	12,500.00	1,421,250,000
Marihuana	11,415,100	80	913,208,000
Heroína	899.2	35,000.00	31,472,000
2013-2018[2]			
Tipo de droga decomisada	**Cantidad de droga asegurada (Kgs)[1]**	**Precio por 1Kg de la droga**	**Valor de la droga asegurada[1]**
Cocaína	42,300	12,500.00	528,750,000
Marihuana	4,056,400	80	324,512,000
Heroína	1448.8	35,000.00	50,708,000

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el World Drug Report, Organización de las Naciones Unidas, 2010 y 2019.
[1] Se tomó en cuenta el valor por kilo de cocaína, marihuana y heroína a precio de mayoreo con base en UNODC Statistics. Disponible en: https://data.unodc.org/?lf=1&lng=en
[2] Cifras al 31 de julio de 2018.
Nota: El precio de la marihuana se calcula basado en el valor de compra de un kilo a los productores.

Cuadro 43. Aseguramientos de armas, vehículos terrestres, marítimos y aeronaves. SEDENA y SEMAR. Comparativo entre tres gobiernos 2001-2018

SEDENA[1]				
Aseguramientos	2001-2006	2007-2012	2013-2018	Total
Aeronaves	117	537	112	766
Armas	10,733	125,623	35,514	171,870
Embarcaciones	214	226	69	509
Pistas aéreas clandestinas	4,608	3,898	1,564	10,070
Vehículos terrestres	5,830	53,889	56,175	115,894
SEMAR[1]				
Aseguramientos	2001-2006	2007-2012	2013-2018	Total
Aeronaves	1	0	0	1
Armas	28	4,064	3,341	7,433
Embarcaciones	236	202	194	632
Pistas aéreas clandestinas	2	0	0	2
Vehículos terrestres	38	1,850	2,743	4,631

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el "Anexo Estadístico", Primer Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México, 2018-2019.
[1] Se sumaron los principales resultados en el combate al Narcotráfico de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina.

Cuadro 44. Armas aseguradas. Comparativo entre cuatro gobiernos 1995-2019

Presidentes	Años	Armas aseguradas[1]
Ernesto Zedillo	1995-2000	57,336
Vicente Fox	2001-2006	37,385
Felipe Calderón	2007-2012	163,420
Enrique Peña Nieto	2013-2018	55,215
Andrés Manuel López Obrador	2019	3,639
Total		**316,995**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el "Anexo Estadístico", Primer Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México, 2018-2019. Cifras al 31 a junio del 2019.
[1] Incluye armas largas y cortas.

Cuadro 45. Armas de fuego importadas a México para uso exclusivo del ejército 2010-2018

Año	Cantidad
2010	30
2011	1,024
2013	381
2014	1,219
2015	3,794
2016	3,701
2017*	4,446
2018*	1,166
Total	**14,595**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en "Graves violaciones de derechos humanos: el tráfico legal e ilegal de armas a México", Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y Alto a las Armas / Stop US Arms to Mexico, agosto 2018, p. 10. Tratado sobre el Comercio de Armas, "Informe Anual de Conformidad con el Artículo 13(3): exportaciones e importaciones de armas convencionales incluidas en el artículo 2(1)", 2017 y 2018. Disponible en: https://thearmstradetreaty.org/annual-reports.html?templateId=209826
*Las armas presentadas fueron importadas desde Estados Unidos y registradas para "uso militar" y "uso militar y seguridad pública". Incluye las categorías de armas: revólveres y pistolas automáticas, fusiles y carabinas, metralletas, fusiles de asalto y ametralladoras ligeras.

Cuadro 46. Tipo de armas de fuego importadas a México 2017-2018

2017					
Estado exportador	**Revólveres y pistolas automáticas**	**Fusiles y carabinas**	**Misiles y lanzamisiles**	**Fusiles de asalto**	**Ametralladoras ligeras**
Alemania	2	26	0	0	0
Argentina	600	0	0	0	0
Austria	6,310	0	0	0	0
Bélgica	0	0	0	0	0
Canadá	0	810	0	0	0
Costa Rica	0	30	0	0	0
EEUU	3,522	4,872	127	40	191
Eslovaquia	159	0	0	0	0
Finlandia	0	827	0	0	0
Francia	0	45	0	0	0
Guatemala	0	810	0	0	0
Honduras	0	500	0	0	0
Israel	5,012	618	0	769	252
Italia	8,040	605	0	0	0
Japón	0	389	0	0	0
Nicaragua	0	250	0	0	0
Paraguay	0	400	0	0	0
Portugal	660	170	0	0	0
República Checa	1,323	460	0	0	0
Suecia	0	0	0	0	0
Turquía	0	0	0	0	0
Total	**25,628**	**10,812**	**127**	**809**	**443**
2018					
Estado exportador	**Revólveres y pistolas automáticas**	**Fusiles y carabinas**	**Misiles y lanzamisiles**	**Fusiles de asalto**	**Ametralladoras ligeras**
Alemania	20	0	0	0	0
Argentina	0	0	0	0	0
Austria	0	0	0	0	0
Bélgica	0	0	0	28	18
Canadá	0	0	0	0	0
Costa Rica	0	0	0	0	0
EEUU	2,612	2,591	0	15	40
Eslovaquia	0	0	0	0	0
Finlandia	0	0	0	0	0
Francia	0	0	0	0	0
Guatemala	0	0	0	0	0
Honduras	0	0	0	0	0
Israel	18,103	0	0	63	193
Italia	6,221	654	0	0	0
Japón	0	0	0	0	0
Nicaragua	0	0	0	0	0
Paraguay	0	0	0	0	0
Portugal	0	400	0	0	0
República Checa	1,575	1,301	0	0	2
Sudáfrica	0	0	0	0	0
Suecia	0	0	0	0	0
Turquía	0	0	0	0	0
Total	**28,531**	**4,946**	**0**	**106**	**253**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en Tratado sobre el Comercio de Armas, "Informe Anual de Conformidad con el artículo 13(3): exportaciones e importaciones de armas convencionales incluidas en el artículo 2(1)", 2017 y 2018. Disponibe en: https://thearmstrade-treaty.org/annual-reports.html?templateId=209826

*Lanzadores portátiles de misiles antiataque y sistemas de cohetes. Incluye Lanzagranadas portátiles con y sin soporte.

Cuadro 46. Tipo de armas de fuego importadas a México 2017-2018

2017					
Estado exportador	**Escopetas**	**Ametralladoras pesadas**	**Lanzadores portátiles de misiles antiataque y sistemas de cohetes**	**Multilanzadores**	**Total**
Alemania	0	0	0	0	28
Argentina	0	0	0	0	600
Austria	0	0	0	0	6,310
Bélgica	11	0	0	0	11
Canadá	0	0	0	0	810
Costa Rica	0	0	0	0	30
EEUU	0	7	1,121	2	9,882
Eslovaquia	0	0	0	0	159
Finlandia	0	0	0	0	827
Francia	112	0	0	0	157
Guatemala	0	0	0	0	810
Honduras	0	0	0	0	500
Israel	0	0	0	0	6,651
Italia	653	0	0	0	9,298
Japón	0	0	0	0	389
Nicaragua	0	0	0	0	250
Paraguay	0	0	0	0	400
Portugal	407	0	0	0	1,237
República Checa	0	0	0	0	1,783
Suecia	0	0	0	2	2
Turquía	1,746	0	0	0	1,746
Total	**2,929**	**7**	**1,121**	**4**	**41,880**

2018					
Estado exportador	**Escopetas**	**Ametralladoras pesadas**	**Lanzadores portátiles de misiles antiataque y sistemas de cohetes**	**Multilanzadores**	**Total**
Alemania	0	0	4,114	0	4,134
Argentina	0	0	0	0	0
Austria	0	0	0	0	0
Bélgica	0	997	4	0	1,047
Canadá	0	0	0	0	0
Costa Rica	0	0	0	0	0
EEUU	25	0	0	0	5,283
Eslovaquia	0	0	0	0	0
Finlandia	0	0	0	0	0
Francia	0	0	0	0	0
Guatemala	0	0	0	0	0
Honduras	0	0	0	0	0
Israel	0	5	0	0	18,364
Italia	1,332	0	0	0	8,207
Japón	0	0	0	0	0
Nicaragua	0	0	0	0	0
Paraguay	0	0	0	0	0
Portugal	530	0	0	0	930
República Checa	0	0	0	0	2,878
Sudáfrica	0	0	1,080	0	1,080
Suecia	0	0	0	0	0
Turquía	3,345	0	0	0	3,345
Total	**5,232**	**1,002**	**5,198**	**0**	**45,268**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en Tratado sobre el Comercio de Armas, "Informe Anual de Conformidad con el artículo 13(3): exportaciones e importaciones de armas convencionales incluidas en el artículo 2(1)", 2017 y 2018. Disponibe en: https://thearmstradetreaty.org/annual-reports.html?templateId=209826

*Lanzadores portátiles de misiles antiataque y sistemas de cohetes. Incluye Lanzagranadas portátiles con y sin soporte.

Cuadro 47. Personas detenidas en el marco del combate al Narcotráfico según nacionalidad 2000-2019

Nacionalidad	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Mexicanos	15,369	16,091	13,815	13,167	22,966	28,332	18,707	29,057	28,195	41,699
Extranjeros	666	490	416	404	493	319	207	324	435	443
Total	**16,035**	**16,581**	**14,231**	**13,571**	**23,459**	**28,651**	**18,914**	**29,381**	**28,630**	**42,142**
Nacionalidad	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Mexicanos	31,893	41,264	28,483	20,104	26,918	24,631	19,925	23,391	19,800	12,370
Extranjeros	425	411	330	381	458	404	384	243	224	145
Total	**32,318**	**41,675**	**28,813**	**20,485**	**27,376**	**25,035**	**20,309**	**23,634**	**20,024**	**12,515**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el "Anexo Estadístico", Primer Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México, 2018-2019. Cifras al 31 a junio del 2019.

Nota: Se refiere a los detenidos por la Comisión de Delitos Contra la Salud, que comprende la posesión, producción, transporte, tráfico, comercio y suministro de drogas ilegales; y delitos conexos, donde se presentan los referentes a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, Asociación Delictuosa, Robo en Carretera, Ley General de Población, Ataque a las Vías Generales de Comunicación, entre otros.

Cuadro 48. Personas entregadas en extradición por México a Estados Unidos por narcotráfico y lavado de dinero. Comparativo entre cuatro gobiernos 2000-2019

Presidentes	Periodo	Personas extraditadas	
		Lavado de dinero	Narcotráfico
Vicente Fox	1 diciembre del 2000 al 30 de noviembre de 2006	11	101
Felipe Calderón	1 diciembre del 2006 al 30 de noviembre de 2012	58	225
Enrique Peña	1 diciembre del 2012 al 30 de noviembre de 2018	73	168
Andrés Manuel López Obrador	1 diciembre del 2018 al 7 de junio de 2019	11	14
Total		**153**	**508**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en solicitudes de información 0001700198919 y 0001700198819.

Cuadro 49. Efectivos de la SEDENA desplegados en la protección de instalaciones estratégicas 2007-2019

Año	Número de instalaciones estratégicas	Efectivos
2007	131	2,347
2008	132	2,487
2009	131	2,438
2010	131	10,545
2011	166	13,686
2012	218	4,220
2013	216	3,860
2014	215	4,474
2015	203	4,494
2016	209	5,018
2017	187	3,953
2018	191	3,849
2019	191	2,276

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el Primer Informe de Labores, Secretaría de la Defensa Nacional, 2018-2019.
Nota: Las instalaciones estratégicas son aquellas que por su ubicación geográfica son indispensables para la operación general del país, por ser consideradas centros de decisión político-financiero, las cuales forman parte de la estructura básica del desarrollo nacional y elementos fundamentales en la planta productiva del país.

Cuadro 50. Promedio de efectivos de la SEDENA desplegados en el combate al Narcotráfico 2000-2019

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
30,991	31,078	31,932	31,992	31,986	32,074	37,253	45,000	45,106	48,650
2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019[1]**
49,650	52,690	49,650	34,529	35,615	37,142	51,994	52,807	54,980	57,117

Fuente: Elaboración CASEDE con base en solicitud de información folio 0000700170619, Secretaría de la Defensa Nacional.
[1] Respuesta al 30 de mayo.

Cuadro 51. Miembros de los cuerpos de Seguridad y Defensa federales, estatales y municipales fallecidos de 2006 a 2019

Institución	Fallecidos	Periodo
Policía Federal	1,133	2006 a marzo 2019
SEDENA	481	Enero 2006 a noviembre 2016
SEMAR	176	Enero 2006 a diciembre 2018
FGR	194	Enero 2006 a diciembre 2018
Policías municipales y estatales	4,111	Enero 2000 a diciembre 2018

Fuente: Elaboración CASEDE con base en Comisión Nacional de Seguridad; Sistema Institucional de Información y Estadística de la Procuraduría General de la República. Tomado de Héctor Molina: "Desde que se creó la Policía Federal, 1270 policias han muerto", en *El Economista*, 30 de julio de 2019. Disponible en: https://www.eleconomista.com.mx/politica/Desde-que-se-creo-la-Policia-Federal-1270-policias-han-muerto-20190730-0034.html. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, corte al 28 febrero 2019.

Cuadro 52. Elementos de la SEDENA fallecidos en la Campaña Permanente contra el Narcotráfico por entidad federativa, grado militar y evento 2006-2019

Entidad federativa[1]	Grado[2]	Evento		
		Agresión con arma de fuego	Ejecución	Total
Tamaulipas	Tropa	77	1	78
	Oficiales	3	1	4
	Jefes	0	0	0
Total				**82**
Michoacán	Tropa	19	2	21
	Oficiales	1	1	2
	Jefes	2	1	3
Total				**26**
Sinaloa	Tropa	21	2	23
	Oficiales	2	0	2
	Jefes	0	0	0
Total				**25**
Guerrero	Tropa	9	8	17
	Oficiales	4	1	5
	Jefes	0	1	1
Total				**23**
Nuevo León	Tropa	12	9	21
	Oficiales	0	0	0
	Jefes	0	0	0
Total				**21**

Fuente: Elaboración CASEDE con datos de "Relación del Personal Fallecido en la Aplicación de la Campaña Permanente contra el Narcotráfico y la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos". Cifras del 1º de diciembre del 2006 al 1º de julio del 2019. Disponible en: https://www.gob.mx/sedena/documentos/personal-fallecido-en-operaciones-contra-el-narcotrafico

[1] Se seleccionaron las cinco entidades federativas con el mayor número de fallecimientos durante la Campaña Permanente contra el Narcotráfico en el periodo seleccionado.

[2] En el rubro de Tropa se incluyen los grados: Soldado, Cabo y Sargento. En el rubro Oficiales se incluyen los grados: Capitán, Subteniente y Teniente. En el rubro Jefes se incluyen: Mayor y Teniente Coronel.

Cuadro 53. Elementos de la SEDENA fallecidos en la Campaña Permanente contra el Narcotráfico por arma o servicio 2006-2019

Arma o servicio	Elementos fallecidos
Infantería	259
Caballería	54
Policía Militar	31
Transmisiones	24
Sanidad	19
Piloto Aviador	17
Arma Blindada	14
Conductor	13
Fusilero Paracaidista	10
Artillería	6
Otros[1]	25
Total	**472**

Fuente: Elaboración CASEDE con datos de "Relación del Personal Fallecido en la Aplicación de la Campaña Permanente contra el Narcotráfico y la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos ". Cifras del 1º de diciembre del 2006 al 1º de julio del 2019. Disponible en: https://www.gob.mx/sedena/documentos/personal-fallecido-en-operaciones-contra-el-narcotrafico

[1] Incluye Herrero, Peluquero, Auxiliar carpintero, Jardinero, Informática, Armamento Aéreo, Escribiente, Intendencia, Mecánico Automotriz, Materiales de Guerra, Cocinero, Especialista en Mantenimiento Aéreo, Especialista en Electrónica de Aviación e Infantería Diplomado del Estado Mayor.

Cuadro 54. Personas de 12 años o más en Estados Unidos que presentan dependencia o abuso de sustancias específicas en el último año 2002-2018

Dependencia o abuso en el último año	2002-2014	2015	2016	2017	2018	2015-2018
Mariguana	365,588	36,043	37,570	40,935	43,486	158,034
Cocaína	66,699	4,828	5,071	5,943	5,529	21,371
Heroína	6,970	828	948	886	808	3,470
Alucinógenos	n.c.	4,692	4,903	5,125	5,595	20,315
Inhalantes	n.c.	1,759	1,660	1,759	2,003	7,181
Mal uso de psicoterapéuticos[1]	n.c.	18,942	18,671	18,077	16,882	72,572
Opioides	n.c.	12,693	11,824	11,401	10,250	46,168
Metanfetaminas	n.c.	1,713	1,391	1,633	1,867	6,604
Otras drogas ilícitas diferentes a la mariguana[2]	n.c.	24,539	23,984	24,402	23,323	96,248

Fuente: Elaboración CASEDE, con base en "Results from the 2018 National Survey on Drug Use and Health", Center for Behavioral Health Statistics and Quality, Substance Abuse and Mental Health Services Administration (SAMHSA), Table 7.2 A, agosto 2019.

[1] Los subtipos de psicoterapia terapéutica se revisaron en 2016. Se incluyen analgésicos, estimulantes, tranquilizantes o sedantes.

[2] Excluye a los encuestados que usaron solo marihuana, pero incluye a aquellos que la usaron además de otras drogas ilícitas.

n.c. No comparable debido a cambios metodológicos

Cuadro 55. Prevalencia anual en el uso de cannabis, opiáceos y opioides, cocaína, anfetaminas y éxtasis por región en el continente Americano 2016

Región	Cannabis		Opioides		Opiáceos	
	Miles de personas	Prevalencia (porcentaje)	Miles de personas	Prevalencia (porcentaje)	Miles de personas	Prevalencia (porcentaje)
Centroamérica	820	2.8	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
Norteamérica	41,510	12.9	13,570	4.22	2,560	0.8
Continente Americano	52,900	8	14,330	2.2	2,840	0.43
Región	**Cocaína**		**Anfetaminas y estimulantes**		**Éxtasis**	
	Miles de personas	**Prevalencia (porcentaje)**	**Miles de personas**	**Prevalencia (porcentaje)**	**Miles de personas**	**Prevalencia (porcentaje)**
Centroamérica	200	0.66	60	0.21	50	0.17
Norteamérica	6,140	1.91	6,500	2.02	2,860	0.89
Continente Americano	9,230	1.39	7,530	1.1	3,480	0.52

Fuente: Elaboración CASEDE, con base en "Anexo Estadístico", World Drug Report, Organización de las Naciones Unidas, 2019.
s.d. Sin dato.

Cuadro 56. Prevalencia en el consumo de drogas en población de 12 a 17 años desagregado por sexo 2016

Estupefaciente	Alguna vez		Total	Último año		Total
	Mujeres	Hombres		Mujeres	Hombres	
Anfetaminas	0.2%	0.1%	0.1%	0.2%	**	0.1%
Tranquilizantes	0.5%	0.4%	0.4%	0.4%	0.2%	0.3%
Marihuana	4.8%	5.8%	5.3%	2.1%	3.1%	2.6%
Cocaína[1]	1.1%	1.0%	1.1%	0.6%	0.6%	0.6%
Crack	0.4%	0.4%	0.4%	0.3%	**	0.3%
Alucinógenos	0.3%	0.4%	0.3%	0.1%	0.3%	0.2%
Inhalables	1.5%	1.2%	1.3%	0.5%	0.6%	0.6%
Opiáceos	0.1%	0.1%	0.1%	**	**	**
Heroína	**	**	**	**	**	**
Cualquier droga	6.1%	6.6%	6.4%	2.7%	3.4%	**
Drogas médicas	0.7%	0.5%	0.6%	0.6%	0.3%	0.4%
Drogas ilegales	5.8%	6.5%	6.2%	2.3%	3.4%	2.9%

Fuente: Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017, Reporte de Drogas.
[1] Cocaína también incluye crack.
Nota: Porcentajes obtenidos del total.
**El porcentaje obtenido es menor a 0.1

Cuadro 57. Variación procentual del consumo de drogas por entidad federativa en población de 12 a 17 años. Comprativo 2008 y 2016

Entidad federativa	Mariguana		Cocaína[1]	
	2008	2016	2008	2016
Aguascalientes	0.1%	5.3%	s.d.	0.6%
Baja California	2.7%	3.0%	s.d.	0.3%
Baja California Sur	1.5%	2.2%	s.d.	s.d.
Campeche	0.4%	3.0%	s.d.	1.3%
Chiapas	0.4%	0.7%	0.1%	s.d.
Chihuahua	2.4%	3.3%	0.1%	1.3%
Ciudad de México	2.8%	3.2%	0.2%	0.2%
Coahuila	1.1%	3.6%	0.1%	0.4%
Colima	0.2%	4.7%	s.d.	0.2%
Durango	1.4%	2.3%	0.1%	0.6%
Estado de México	0.6%	2.1%	0.2%	0.4%
Guanajuato	1.1%	2.9%	0.3%	1.6%
Guerrero	2.7%	3.8%	2.6%	1.6%
Hidalgo	6.6%	4.1%	3.5%	0.8%
Jalisco	0.7%	2.0%	s.d.	s.d.
Michoacán	1.6%	3.9%	0.3%	0.2%
Morelos	s.d.	4.8%	s.d.	1.2%
Nayarit	2.3%	2.2%	0.7%	0.5%
Nuevo León	1.2%	2.9%	0.5%	0.6%
Oaxaca	0.3%	2.4%	s.d.	1.5%
Puebla	s.d.	1.5%	0.2%	0.5%
Querétaro	0.6%	4.4%	s.d.	0.4%
Quintana Roo	1.1%	2.3%	0.8%	1.0%
San Luis Potosí	0.7%	2.8%	0.4%	0.2%
Sinaloa	1.3%	3.0%	0.2%	0.4%
Sonora	0.2%	3.2%	0.1%	0.9%
Tabasco	1.6%	1.2%	1.1%	0.4%
Tamaulipas	1.5%	2.3%	0.5%	0.5%
Tlaxcala	0.6%	3.9%	s.d.	0.1%
Veracruz	0.5%	1.3%	s.d.	0.7%
Yucatán	1.0%	2.0%	s.d.	0.9%
Zacatecas	0.4%	2.8%	0.4%	0.4%
Nacional	**1.2%**	**2.6%**	**0.4%**	**0.6%**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en la Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017, Reporte de Drogas.

[1] Cocaína también incluye crack.

s.d. Sin dato.

Cuadro 58. Factores sociodemográficos asociados con el abuso y dependencia en el consumo de sustancias en la población de 12 a 25 años. Comparativo 2011 y 2016

Factor	Abuso dada la oportunidad				Dependencia dado el abuso			
	2011		2016		2011		2016	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Sexo								
Hombre	667,072	11.9	1,121,639	17.5	223,810	30.7	238,314	19.8
Mujer	136,102	5.4	353,257	10	33,129	22.8	76,441	20
Rango de edad								
De 12 a 17	116,090	4.7	257,217	8.3	49,252	41	73,254	25.4
De 18 a 25	687,084	12.2	1,217,679	17.8	207,778	27.5	241,500	18.7
Situación escolar								
Estudia	195,054	5.3	561,157	11.5	73,179	35.2	85,738	14.2
No estudia	608,120	13.8	913,739	18	183,850	27.5	229,017	23.4
Situación laboral								
Trabaja	409,626	11.4	894,634	17.7	150,921	27.7	214,853	22.4
No trabaja	39,343	5.5	117,252	12.3	12,333	31.3	12,326	9.9
Trabaja en el hogar	273,205	8.8	463,010	11.8	93,776	32.2	87,575	17.6
Intento suicida								
Con intento	20,919	7.5	67,431	31.1	s.d.	s.d.	47,037	66.8
Sin intento	782,254	10	62,391	22.9	257,029	30.6	16,777	25

Fuente: Elaboración CASEDE con base en la Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017, Reporte de Drogas.
Nota: Los porcentajes obtenidos son para cada grupo definido en los renglones.
s.d. Sin dato.

Cooperación México-Estados Unidos

Cuadro 59. Presupuesto Fuerzas Armadas mexicanas y cooperación en Seguridad y Defensa de EE.UU. 2000-2019
(Millones de dólares)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Secretaría de la Defensa Nacional	2,155	2,453	2,224	2,033	2,083	2,260	2,401	2,969	2,599	3,395	3,524
Secretaría de Marina	842	971	834	792	758	813	845	1,010	998	1,250	1,292
Asistencia en Seguridad y Defensa de EE.UU.	22.8	29.2	52.8	26.9	49.2	51.2	56.1	56	174.9	743.3	291.7
Total	**3,019.8**	**3,453.2**	**3,110.8**	**2,851.7**	**2,890.2**	**3,124.2**	**3,302.1**	**4,035.0**	**3,771.9**	**5,388.3**	**5,107.7**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2010-2019
Secretaría de la Defensa Nacional	3,633	4,323	4,677	4,495	4,180	3,522	3,620	4,035	4,922	65,503
Secretaría de Marina	1,326	1,530	1,682	1,695	1,585	1,336	1,374	1,559	1,686	24,178
Asistencia en Seguridad y Defensa de EE.UU.	217.2	346.4	273.7	205.6	163.8	111.4	143.8	107	144.9	3,268
Total	**5,176.2**	**6,199.4**	**6,632.7**	**6,395.6**	**5,928.8**	**4,969.4**	**5,137.8**	**5,701.0**	**6,752.9**	**92,948.7**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en Presupuesto de Egresos de la Federación, 2000-2019 y Security Assistance Monitor. Disponible en: http://securityassistance.org/data/program/military/Mexico/2000/2020/State%20Department/Global//

Nota: El tipo de cambio es determinado por el Banco de México, se publica en el DOF y es utilizado para solventar obligaciones denominadas en moneda extranjera liquidables en la República Mexicana al día siguiente

1 de 2 (continuación →)

Cuadro 60. Programas de ayuda militar y policiaca a México 2000-2020
(Dólares)

Programa	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Departamento de la Defensa											
Exchange Training											
Non-Security Assistance-Unified Command							148,480	736,792	125,629		662,529
Section 333 Building Partner Capacity											
Developing Country Combined Exercise Program											
Combating Terrorism Fellowship Program					432,853	597,300	409,645	614,512	960,967	864,237	917,151
Cooperative Threat Reduction											
Aviation Leadership Program											38,234
Section 1206 Train and Equip Authority								1,000,000	12,945,854		
Service Academies									5,950		
Section 1004 Counter-Drug Assistance	17,730,000	18,134,000	14,848,000	13,665,000	10,493,000	9,650,000	15,166,000	15,508,000	12,171,000	34,164,000	53,050,000
Section 1033 Counter-Drug Assistance											36,699,000
Total Departamento de Defensa	**17,730,000**	**18,134,000**	**14,848,000**	**13,665,000**	**10,925,853**	**10,247,300**	**15,724,125**	**17,859,304**	**26,209,400**	**35,028,237**	**91,366,914**
Departamento de Estado											
Emergency Drawdowns	109,198	11,180									
Foreign Military Financing									116,500,000	299,000,000	5,250,000
International Military Education and Training	865,000	1,000,000	944,000	1,250,000	1,275,000	1,253,000	8,000	57,000	357,000	1,084,000	989,000
International Narcotics Control and Law Enforcement	4,071,000	10,000,000	37,000,000	12,000,000	37,000,000	39,447,000	39,600,000	36,678,000	30,198,000	404,000,000	190,000,000
Nonproliferation, Anti-Terrorism, Demining, and Related Programs						285,000	625,000	1,295,000	1,348,000	3,845,000	3,900,000
Total Departamento de Estado	**5,045,198**	**11,011,180**	**37,944,000**	**13,250,000**	**38,275,000**	**40,985,000**	**40,233,000**	**38,030,000**	**148,403,000**	**707,929,000**	**200,139,000**

Cuadro 60. Programas de ayuda militar y policiaca a México 2000-2020
(Dólares)

Programa	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Departamento de la Defensa											
Exchange Training											0
Non-Security Assistance-Unified Command											1,673,430
Section 333 Building Partner Capacity								752,096	27,325,000		28,077,096
Developing Country Combined Exercise Program				259,212	286,094						545,306
Combating Terrorism Fellowship Program	669,612	741,272	670,361	495,553	159,360	737,000					8,269,823
Cooperative Threat Reduction					276,279						276,279
Aviation Leadership Program	1,330	31,873	56,526	45,543							173,506
Section 1206 Train and Equip Authority											13,945,854
Service Academies		151,386	153,888	155,033	155,182						621,439
Section 1004 Counter-Drug Assistance	77,570,000	70,648,000	41,201,000	34,499,000	43,911,000	58,979	46,146,000				528,612,979
Section 1033 Counter-Drug Assistance	7,120,000	12,816,000	24,837,000	10,144,000							91,616,000
Total Departamento de Defensa	**85,360,942**	**84,388,531**	**66,918,775**	**45,598,341**	**44,787,915**	**795,979**	**46,146,000**	**752,096**	**27,325,000**	**0**	**673,811,712**
Departamento de Estado											
Emergency Drawdowns											120,378
Foreign Military Financing	7,984,000	7,000,000	6,646,000	6,550,000	4,675,000	7,000,000	5,000,000	3,750,000	5,000,000		474,355,000
International Military Education and Training	1,006,000	1,190,000	1,239,000	1,427,000	1,483,000	1,496,000	1,500,000	1,353,000	1,500,000	1,500,000	22,776,000
International Narcotics Control and Law Enforcement	117,000,000	248,500,000	195,077,000	148,131,000	110,000,000	100,000,000	90,000,000	100,000,000	110,000,000	56,000,000	2,114,702,000
Nonproliferation, Anti-Terrorism, Demining, and Related Programs	5,700,000	5,380,000	3,811,000	3,910,000	2,910,000	2,160,000	1,160,000	1,160,000	1,160,000	1,160,000	39,809,000
Total Departamento de Estado	**131,690,000**	**262,070,000**	**206,773,000**	**160,018,000**	**119,068,000**	**110,656,000**	**97,660,000**	**106,263,000**	**117,660,000**	**58,660,000**	**2,651,762,378**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en Security Assistance Monitor. Disponible en: http://securityassistance.org/data/program/military/Mexico/2000/2020/State%20Department/Global//

1 de 3 (continuación →)

Cuadro 61. Asistencia antinarcóticos para México a través de la Sección 1004 del Departamento de la Defensa de EE. UU. 2000-2017
(Dólares)

Año	Concepto	Cantidad
2000	Programas de inteligencia CN	8,247,000
	Fuerza Conjunta de Tarea Interagencial del Sur	6,000
	Fuerza Conjunta de Tarea Interagencial del Oeste	3,458,000
	Control de Información y Análisis México (IAC)	1,120,000
	Apoyo para la Marina-Armada	537,000
	Apoyo Operativo CN NorthCom México	4,343,000
	Coordinación y Planeación USJFCOM	19,000
Subtotal 2000		**17,730,000**
2001	Sistema de administración de Comando CN	665,000
	Programas de inteligencia CN	11,178,000
	Fuerza Conjunta de Tarea Interagencial del Sur	28,000
	Fuerza Conjunta de Tarea Interagencial del Oeste	3,187,000
	Control de Información y Análisis México (IAC)	652,000
	Apoyo para la Marina-Armada	616,000
	Apoyo Operativo CN NorthCom México	1,786,000
	Coordinación y Planeación USJFCOM	22,000
Subtotal 2001		**18,134,000**
2002	Sistema de administración de Comando CN	665,000
	Programas de inteligencia CN	5,536,000
	Fuerza Conjunta de Tarea Interagencial del Sur	17,000
	Fuerza Conjunta de Tarea Interagencial del Oeste	3,404,000
	Control de Información y Análisis México (IAC)	1,239,000
	Apoyo para la Marina-Armada	1,517,000
	Apoyo Operativo CN NorthCom México	2,448,000
	Equipos de Análisis Táctico	2,000
	Coordinación y Planeación USJFCOM	20,000
Subtotal 2002		**14,848,000**
2003	Sistema de administración de Comando CN	573,000
	Programas de inteligencia CN	6,095,000
	Fuerza Conjunta de Tarea Interagencial del Sur	29,000
	Fuerza Conjunta de Tarea Interagencial del Oeste	3,682,000
	Apoyo para la Marina-Armada	772,000
	Apoyo Operativo CN NorthCom Mexico	1,373,000
	Equipos de Análisis Tácticos	1,117,000
	Coordinación y Planeación USJFCOM	14,000
Subtotal 2003		**13,655,000**

Cuadro 61. Asistencia antinarcóticos para México a través de la Sección 1004 del Departamento de la Defensa de EE. UU. 2000-2017
(Dólares)

Año	Concepto	Cantidad
2004	Sistema de administración de Comando CN	630,000
	Programas de inteligencia CN	6,270,000
	Fuerza Conjunta de Tarea Interagencial del Sur	31,000
	Apoyo para la Marina-Armada	741,000
	Apoyo Operativo CN NorthCom Mexico	1,464,000
	Apoyo MLO NorthCom Mexico	242,000
	Equipos de Análisis Tácticos	1,098,000
	Coordinación y Planeación USJFCOM	17,000
Subtotal 2004		**10,493,000**
2005	Sistema de administración de Comando CN	448,000
	Programas de inteligencia CN	6,576,000
	Fuerza Conjunta de Tarea Interagencial del Sur	24,000
	Apoyo Operativo CN NorthCom México	1,407,000
	Apoyo MLO NorthCom México	245,000
	Equipos de Análisis Tácticos	950,000
Subtotal 2005		**9,650,000**
2006	Sistema de administración de Comando CN	233,000
	Programas de inteligencia CN	6,343,000
	Fuerza Conjunta de Tarea Interagencial del Sur	25,000
	Apoyo Operativo CN NorthCom México	2,411,000
	Apoyo MLO NorthCom México	243,000
	Equipos de Análisis Tácticos	950,000
Subtotal 2006		**10,205,000**
2007	Reporte y Colección bilateral marítima	30,000
	Sistema de administración de Comando CN	201,000
	Programas de inteligencia CN	8,912,000
	CNIES	286,000
	Detección y monitoreo de alerta	1,500,000
	Fuerza Conjunta de Tarea Interagencial del Sur	15,000
	Apoyo Operativo CN NorthCom México	3,473,000
	Apoyo MLO NorthCom México	352,000
	Apoyo a Inteligencia Marítima ONI	36,000
	Equipos de Análisis Tácticos	769,000
Subtotal 2007		**15,574,000**
2008	Programa de apoyo para entrenamiento	12,171,000
Subtotal 2008		**24,823,000**
2009	Programa de apoyo para entrenamiento	29,179,000
Subtotal 2009		**34,164,000**

3 de 3

Cuadro 61. Asistencia antinarcóticos para México a través de la Sección 1004 del Departamento de la Defensa de EE. UU. 2000-2017
(Dólares)

Año	Concepto	Cantidad
2010	Entrenamiento, apoyo para entrenamiento, bases de operaciones, intercambio de información, establecimiento de redes C4 Networks	34,926,000
Subtotal 2010		**53,050,000**
2011	Actividades antinarcóticos	77,570,000
Subtotal 2011		**77,570,000**
2012	Actividades antinarcóticos	70,648,000
Subtotal 2012		**70,648,000**
2013	Análisis de inteligencia	3,324,000
	Infraestructura	10,322,000
	Entrenamiento	17,811,000
	Detección y monitoreo	1,999,000
	Equipamiento	30,653,000
	Comando, Control, Cómputo y Comunicaciones (C4 Networks)	237,000
	Reconocimiento	1,692,000
Subtotal 2013		**66,038,000**
2014	Análisis de inteligencia	5,562,000
	Entrenamiento	13,044,000
	Detección y monitoreo	2,881,000
	Equipamiento	4,096,000
	Transportación	1,131,000
	Comando, Control, Cómputo y Comunicaciones (C4 Networks)	6,186,000
	Planificación y supervisión	1,599,000
Subtotal 2014		**34,499,000**
2015	Asistencia Contranarcóticos	43,911,000
Subtotal 2015		**43,911,000**
2016	Programa Contranarcóticos	58,979
Subtotal 2016		**58,979**
2017	Análisis de inteligencia	597,000
	Infraestructura	864,000
	Entrenamiento	18,035,000
	Detección y monitoreo	5,037,000
	Equipamiento	16,600,000
	Transportación	2,100,000
	Comando, Control, Cómputo y Comunicaciones (C4 Networks)	1,780,000
	Planificación y supervisión	1,133,000
Subtotal 2017		**46,146,000**
Total		**561,196,979**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en Security Assistance Monitor. Disponible en: http://securityassistance.org/data/country/military/Section%201004%20Counter-Drug%20Assistance/2000/2020/Defense%20Department/Latin%20America%20and%20the%20Caribbean//

Cuadro 62. Ayuda de EE. UU. a México a través del programa Control Internacional de Narcóticos y Fortalecimiento de la Ley 2000-2019
(Miles de dólares)

Año	Concepto	Cantidad
Subotal 2000		4,000
Subotal 2001		**10,000**
Subotal 2002		**37,000**
Subotal 2003		**12,000**
Subotal 2004		**37,000**
Subotal 2005		**39,447**
2006	Erradicación	200
	Programa de Desarrollo y Apoyo: Personal no estadounidense	260
	Programa de Desarrollo y Apoyo: ICASS	435
	Programa de Desarrollo y Apoyo: Personal estadounidense	455
	Reforma Anticorrupción	480
	Demanda y Control y Demanda y Reducción	500
	Lavado de dinero y financiamiento criminal	500
	Programa de Desarrollo y Apoyo: Programa de Apoyo	630
	Capacidades de Gobierno: Compartir información	1,000
	Sistema de Justicia: Profesionalización y entrenamiento	3,000
	Sistema de Justicia: Policía y reestructuación del sistema de justicia	5,000
	Interdicción	14,540
	Capacidades de Gobierno: Equipo de inspección no intrusiva	2,567
Subotal 2006		**29,567**
2007	Erradicación	200
	Programa de Desarrollo y Apoyo: Personal no estadounidense	220
	Programa de Desarrollo y Apoyo: ICASS	430
	Programa de Desarrollo y Apoyo: Personal estadounidense	450
	Programa de Desarrollo y Apoyo: Programa de Apoyo	500
	Lavado de dinero y financiamiento criminal: Crimen transnacional	625
	Reforma Anticorrupción	782
	Demanda y Reducción	790
	Capacidades de Gobierno: Compartir información	1,000
	Sistema de Justicia: Profesionalización y entrenamiento	5,000
	Capacidades de Gobierno: Equipo de inspección no intrusiva	6,653
	Sistema de Justicia: Policía y reestructuación del sistema de justicia	7,112
	Interdicción	12,916
Subotal 2007		**36,678**

2 de 3 (continuación →)

Cuadro 62. Ayuda de EE. UU. a México a través del programa Control Internacional de Narcóticos y Fortalecimiento de la Ley 2000-2019
(Miles de dólares)

Año	Concepto	Cantidad
2008	Programa de Desarrollo y Apoyo: ICASS costos	50
	Contranarcóticos: Reducción de la demanda	400
	Reforma Anticorrupción	400
	Programa de Desarrollo y Apoyo: Programa de Apoyo	400
	Capacidades de Gobierno: Compartir información	500
	Lavado de dinero y financiamiento criminal: Crimen transnacional	500
	Estado de Derecho y Derechos Humanos: Policía y reestructuación del sistema de justicia	645
	Programa de Desarrollo y Apoyo: Personal estadounidense	750
	Programa de Desarrollo y Apoyo: Personal no estadounidense	800
	Capacidades del Gobierno: Equipo de inspección no intrusiva	3,000
	Estado de Derecho y Derechos Humanos: Profesionalización y entrenamiento	3,000
	Estado de Derecho y Derechos Humanos: Sistema de Justicia	3,645
	Interdicción	16,108
Subotal 2008		**30,198**
2009	Reforma Anticorrupción	4,500
	Crimen Transnacional	7,000
	Programa de Desarrollo y Apoyo	20,000
	Estado de Derecho y Derechos Humanos	53,500
	Contranarcóticos	159,000
	Contranarcóticos	160,000
Subotal 2009		**404,000**
2010	Programa de Buen Gobierno	11,500
	Programa Crimen Transnacional	10,000
	Programa de Desarrollo y Apoyo: Contranarcóticos	14,000
	Programa de Estado de Derecho y Derechos Humanos	76,500
	Programa Contranarcóticos	78,000
Subotal 2010		**190,000**
2011	Programa Contranarcóticos	15,000
	Programa de Desarrollo y Apoyo: Contranarcóticos	15,000
	Programa de Estado de Derecho y Derechos Humanos	87,000
Subotal 2011		**117,000**
2012	Gobierno justo y democrático: Buen Gobierno	13,000
	Paz y Seguridad: Crimen Transnacional	13,000
	Paz y Seguridad: Contranarcóticos	67,000
	Gobierno justo y democrático: Estado de Derecho y Derechos Humanos	155,500
Subotal 2012		**248,500**

Cuadro 62. Ayuda de EE. UU. a México a través del programa Control Internacional de Narcóticos y Fortalecimiento de la Ley 2000-2019
(Miles de dólares)

Año	Concepto	Cantidad
2013	Paz y Seguridad: Contranarcóticos	43,208
	Paz y Seguridad: Crimen Transnacional	3,324
	Gobierno justo y democrático: Estado de Derecho y Derechos Humanos	123,063
	Gobierno justo y democrático: Buen Gobierno	25,482
Subotal 2013		**195,077**
2014	Paz y Seguridad: Contranarcóticos	50,074
	Paz y Seguridad: Crimen Transnacional	5,000
	Gobierno justo y democrático: Estado de Derecho y Derechos Humanos	84,557
	Gobierno justo y democrático: Buen Gobierno	8,500
Subotal 2014		**148,131**
2015	Paz y Seguridad: Contranarcóticos	46,999
	Paz y Seguridad: Crimen Transnacional	3,357
	Gobierno justo y democrático: Estado de Derecho y Derechos Humanos	41,404
	Gobierno justo y democrático: Buen Gobierno	18,240
Subotal 2015		**110,000**
2016	Programa Anti-Narcóticos	7,200
	Programa contra el Crimen Transnacional	3,500
	Estado de Derecho y Derechos Humanos	28,000
	Gobernabilidad	11,000
Subotal 2016		**49,700**
2017	Programa Anti-Narcóticos	44,183
	Programa contra el Crimen Transnacional	4,000
	Estado de Derecho y Derechos Humanos	41,817
Subotal 2017		**90,000**
2018	Programa Anti-Narcóticos	42,000
	Programa contra el Crimen Transnacional	4,000
	Estado de Derecho y Derechos Humanos	14,000
Subtotal 2018		**60,000**
2019	Programa Anti-Narcóticos	36,000
	Programa contra el Crimen Transnacional	4,000
	Estado de Derecho y Derechos Humanos	9,000
	Reforma al Sector Seguridad y operaciones de estabilización	7,000
Subtotal 2019		**56,000**
Total 2000-2019		**1,904,298**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en Security Assistance Monitor. Disponible en: http://securityassistance.org/data/country/military/International%20Narcotics%20Control%20and%20Law%20Enforcement/2000/2020/State%20Department/Latin%20America%20and%20the%20Caribbean//

1 de 4 (continuación →)

Cuadro 63. Instituciones y dependencias mexicanas participantes en programas de entrenamiento de EE. UU. 2017

Institución o dependencia	Programa	Cantidad
Secretaría de la Defensa Nacional[1]	ACSC Preparatory Course	1
	A/C Structural Maintenance Technician (IAAFA-Spanish)	1
	Advanced Counter Intel Analysis Course	25
	Advanced English Language Instructor Course (AELIC)	1
	Advanced Drivers Training	15
	Air Command & Staff College (ACSC) Resident	1
	Aircraft Maintenance Officer Course (IAAFA-Spanish)	2
	Aircraft Pneudraulics Repairer Spanish	1
	Aircraft Powerplant Repairer Spanish	2
	Aircraft Structural Repairer Spanish	2
	Aircraft Technician Course (IAAFA-Spanish)	3
	Air War College (AWC) Resident Program	1
	ALC Specialized English Training Only	1
	Avionics COMM/NAV EQUIP TECH (IAAFA-Spanish))	5
	Avionics Instrument TECH (IAAFA-Spanish)	6
	AWC Preparatory Course	1
	Basic American Language Instructor Course (BALIC)	1
	Basic Helicopter Crew Chief (IAAFA-Spanish)	2
	Command and General Staff Officer's Course	1
	Command and General Staff Officer's Course (PREP)	2
	Close Quarters Combat (CQC) Training	31
	Close Quarters Combat (CQC), Advanced Marksmanship Training (AMMS)	31
	Corrosion Control Technician (IAAFA-Spanish)	4
	Counter Transnational Threats	1
	Emerging Threats In Contemporary Security Environment	1
	IF American Studies	1
	IF Preparatory Course	1
	IMS Medical Insurance Review	1
	Intelligence Analysis of Transnational Operations	1
	Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance Capabilities MTT#1	10
	Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance Capabilities MTT#2	15
	International Logistics (IAAFA-Spanish)	1
	International Air Weapons Controller Training	1
	International Counterterrorism Fellows Program	1
	International Counterterrorism Fellows Program (PREP)	1
	International Fellows Academix PREP	1
	International Fellows Orientation	1
	International Officer Preparatory	2
	Military Freefall (MFF) Operations and Surveillance/Reconnaissance (SR) techniques	26
	Mounted and Dismounted Operations	35
	Pilot Instrument Procedures (IAAFA-Spanish)	1
	Professional Military Education PREP (PME PREP)	2
	MTT Regional CAPSTONE MPE	1
	Operations & Intelligence Planners Course	15
	Small Unit Tactics (SUT) and Rural/Urban Operations	35
	Sniper, Advanced Marksmanship Training (AMMS), Close Quarters Combat (CQC) Training	25
	Spanish Initial Entry Rotary Wing (OH-58)	5
	Training focused on Linear Targeting TTP's	40
	Turboprop Technician Course (IAAFA-Spanish)	2
	UH-60 Helicopter Repairer Spanish	1
	UN Peace Keeping Operations (English) UNPKO-E	3

Cuadro 63. Instituciones y dependencias mexicanas participantes en programas de entrenamiento de EE. UU. 2017

Institución o dependencia	Programa	Cantidad
Secretaría de la Marina[2]	A/C Structural Maintenance Technician (IAAFA-Spanish)	2
	Advanced Drivers Training	15
	Advanced Infantryman	1
	Aircraft Maintenance Superintendent Course (IAAFA-Spanish)	5
	Advanced Marksmanship Training	48
	Advanced Marksmanship Training, Tactical Combat Casualty Care (TCCC) training and Helo Operations	8
	Advanced Marksmanship Training, Tactical Combat Casualty Care (TCCC), Small Unit Tactics (SUT), and Patrolling training	15
	Aerospace Medicine Flight Surgeon Academic	1
	Aerospace Medicine Primary-International	3
	Aircraft ELECTR Fundamentals TECH (IAAFA-Spanish)	1
	Aircraft Hydraulic Systems Technician (IAAFA-Spanish)	3
	Aircraft Pneudraulics Repairer Spanish	1
	Aircraft Powerplant Repairer Spanish	3
	Aircraft Powertrains Repairer Spanish	3
	Aircraft Structural Repairer Spanish	2
	ALC Specialized English Training Only	9
	Aviation Maintenance Supervisor Spanish	1
	Aviation Safety Command (ASC)	1
	Avionic Mechanic (UH-60M) (TRANS)	1
	Avionic Mechanic Spanish	2
	Avionics COMM/NAV EQUIP TECH (IAAFA-Spanish))	1
	Avionics Instrument Technician (IAAFA-Spanish)	2
	AVTRA Advance HELO MPTS	2
	AVTRA Flight SURG T6/TH-57	1
	Basic American Language Instructor Course (BALIC)	3
	Basic Instructor Course (IAAFA-Spanish)	3
	Basic Officer Course USMC	3
	Basic Reconnaissance Course	1
	Basic Reconnaissance Primer Course	1
	Civil Affairs Operations	4
	Civil-Military Response to Terrorism	1
	Close Quarters Combat (CQC) Training	40
	Coastal Navigation Training	30
	Combating Terrorism Policy And Strategy-MA	1
	COMB STRAT INTEL Training Program	1
	Command & Staff COLL USMC	1
	Comprehensive Security Responses To Terrorism	1
	Corrosion Control Technician (IAAFA-Spanish)	2
	Counter Transnational Threats	4
	Countering Violent Extremist Seminar	1
	CYBER Network (Spanish)	2
	CYBER Security (Spanish)	2
	Eisenhower School	1
	Emergency War Surgical Course (EWSC)	2
	Expeditionary Warfare School	1
	EWO International	3
	Fire Support Coordination	3
	Flight Nurse	4
	Full Mission Profile Culmination Training/Ares Journey	40
	Full Mission Profile Culmination Training/NAVAJA	80
	High Risk/Specialty Physical	1

3 de 4 (continuación →)

Cuadro 63. Instituciones y dependencias mexicanas participantes en programas de entrenamiento de EE. UU. 2017

Institución o dependencia	Programa	Cantidad
Secretaría de la Marina[2]	IF American Studies	1
	IF Preparatory Course	1
	IMS Medical Insurance Review	1
	Information Technology Fundamentals (ITF) (3D032)	2
	Intelligence Analysis of Transnational Operations	2
	INTEL, SURV & RECON Fund (ISR) IAAFA-Spanish)	3
	Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance Capabilities MTT#1	13
	Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance Capabilities MTT#2	14
	International Anti-Terrorism/Anti Piracy (IATP)	1
	International ASW Air Control	3
	International ASW JR Officer Course	2
	International Boarding Officer Course	2
	International CIC Watch Officer	3
	International Counterterrorism Fellows Program	1
	International Counterterrorism Fellows Program (PREP)	1
	International EOD PH II Surface	1
	International EOD Phase I	1
	International JT Maritime TACT DEV	2
	International Logistics (IAAFA-Spanish)	4
	International Maritime Officer (IMOC)	2
	International Maritime Staff Operators Course (I-MSOC)	1
	International Motor Lifeboat (MLB) Coxswain Course	4
	International Operational Law	1
	International Surface Warfare Officer Department HD Operations Specialty	3
	International Tactical Communications Course (ITCC)	3
	Joint Operations	1
	Legal Aspects Of Defense SUP Of Civil Authorities	1
	Logistics Officer	1
	Maneuver Captains Career	1
	Maneuver CCC IMSO PREP	1
	Marine Combat Instructor Course	1
	Maritime Interdiction	22
	Maritime maintenance training	30
	Medical Assitance	2
	Medical Strategic Leadership Program	1
	Military Information Support Operations participation in Full Mission Profile Culmination Training/Ares Journey	52
	Mission Planning Training	20
	Naval Command College	1
	Naval Staff College	1
	NITC Rotary Pilot PREP (Whiting Field)	2
	On-the-Job-Training (On-the-job Training) ADMIN (IAAFA-Spanish)	4
	Pilot AVTRA Pre-Flight INDOC (API)	1
	Pilot Instrument Procedures (IAAFA-Spanish)	3
	Program On CYBER Security Studies (PCSS)	1
	Program On Terrorism And Security Studies	1
	Rural and Mounted Operations training	40
	Spanish Initial Entry Rotary Wing (OH-58)	2
	Spanish UH-60 Aviator Qualification	2
	Spanish UH-60M Aviator Qualification (TRANS)	1
	Tactical Communication Training	48
	UH-60 Helicopter Repairer Spanish	2
	UH-60 Helicopter Repairer Supervisor Spanish	3
	Undergraduate CYBER Training (Phase I) (17D1)	2
	UN Peace Keeping Operations (English) UNPKO-E	3
	USCG Academy	4

Cuadro 63. Instituciones y dependencias mexicanas participantes en programas de entrenamiento de EE. UU. 2017

Institución o dependencia	Programa	Cantidad
Procuraduría General de Justicia de la República	Advanced Helicopter Crew Chief (IAAFA-Spanish)	8
	Avionics Instrument TECH (IAAFA-Spanish)	3
	Basic Helicopter Crew Chief (IAAFA-Spanish)	5
	Corrosion Control Technician (IAAFA-Spanish)	5
	IMS Medical Insurance Review	22
	Instructor Pilot Instrument PROC (IAAFA-Spanish)	1
	Pilot Instrument Procedures (IAAFA-Spanish)	1
Policía Federal	A/C Structural Maintenance Technician (IAAFA-Spanish)	1
	Advanced Drivers Training	15
	Aircraft Electrician Spanish	2
	Aircraft Maintenance Officer Course (IAAFA-Spanish)	1
	Aircraft Pneudraulics Repairer Spanish	2
	Aircraft Powerplant Repairer Spanish	2
	Aircraft Powertrain Repairer Spanish	1
	Aircraft Technician Course (IAAFA-Spanish)	1
	Aviation Maintenance Supervisor Spanish	1
	Avionics COMM/NAV EQUIP TECH (IAAFA-Spanish))	4
	Avionics Instrument TECH (IAAFA-Spanish)	1
	Basic Helicopter Crew Chief (IAAFA-Spanish)	1
	Basic Instructor Course (IAAFA-Spanish)	1
	Corrosion Control Technician (IAAFA-Spanish)	1
	Counter Transnational Threats	3
	CYBER Network (Spanish)	6
	Engineer Operations	3
	Geospatial Intelligence Training	18
	IMS Medical Insurance Review	11
	Intelligence Analysis Of Transnational Operations	3
	International Logistics (IAAFA-Spanish)	1
	Medical Assistance	3
	On-the-Job-Training (On-the-job Training) ADMIN (IAAFA-Spanish)	2
	Search & Rescue Planning (SAR) IAAFA-Spanish	2
	Small Unit Tactics (SUT) and Advanced Marksmanship Training (AMMS)	69
	Spanish Air Mission Commander	1
	Spanish Aviation Safety Management	5
	Spanish Aviator (UH-60FS) (Refresher)	4
	Spanish Instrument Refresher	3
	Spanish Maintenance Manager	6
	Spanish UH-60 Aircraft Maintenance Technician	2
	Spanish UH-60 Aviator Qualification	3
	Spanish UH-60 Instructor Pilot	1
	Spanish UH-60 Maintenance Test Pilot	1
	Spanish UH-60M Aviator Qualification (TRANS)	1
	UH-60 Helicopter Repairer Spanish	1
	UH-60 Helicopter Repairer Supervisor Spanish	4
Secretaría de Gobernación[3]	Combating Transnational Organized Crime	1
	Cyber Policy Development	1
	Defense Policy And Complex Threats	1
	Program On Countering Transnational Organized Crime (CTOC)	1
	Spanish Instrument Refresher	1
	Strategic Implications of Human Rights And Rule Of Law	1
	Strategy and Defense Policy	1
Secretaría de Seguridad Pública[4]	Spanish Instrument Refresher	1

Fuente: Elaboración CASEDE con base en Foreign Military Training. Joint Report to Congress, Department of Defense and the Department of State, Volume I, 2017.

[1] Incluye al Colegio de la Defensa Nacional y Fuerza Aérea.

[2] Incluye al Centro de Estudios Navales, al Estado Conjunto de la Armada y a la Heroica Escuela Naval Militar.

[3] Incluye al Servico de Protección Federal y a la Policía Federal de la cual, en tres casos no se específica el nivel de gobierno.

[4] Se incluye como en la descripción de la fuente original.

Cuadro 64. Financiamiento a México dentro de la Iniciativa Mérida 2008-2020
(Millones de dólares)

Cuenta	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019[2]	2020 (Solicitado)
Fondo de Ayuda Económica[1]	20.0	15.0	9.0	18.0	33.3	32.1	35.0	33.6	39.0	40.9	39.0	s.d.	20.3
Financiamiento Militar Extranjero	116.5	39.0	265.2	8.0	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley	263.5	406.0	365.0	117.0	248.5	190.1	143.1	110.0	100.0	90.0	100.0	s.d.	56.0
Total	**400.0**	**460.0**	**639.2**	**143.0**	**281.8**	**222.2**	**178.1**	**143.6**	**139.0**	**130.9**	**139.0**	**s.d.**	**76.3**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en "Mexico: Background and U.S. Relations", Congressional Research Service, actualización al 2 mayo de 2019. Disponible en: https://fas.org/sgp/crs/row/R42917.pdf

[1] Para el año fiscal 2017, los programas de Mérida administrados por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) se financiaron a través de la cuenta de Asistencia para el Desarrollo en lugar del Fondo de Ayuda Económica.

[2] En la solicitud de presupuesto para el año fiscal 2019, la Administración Trump propone una nueva cuenta de ayuda para fusionar las cuentas del Fondo de Apoyo Económico y Desarrollo. Debe conocerse como la cuenta del Fondo de Apoyo Económico y Desarrollo, o ESDF.

n.a. No aplica. A partir de 2012, el Financiamiento Militar Extranjero ya no formó parte de la Iniciativa Mérida.

s.d. Sin dato.

Cuadro 65. Personal mexicano participante en instituciones de Seguridad de EE. UU. 2012-2017

Institución	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Academy of Health Sciences	0	0	0	0	0	1	1
ACSS	1	0	0	0	0	0	1
AFNORTH A2	0	0	0	0	0	27	27
AFNORTH A2-4	0	0	0	16	0	0	16
AFNORTH A2-5	0	0	0	0	0	18	18
AFNORTH A2-6	0	0	0	0	0	10	10
AFNORTH A2-9	0	0	0	0	0	15	15
AFNORTH-5	0	0	0	20	0	0	20
AFNORTH-6	0	0	0	11	0	0	11
AFNORTH-7	0	0	11	21	0	0	32
AFNORTH-8	0	0	11	35	0	0	46
AFNORTH-9	0	0	31	21	0	0	52
APSS	1	0	5	0	0	0	6
Armor School	0	0	3	0	0	0	3
Army War College	2	3	2	2	4	2	15
ARNG Warrior Training CTR	0	0	2	3	0	0	5
ARNORTH	0	222	0	0	0	0	222
ARNORTH and SCARNG	0	46	0	0	0	0	46
ARNORTH and SCARNG-4	0	4	0	0	0	0	4
ARNORTH and TXANG	0	127	0	0	0	0	127
ARNORTH and TXANG-24	0	30	0	0	0	0	30
ARNORTH and TXANG-4	0	16	0	0	0	0	16
ARNORTH and TXANG-6	0	5	0	0	0	0	5
ARNORTH and TXANG-8	0	3	0	0	0	0	3
ARNORTH and TXANG-9	0	13	0	0	0	0	13
ARNORTH-17	0	17	0	0	0	0	17
ARNORTH-3	0	12	0	80	0	0	92
ARNORTH-5	0	12	14	130	0	0	156
ARNORTH-6	0	37	42	104	0	0	183
ARNORTH-8	0	0	0	483	0	0	483
ARNORTH/704th MI Bde-6	0	0	20	0	0	0	20
ARNORTH/DIA-10	0	0	25	0	0	0	25
Asia Pacific Center for Security Studies	1	0	3	0	1	1	6
ATF-7	0	0	25	0	0	0	25
Aviation Logistics School	51	26	8	38	60	56	239
Aviation School	103	40	26	65	26	39	299
CBP-5	0	0	30	0	0	0	30
Center for Civil-Military Relations Monterey CA	5	4	5	0	2	1	17
Center for Information Dominance Learning Site NORFOLK VA	0	0	0	0	0	3	3
Center for Information Dominance Unit San Diego	0	0	0	1	0	0	1
CG NATL MOTOR LIFEBOAT SCHOOL CAPE DISAPPOINMENT WA	0	7	1	0	0	4	12
CHDS	205	0	0	0	0	0	205
CNATT NAVAL AVIATION SCHOOLS COMMAND PENSACOLA FL	2	2	1	2	0	0	7
CO Marine Corps Combat Service Support School CA	0	0	2	0	0	1	3
CO Naval Air Technical Training Center	0	0	0	4	0	0	4
COGARD INTL TRNG DET TRACEN YORKTOWN VA	14	69	43	3	0	0	129
Cogard Training Center Yorktown VA	13	13	9	0	4	4	43
College of International Security Affairs	0	0	0	0	4	5	9
COLUMBUS AFB MS	1	0	1	0	0	0	2
Command & General Staff College	3	3	1	0	2	5	14
Commandant Joint Forces Staff College Norfolk VA	3	0	0	0	0	0	3
Commanding General, Education Command Quantico VA	2	3	10	7	8	5	35

2 de 3 (continuación →)

Cuadro 65. Personal mexicano participante en instituciones de Seguridad de EE. UU. 2012-2017

Institución	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Conference Center of the Americas, Miami FL	0	0	1	0	0	0	1
CORPS RECRUIT DEPOT WRR SAN DIEGO CA	0	84	0	0	0	0	84
CSCS Detachment East Norfolk VA	0	0	0	0	0	3	3
CSCS Fleet Anti-Submarine Warfare Training CE	0	0	0	0	0	2	2
CTW 4 Corpus Christi TX	0	0	1	2	0	0	3
CTW 5 MILTON FL	0	2	2	1	4	3	12
Defense Institute of International Legal STUD	0	0	1	0	0	1	2
Defense Intelligence Agency	1	0	0	1	0	2	4
DET 361 TRS, Pensacola NAS FL	0	0	2	0	4	0	6
DLIELC, LACKLAND AFB TX	15	23	6	17	2	18	81
Eastern Aviation Training Site	0	0	20	0	0	0	20
Eisenhower School for National Security	1	2	1	0	2	1	7
Expeditionary Warfare Training Group Pacific San Diego, CA	1	0	4	2	0	1	8
Field Artillery School	1	2	1	1	0	0	5
Flight Safety International Learn Center-San Antonio TX	0	2	2	0	0	0	4
GMCSS	0	0	1	0	2	6	9
HURLBURT FIELD, FL	12	0	0	0	0	0	12
Infantry School	0	2	5	8	0	4	19
Inter-American Air Forces Academy, Lackland AFB, TX	68	89	57	94	30	90	428
Inter-American Defense College	2	3	2	0	18	0	25
JFK Special Warfare Center Inter American Air Forces	1	2	1	2	0	0	6
JSOU-MACDILL AFB	0	0	0	0	0	1	1
Keesler AFB MS	0	0	0	0	4	4	8
Lackland AFB, TX	0	0	0	0	0	2	2
Learning Tree International Reston VA	1	0	0	0	0	0	1
Little Rock AFB, AR	0	0	1	0	0	0	1
MARFORNORTH-10	0	0	1454	203	0	0	1657
MARFORNORTH-12	0	1050	0	0	0	0	1050
MARFORNORTH-4	0	120	0	0	0	0	120
MARFORNORTH-5	0	0	81	220	0	0	301
Marine Corps Detachment Naval Station Newport RI	1	0	0	0	0	0	1
Marshall Center(MC)	2	0	0	3	0	3	8
Maxwell AFB, AL	3	3	4	4	6	5	25
Medical Education Training Campus	0	0	2	0	0	0	2
National Defense University	3	2	1	0	0	0	6
National Geospatial Intelligence College	0	0	11	18	0	0	29
National War College	3	0	0	3	0	4	10
Naval Aviation Schools Command Pensacola	0	0	0	0	2	1	3
Naval Command College Newport RI	0	0	2	1	2	1	6
Naval Postgraduate School Monterey CA	1	0	3	2	2	1	9
Naval Safety Center Detachment Pensacola FL	0	0	0	0	0	1	1
Naval School Explosive Ordnance Disposal Eglin Aire Force Base, FL	4	2	3	1	2	2	14
Naval Staff College Newport RI	1	1	0	1	2	1	6
NAVNORTH-6	0	0	0	21	0	0	21
NAVNORTH-7	0	0	0	18	0	0	18
NAVSCSCOLCENSERVSUP SITE NEWPORT, RI	1	2	1	2	0	0	6
NAVWARCOL CFMCC PEARL HARBOR HI	0	1	0	0	0	0	1

Cuadro 65. Personal mexicano participante en instituciones de Seguridad de EE. UU. 2012-2017

Institución	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
NAVWARCOL Newport RI	0	0	0	0	0	1	1
Navy Medicine Operational Training Center DET	0	0	0	0	2	1	3
Navy Supply Corps School Newport, RI	1	2	0	0	0	0	3
NESA	0	0	0	0	0	1	1
NETSAFA INTERNATIONAL TRAINING CENTER PENSACOLA, FL	3	2	2	2	0	2	11
NITC, NAS Pensacola FL	0	0	0	0	1	1	2
ONLC,DALLAS TX	1	0	0	0	0	0	1
Physicak TNG Loc Not Required	0	0	0	0	0	34	34
RANDOLPH AFB, TX	0	1	0	0	0	0	1
SOCNORTH-1	0	0	0	0	0	45	45
SOCNORTH-10	0	0	0	0	0	77	77
SOCNORTH-12	0	0	30	291	0	398	719
SOCNORTH-15	0	0	0	63	0	0	63
SOCNORTH-16	0	0	0	76	0	0	76
SOCNORTH-17	0	0	0	0	0	120	120
SOCNORTH-18	0	0	260	120	0	0	380
SOCNORTH-2	0	0	50	30	0	22	102
SOCNORTH-3	0	0	0	30	0	60	90
SOCNORTH-4	0	0	0	55	0	133	188
SOCNORTH-5	0	0	0	60	0	0	60
SOCNORTH-6	0	0	0	60	0	0	60
SOCNORTH-7	0	0	0	0	0	23	23
SOCNORTH-8	0	0	305	266	0	20	591
SUPPORT SCH CAMP LEJEUNE NC	0	1	0	0	0	0	1
SURFACE WARFARE OFFICERS SCHOOL COMMAND NEWPORT RI	12	2	0	0	0	8	22
TSC BCT (3/3 ID)-10	0	0	305	0	0	0	305
TSC BCT (3/3 ID)-11	0	0	20	0	0	0	20
TSC BCT (3/3 ID)-12	0	0	20	0	0	0	20
TSC BCT (3/3 ID)-6	0	0	20	0	0	0	20
Tyndall AFB, FL	0	0	0	3	2	2	7
U.S. Army Combat Readiness Center	1	0	0	0	0	0	1
University Virginia Darden School Charlottesville, NC	1	1	0	0	0	0	2
UNK	785	0	0	0	0	0	785
US NAV SMALL CRAFT INSTR AND TECH TRNG SCH STENNIS SPACE CTR MS	39	34	14	12	0	3	102
USAFAM, Wright-Patterson AFB, OH	0	0	0	0	0	7	7
USCG Academy	0	0	0	0	0	1	1
USCG AVIATION TECHNICAL TRAINING CTR ELIZABETH CITY NC	1	1	0	0	0	2	4
USMA	0	6	1	0	0	0	7
USNA	0	0	0	0	6	0	6
Western Hemis Institute for Security Cooperation	16	18	17	20	6	41	118
WJPC	0	0	70	21	0	24	115

Fuente: Elaboración CASEDE con base en Foreing Military Training, Joint Report to Congress, Department of Defense and the Department of State, Volume I, 2012-2017.

Derechos Humanos

Glosario	
Sigla o abreviatura	**Institución**
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CPJ	Comittee to Protect Journalists
ENADID	Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
ENVIPE	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública
FEADLE	Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión
FGR	Fiscalía General de la República
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INM	Instituto Nacional de Migración
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
OAD PRS SEGOB	Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación
PGR	Procuraduría General de la República
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEMAR	Secretaría de Marina
SEP	Secretaría de Educación Pública

Cuadro 66. Las 10 principales autoridades del ámbito federal señaladas en los expedientes de quejas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2000-2019

Autoridades	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
CFE	60	67	68	518	101	223	1,187	198	n.d.	n.d.	229	262	1,012	432	n.d.	316	n.d.	n.d.	n.d.	315
SEMAR	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	495	418	385	374	378	258	259	284	n.d.
ISSSTE	n.d.	55	60	127	128	217	202	270	256	206	343	583	700	536	538	705	838	1,078	1,215	1,822
SEP	50	n.d.	52	121	195	201	n.d.	311	237	289	343	656	852	599	530	548	537	656	746	707
Policía Federal[1]	n.d.	87	60	84	74	n.d.	146	136	284	197	595	767	802	619	580	783	660	425	356	274
PGR/FGR[2]	231	342	293	586	671	675	516	671	769	680	537	769	742	735	487	761	512	422	375	473
OAD PRS SEGOB[3]	53	184	65	249	603	514	226	220	216	240	480	799	934	1,292	1,177	1,308	1,619	377	n.d.	n.d.
INM	58	50	51	115	107	419	274	335	258	240	389	1,301	482	454	450	688	532	521	587	714
IMSS	123	163	224	440	481	803	794	1,015	1,007	701	1,083	1,668	1,876	1,660	1,542	2,185	2,074	2,634	2,532	3,374
SEDENA	116	114	105	180	143	186	182	367	1,230	1,791	1,415	1,695	1,503	811	642	622	439	415	382	482

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el Informe de Actividades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011-2019.

[1] Para 2019 la Policía Federal se incorpora a la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana (SSPC), que atrae las funciones de la Comisión Nacional de Seguridad.

[2] A partir del año 2019 se crea la Fiscalía General de la República (FGR), que sustituye a la Procuraduría General de la República (PGR) conforme a la publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 14 de diciembre del 2018.

[3] Del año 2000 al 2005 se consideraron los expedientes de queja dirigidos a la Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación.

n.d. No disponible.

Cuadro 67. Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hacia autoridades e instituciones de Seguridad, Defensa y Justicia 2000-2019

Autoridades e instituciones	2000-2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
SEDENA	75	25	15	3	1	2	5	3	5	2	136
SEMAR	16	6	6	7	1	0	7	4	4	3	54
Sistema de Justicia Militar	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9
CNS[1]	0	0	0	20	8	7	6	13	10	s.d.	64
SSPC[2]	36	15	9	0	0	0	0	0	0	11	71
Policía Federal[3]	1	0	0	0	0	0	0	0	0	s.d.	1
PGR/FGR[4]	30	6	3	5	4	3	6	13	13	8	91
SEGOB	3	0	2	0	0	0	0	0	0	0	5
CNI[5]	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el Informe de Actividades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011-2019.

1 La Comisión Nacional de Seguridad (CNS) asume las funciones de la Secretaría de Seguridad Pública a partir de 2013.

2 En 2019 se crea la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana (SSPC), que atrae las funciones de la CNS.

3 Entre 2001 y 2009 la Policía Federal tenía el nombre de Policía Federal Preventiva.

4 A partir del año 2019 se crea la Fiscalía General de la República (FGR), que sustituye a la Procuraduría General de la República (PGR) conforme a la publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 14 de diciembre del 2018

5 En 2019, el Centro de Información y Seguridad Nacional (CISEN) modificó su nombre a Centro Nacional de Inteligencia (CNI), incorporado a la SSPC.

Cuadro 68. Selección de violaciones graves de derechos humanos. Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2000-2019

Violaciones graves	2000-2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018[1]	2019[1]	Total
Retención ilegal	33	14	8	10	4	6	8	7	5	5	100
Empleo arbitrario de la fuerza pública	10	0	0	5	3	0	4	0	0	1	23
Cateos y visitas domiciliarias ilegales	15	0	0	0	0	0	5	0	4	2	26
Tortura	37	9	11	13	2	0	8	9	4	7	100
Detención arbitraria	76	19	22	15	4	5	12	16	6	11	186
Trato cruel y/o degradante	89	26	22	18	13	8	12	9	4	2	203
Desaparición forzada o involuntaria de personas	5	3	5	0	1	0	1	6	0	5	26

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el Informe de Actividades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2000-2019.
[1] Se consideraron los hechos violatorios identificados en las Recomendaciones por Violaciones Graves de los Derechos Humanos.

Cuadro 69. Homicidios de periodistas 2000-2020

Año	CNDH[1]	FEADLE[2]		Artículo 19[5]	
		Indagatorias abiertas[3]	Por labor periodística[4]	Mujeres	Hombres
2000	0	4	n.d.	0	3
2001	4	4	n.d.	0	3
2002	2	3	n.d.	0	2
2003	1	1	n.d.	0	1
2004	5	5	n.d.	0	4
2005	4	4	n.d.	1	2
2006	10	10	n.d.	0	10
2007	4	4	n.d.	0	3
2008	10	10	n.d.	2	8
2009	12	12	n.d.	0	9
2010	9	4	3	0	10
2011	9	13	4	2	6
2012	7	12	4	1	6
2013	5	15	6	0	4
2014	9	2	1	0	5
2015	12	8	3	0	7
2016	13	11	2	1	10
2017	10	16	4	1	11
2018	11	13	2	1	8
2019	12	0	0	1	9
2020	6	1	0	1	1
Total	**155**	**152**	**29**	**11**	**122**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el Informe Estadístico de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, 2019. Informe de Actividades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011-2019. Journalists killed in Mexico, CPJ. Disponible en: https://cpj.org/americas/mexico/. Periodistas asesinados desde el año 2000, Article 19. Disponible en: https://articulo19.org/periodistasasesinados/

1 Los datos corresponden al periodo de enero del 2000 al 17 de mayo del 2020.

2 Los datos corresponden al periodo de enero del 2000 a mayo del 2020.

3 Esta cifra está compuesta por los expedientes iniciados en la FEADLE por homicidios de periodistas; y de los expedientes recibidos de las Delegaciones Estatales de la PGR/FGR por incompetencias internas, por lo que en los registros de inicios, en algunos casos hay dos expedientes por el mismo delito; que posteriormente se acumulan en el expediente iniciado en la FEADLE.

4 Seguimiento a homicidios de periodistas derivado de su actividad periodística.

5 Los datos corresponden al periodo de enero del 2000 a mayo del 2020.

n.d. No disponible.

Cuadro 70. Homicidios de personas defensoras de derechos humanos 2006-2020

Año	CNDH[1]	Front Line Defenders[2]	
		Mujeres	Hombres
2006-2015	29	n.d.	n.d.
2016	0	2	6
2017	5	3	28
2018	6	4	44
2019	9	5	19
2020	2	n.d.	n.d.
Total	**51**	**14**	**97**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el Informe de Actividades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011-2019; Comunicado de Prensa DGC/110/20 y Comunicado de Prensa DGC/095/20; Front Line Defenders, Annual Report 2015-2019.
[1] Los datos corresponden al periodo de enero del 2000 a marzo del 2020.
[2] Los datos corresponden al periodo de enero del 2015 a diciembre del 2019.
n.d. No disponible.

Cuadro 71. Homicidios de periodistas por entidad federativa y año 2000-2019

Entidad federativa	Total[1]
Baja California	1
Baja California Sur	0
Chiapas	1
Chihuahua	15
Ciudad de México	2
Coahuila	3
Durango	5
Estado de México	4
Guerrero	13
Jalisco	3
Michoacán	4
Morelos	0
Nayarit	0
Nuevo León	1
Oaxaca	5
Puebla	1
Quintana Roo	5
San Luis Potosí	1
Sinaloa	6
Sonora	1
Tabasco	1
Tamaulipas	13
Veracruz	15
Total	**100**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el Informe Estadístico de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, 2019.
[1] Los datos corresponden al periodo de enero del 2000 al 31 de diciembre de 2019.

Cuadro 72. Homicidios a periodistas. Comparativo entre cuatro gobiernos 2000-2019

Presidentes	Años[1]	Homicidios
Vicente Fox	Diciembre de 2000 a noviembre de 2006	25
Felipe Calderón	Diciembre de 2006 a noviembre de 2012	52
Enrique Peña Nieto	Diciembre de 2012 a noviembre de 2018	59
Andrés Manuel López Obrador[2]	Diciembre de 2018 a diciembre de 2019	13
Total		**149**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el Informe de Actividades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011-2019.
[1] Datos de diciembre de 2018 a diciembre de 2019.
[2] Información hasta el 18 de diciembre del 2019.

Cuadro 73. Solicitudes de periodistas para ingresar al Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas 2012-2019

Año	Presentadas	Admitidas	No admitidas
2012[1]	4	3	1
2013	54	49	5
2014	73	45	28
2015	80	74	6
2016	57	47	4
2017	102	92	10
2018	132	110	22
2019[2]	41	41	0
Total	**255**	**211**	**44**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el Informe Estadístico del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, Secretaría de Gobernación, marzo 2019.
[1] Los datos corresponden al periodo de octubre a diciembre.
[2] Los datos corresponden al periodo de enero a marzo.

Cuadro 74. Probables personas agresoras beneficiarias del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas 2012-2019

Año	Periodistas				Personas defensoras de Derechos Humanos			
	Personal del servicio público	Particulares	No identificado	Total	Personal del servicio público	Particulares	No identificado	Total
2012[1]	3	1	0	4	8	10	4	22
2013	24	17	13	54	32	15	17	64
2014	20	16	7	43	10	4	5	19
2015	31	36	41	108	17	16	24	57
2016	17	13	19	49	10	19	21	50
2017	38	31	29	98	14	19	19	52
2018	35	26	14	75	19	18	8	45
2019[2]	6	8	5	19	6	5	6	17
Total	**174**	**148**	**128**	**450**	**116**	**106**	**104**	**326**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el Informe Estadístico del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, Secretaría de Gobernación, marzo 2019.
[1] Los datos corresponden al periodo de octubre a diciembre.
[2] Los datos corresponden al periodo de enero a marzo.

Cuadro 75. Porcentaje de agresiones recibidas por periodistas y personas defensoras según tipo de persona agresora 2018

Persona agresora	Periodistas		Total[1]	Personas defensoras de derechos humanos		Total[2]	Total[3]
	Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres		
Policía Municipal	14%	3%	11%	8%	14%	11%	11%
Policía Estatal	13%	3%	10%	10%	15%	12%	11%
Policía Ministerial o Judicial	10%	6%	9%	6%	4%	5%	8%
Ministerio Público y Procuradurías Estatales	5%	5%	5%	6%	5%	6%	5%
Procuraduría General de la República	1%	3%	2%	4%	0%	2%	2%
Ejército	1%	1%	1%	5%	9%	6%	3%
Marina	0%	0%	0%	3%	0%	2%	1%
Jueces	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Políticos/ otros funcionarios públicos	23%	29%	24%	13%	28%	19%	23%
Empresa privada	3%	8%	5%	5%	1%	3%	4%
Crimen organizado	11%	5%	9%	10%	12%	11%	10%
Sindicatos	4%	8%	5%	12%	0%	7%	6%
Otros grupos privados (caciques, terratenientes, grupos de choque, paramilitares)	9%	17%	11%	12%	3%	8%	10%
Colegas	6%	11%	8%	6%	9%	7%	8%
Total	**72%**	**28%**	**100%**	**58%**	**42%**	**100%**	**100%**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en la Encuesta Seguridad y Ejercicio de la Libertad de Expresión en México 2018.
[1] Se refiere al porcentaje total de agresiones que recibieron las y los periodistas por cada persona agresora.
[2] Se refiere al porcentaje total de agresiones que recibieron las personas defensoras de derechos humanos por cada persona agresora.
[3] Se refiere al porcentaje total de agresiones que recibieron tanto periodistas como personas defensoras de derechos humanos por cada persona agresora.
Nota: La encuesta cuenta con un total de 429 respuestas efectivas de una población estimada de 25,000.

Cuadro 76. Tipo de agresiones a personas beneficiarias del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas 2012-2019

Año	Agresiones a periodistas				Agresiones a personas defensoras			
	Secuestro/ Privación de la libertad[1]	Agresión Física	Amenaza	Total	Secuestro/ Privación de la libertad	Agresión Física	Amenaza	Total
2012[2]	1	1	3	5	1	5	15	21
2013	3	18	38	59	3	15	44	62
2014	1	19	26	46	0	6	15	21
2015	2	21	62	85	1	6	25	32
2016	1	10	31	42	0	4	42	46
2017	1	16	64	81	0	15	34	49
2018	4	15	45	64	4	14	25	43
2019[3]	0	4	15	19	n.d.	6	12	18
Total	**13**	**104**	**284**	**401**	**9**	**71**	**212**	**292**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el Informe Estadístico del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, Secretaría de Gobernación, marzo 2019.

[1] Secuestro o privación ilegal de la libertad que sufrió una persona beneficiaria anteriormente e hizo referencia al hecho al solicitar su incorporación.

[2] Los datos corresponden al periodo de octubre a diciembre.

[3] Los datos corresponden al periodo de enero a marzo.

Nota: Los totales pueden no coincidir por errores en la fuente original.

Cuadro 77. Porcentaje de agresiones recibidas por periodistas y personas defensoras de derechos humanos según tipo de agresión 2018

Tipo de agresión	Periodistas			Personas defensoras de derechos humanos			Total[3]
	Mujeres	Hombres	Total[1]	Mujeres	Hombres	Total[2]	
Amenaza/intimidación a su familia/amigos	18%	22%	21%	24%	26%	25%	22%
Coerción (busca explícitamente cambiar un comportamiento)	9%	14%	12%	4%	3%	3%	9%
Vigilancia (seguirlos)	8%	20%	16%	18%	13%	15%	16%
Ataque a la integridad física (lesiones, tortura)	5%	10%	8%	2%	6%	4%	7%
Privación de la libertad/secuestro	4%	3%	3%	0%	1%	0%	2%
Ataque a bienes materiales	1%	7%	5%	5%	3%	4%	4%
Agresión de tipo sexual	2%	0%	1%	3%	0%	1%	1%
Acoso (pretende iniciar un contacto personal contra su voluntad) y hostigamiento	9%	2%	4%	13%	4%	8%	6%
Intervención de comunicaciones	12%	7%	8%	11%	13%	13%	10%
Intervención de página web/portal	8%	5%	6%	3%	5%	4%	5%
Difamación	14%	9%	11%	9%	20%	15%	12%
Iniciación de acciones penales/civiles	2%	1%	1%	0%	4%	2%	2%
Identificación de personas defensoras de derechos humanos y periodistas como enemigos y blancos legítimos	9%	2%	4%	7%	2%	4%	4%

Fuente: Elaboración CASEDE con base en la Encuesta Seguridad y Ejercicio de la Libertad de Expresión en México 2018, CASEDE.

[1] Se refiere al porcentaje total de agresiones que recibieron las y los periodistas por cada tipo de agresión.

[2] Se refiere al porcentaje total de agresiones que recibieron las personas defensoras de derechos humanos por cada tipo de agresión.

[3] Se refiere al porcentaje total de agresiones que recibieron tanto periodistas como personas defensoras de derechos humanos por cada tipo de agresión.

Nota: La encuesta cuenta con un total de 429 respuestas efectivas de una población estimada de 25,000.

Cuadro 78. Personas registradas como no localizadas por entidad federativa. Fuero común y federal 2005-2018

Entidad federativa	Mujeres		Hombres		Total
	Fuero federal[1]	Fuero común[2 3]	Fuero federal[4 5]	Fuero común[6]	
Aguascalientes	1	109	8	124	242
Baja California	7	354	19	508	888
Baja California Sur	s.d.	4	s.d.	35	39
Campeche	s.d.	13	s.d.	21	34
Chiapas	2	52	5	184	243
Chihuahua	10	218	15	1,799	2,042
Ciudad de México	15	319	37	405	776
Coahuila	3	320	22	1,382	1,727
Colima	1	180	1	410	592
Durango	1	62	3	349	415
Estado de México	10	1,777	17	2,083	3,887
Guanajuato	s.d.	102	6	510	618
Guerrero	35	287	273	1,148	1,743
Hidalgo	1	66	3	78	148
Jalisco	1	386	23	2,971	3,381
Michoacán	10	231	44	973	1,258
Morelos	8	95	10	143	256
Nayarit	1	9	1	129	140
Nuevo León	2	755	22	2,120	2,899
Oaxaca	5	97	29	91	222
Puebla	s.d.	1,045	3	1,017	2,065
Querétaro	s.d.	89	1	190	280
Quintana Roo	1	33	6	28	68
San Luis Potosí	s.d.	12	8	83	103
Sinaloa	s.d.	393	11	2,619	3,023
Sonora	3	641	16	1,505	2,165
Tabasco	1	35	8	32	76
Tamaulipas	24	1,273	116	4,712	6,125
Tlaxcala	0	10	2	14	26
Veracruz	27	135	176	385	723
Yucatán	s.d.	32	3	67	102
Zacatecas	0	66	5	444	515
Total	**169**	**9,200**	**893**	**26,559**	**36,821**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en Datos Abiertos del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Datos hasta abril del 2018.

1 Los casos que no se incluyeron no especifican en la fuente original la Entidad en la que se le vió por última vez. Para el año 2006 no se incluyen 2 casos. Para el año 2007 no se incluyen 2 casos. Para el año 2010 no se incluyen 2 casos. Para el año 2011 no se incluye 1 caso. Para el año 2013 no se incluyen 2 casos. Para el año 2016 no se incluye 1 caso.

2 No se excluyeron 97 casos debido a que la fuente original no detallaba la fecha en la que se le vió por última vez y 4 casos en los que no se especifica la Entidad Federativa.

3 Incluye menores de edad.

4 Los casos que no se incluyeron no especifican en la fuente original la Entidad en la que se le vió por última vez. Para el año 2006 no se incluyen 3 casos. Para el año 2010 no se incluye 1 caso. Para el año 2011 no se incluyen 3 casos. Para el año 2013 no se incluye 1 caso. Para el año 2015 no se incluye 1 caso. Para el año 2016 no se incluyen 4 casos. Para el año 2017 no se incluyen 4 casos.

5 Incluye menores de edad y casos donde no fue especificada la edad.

6 Incluye menores de edad. No se incluyeron 241 casos debido a que la fuente original no detallaba la fecha en la que se le vió por última vez y 20 casos en los que no se especifica la Entidad Federativa.

s.d. Sin datos.

Cuadro 79. Personas registradas como no localizadas por rango de edad. Fuero común y federal 2005-2018

Rango de edad[1]	Mujeres		Hombres		Total
	Fuero federal	Fuero común	Fuero federal	Fuero común	
0-11	10	631	20	656	1,317
12-17	26	3,176	38	1,973	5,213
18-25	48	1888	220	5,358	7,514
26-33	29	1,198	198	5,783	7,208
34-41	23	753	131	4,541	5,448
42-50	15	453	60	3,112	3,640
51-91	6	432	43	2,814	3,295
Total[2]	**157**	**8,531**	**710**	**24,237**	**33,635**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en Datos Abiertos del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Datos hasta abril del 2018.
[1] Se excluyeron los casos en donde no fue especificada la edad.
[2] Incluye personas mexicanas que fueron vistas por última vez en el extranjero.
Nota: La información que se presenta se refiere a personas desaparecidas cuyo paradero es investigado exclusivamente por la PGR, por lo que no comprende aquellos casos en los que dicha Institución auxilia o colabora con otras Procuradurías o Fiscalías estatales para su localización.

Cuadro 80. Tortura. Número de averiguaciones previas y carpetas de investigación iniciadas, personas procesadas y sentencias obtenidas 2006-2019

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019[1]	Total
Total de expedientes	4	2	14	12	11	24	97	625	1,313	1,537	2,087	20	7	3	5,756
Carpetas de investigación iniciadas	0	0	0	0	0	0	0	0	5	42	1,484	2,262	1,241	505	5,539
Personas procesadas[2]	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	0	0	0	5	0	0	0	5
Personas sentenciadas[3]	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	0	0	0	1	0	0	0	1

Fuente: Elaboración CASEDE con base en la solicitud de información folio 0001700300414, Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales, FGR.
[1] Cifras preliminares a mayo de 2019.
[2] Personas procesadas en primera instancia (relacionadas con averiguaciones previas).
[3] Personas sentenciadas en primera instancia (relacionadas con averiguaciones previas).
s.d. Sin datos.

Cuadro 81. Fosas clandestinas y cuerpos encontrados 2006-2019

Entidad federativa	Municipio	Fosas	Cuerpos
Aguascalientes	Aguascalientes	1	2
Baja California	Tijuana*	16	s.d.
Chiapas	Comitán	1	3
Chihuahua	Ciudad Juárez, Chihuahua	3	44
Ciudad de México	Tlalpan	4	4
Coahuila	Torreón* Viesca	2	1
Colima	Manzanillo	1	1
Durango	Durango	7	29
Estado de México	Tlanepantla, Ecatepec, Tlalmanalco, Valle de Bravo, Emiliano Zapata	9	28
Guerrero[1]	Acapulco*	43	74
	Iguala*	65	200
	Ayutla, Chilpancingo, Cocula, Eduardo Neri, Huitzuco, La Unión, Taxco, Tepecoacuilco*	24	25
Hidalgo	Tizayuca, San Bartolo Tutotepec	2	1
Jalisco[2]	Santa Cecilia, Autlán*	38	75
Michoacán[3]	Lázaro Cárdenas, Aguililla	5	26
Morelos[4]	Puente de Ixtla, Jojutla, Xochitepec, Huitzilac	13	17
Nuevo León	Monterrey	1	2
Oaxaca	Salina Cruz, Oaxaca	3	6
San Luis Potosí	Coxcatlán**	1	1
Sinaloa	Ahome**	3	5
Sonora[5]	Hermosillo, San Bernardo	3	5
Tamaulipas	Ciudad Victoria, Ciudad Mante, Reynosa	5	5
	San Fernando	47	195
Veracruz	Altamirano, Boca del Río, Ixtaczoquitlan, Coatzacoalcos, Río Blanco**	9	38
Zacatecas	Zacatecas	1	0

Fuente: Elaboración CASEDE con base en la solicitud de información con folio 0001700199019; Héctor de Mauleón, "Cuerpos encimados en medio del horror", el Universal 24/07/2019.

[1] En la fuente original se cuantifica 1 fosa y 41 cuerpos en el municipio de Minas de Taxco. Sin embargo tal municipio no existe en esa entidad federativa. En el 2017 se reporta 1 fosa sin especificar el municipio.

[2] En la fuente original se cuantifican 37 fosas y 75 cuerpos en el municipio de Santa Cecilia. Sin embargo, tal municipio no existe en esa entidad federativa. Se reporta en 2016 un registro similar ubicado en municpio de la Barca, mismo que sí se encuentra en el estado de Jalisco.

[3] En el 2017 se reporta 1 fosa sin especificar el municipio.

[4] En el 2017 se reporta 1 fosa sin especificar el municipio.

[5] En la fuente original se cuantifican 2 fosas y 2 cuerpos en el municipio de San Bernardo. Sin embargo tal municipio no existe en esa entidad federativa.

*Se reporta el hallazgo de fragmentos óseos en la(s) fosa(s).

**Cuerpos en resguardo por la Fiscalía del Estado.

Cuadro 82. Solicitudes de condición de persona refugiada en México, según motivo de huida declarado y sexo 2018

Motivo	Mujeres	Hombres	Total
Violación masiva de derechos humanos	175	222	397
Conflicto interno	211	199	410
Violencia generalizada	787	1,362	2,149
Grupo social "LGTTTBI"	13	42	55
Grupo social "Opositor"	7	18	25
Grupo social "Opinión política"	11	41	52
Discriminación por creencias religiosas	0	3	3
Violencia intrafamiliar	247	132	379
Delincuencia común	68	117	185
Motivos ambientales	0	1	1
Motivo personal	105	137	242
Discriminación no especificado	2	11	13
No especificado	5,486	7,719	13,205

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el Boletín Estadístico de Solicitantes de Refugio en México, Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refigiados 2018. Datos preliminares de enero a septiembre del 2018.
Nota: Las cifras pueden diferir de las publicadas en los informes de Gobierno y de Labores debido al proceso de validación de la información.

Cuadro 83. Personas solicitantes de la condición de refugiado 2013-2019

Año	Solicitudes
2013	1,296
2014	2,137
2015	3,424
2016	8,796
2017	14,619
2018	29,631
2019[1]	54,377

Fuente: Elaboración CASEDE con base en Estadísticas de solicitantes de refugio en la Comisión Mexicana de Ayuda a Refigiados, 2019.
[1] Datos de enero al cierre de septiembre.

Cuadro 84. Integrantes de hogares que cambiaron de lugar de residencia para protegerse de la delincuencia 2010-2018

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
1,448,162	1,147,653	1,552,260	1,419,344	1,397,419	915,893	1,155,518	1,133,041	1,723,857	**11,893,147**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en información generada por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos a partir de la ENVIPE (2011-2019) y datos de CONAPO.

Cuadro 85. Personas que cambiaron de hogar por motivo de inseguridad pública 2005-2019

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019[1]
10,237	13,337	10,127	14,255	9,553	22,844	18,582	15,870	11,333	14,409	32,201	12,966	19,528	9,468	7,387

Fuente: Elaboración CASEDE con base en información generada por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos a partir de la ENOE (2005-2019).
[1] Datos al segundo trimestre de 2019.

Cuadro 86. Porcentaje de personas desplazadas por inseguridad o violencia en México que fueron victimizadas en sus lugares de origen, según tipo de delito 2010-2017

Tipo de delito	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Amenazas	5.23	11.1	6.71	8.58	9.94	11.32	9.71	7.65
Extorsión	9.70	9.59	10.38	11.2	11.46	12.18	10.54	7.81
Robo o asalto	7.60	14.11	19.34	17.56	16.22	15.92	18.66	20.27
Secuestro	0.50	0.71	0.55	1.04	0.89	1.23	0.11	0.34

Fuente: Elaboración CASEDE con base en información generada por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos a partir de la ENVIPE 2011-2018.
Nota: Las cifras resultan presentadas del cruce de la información entre integrantes de los hogares que declararon haber cambiado de lugar de residencia para protegerse de la delincuencia y aquellos que fueron víctimas de una o varias formas de victimización directas: robos o asaltos, amenazas, extorsión y secuestro, considerando los datos de las ediciones de 2011 a 2018 de la ENVIPE.

Transparencia

Glosario	
Siglas o abreviaturas	**Institución**
AIC	Agencia de Investigación Criminal
CEAV	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CISEN	Centro de Investigación y Seguridad Nacional
CNA	Coordinación Nacional Antisecuestro
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CNI	Centro Nacional de Inteligencia
CNPAICD	Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia
CNPEVCM	Comisión Nacional Para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres
Cofepris	Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
FGR	Fiscalía General de la República
IMSS	Intituto Mexicano del Seguro Social
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
OADPRS	Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social
Pemex	Petróleos Mexicanos
PGR	Procuraduría General de la República
SAT	Sistema de Administración Tributaria
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SE	Secretaría de Economía
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMAR	Secretaría de Marina
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP	Secretaría de Educación Pública
SESNA	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción
SESNPINNA	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes
SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Credito Público
SS	Secretaría de Salud
STCCISJP	Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal

Cuadro 87. Porcentaje de respuestas negativas a solicitudes de información dirigidas a Instituciones de Seguridad, Defensa y Justicia por tipo de respuesta 2000-2019

Tipo de respuesta	PGR/FGR[1]	SEDENA	SEMAR	SEGOB	CISEN/CNI[2]	Prevención y Readaptación Social	Policía Federal[3]	SSPC[4]
Inexistencia de la información solicitada	5.41%	4.90%	3.25%	4.45%	9.01%	3.20%	10.01%	n.d.
Información parcialmente reservada o confidencial	0.44%	0.04%	0.38%	2.35%	0.01%	*	2.32%	n.d.
La solicitud no corresponde al marco de la Ley	2.42%	0.22%	0.15%	8.17%	2.95%	*	1.10%	n.d.
Negativa por ser reservada o confidencial	5.48%	1.51%	0.45%	1.71%	7.71%	6.27%	4.74%	n.d.
No es de competencia de la unidad de enlace	1.71%	1.32%	6.04%	25.70%	25.06%	7.81%	6.20%	37.24%
No se dará trámite a la solicitud	*	*	2.59%	0.65%	1.06%	*	0.96%	n.d.
Porcentaje total de respuestas negativas	**15.46%**	**7.99%**	**12.86%**	**43.03%**	**45.80%**	**17.28%**	**25.33%**	**37.24%**
Total de solicitudes ingresadas	**42,261**	**42,254**	**13,313**	**41,536**	**5,238**	**2,532**	**13,268**	**1,847**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en Datos Abiertos, Plataforma Nacional de Transparencia. La información se presenta del 1º de enero del 2000 al 31 de diciembre de 2019.

1 A partir del año 2019 se crea la Fiscalía General de la República (FGR), que sustiuye a la Procuraduría General de la República (PGR) conforme a la publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 14 de diciembre del 2018.

2 Entre el año 2000 y el 2017 existió el Centro de Información y Seguridad Nacional (CISEN). A partir de diciembre de 2018 lo sustituye el Centro Nacional de Inteligencia (CNI).

3 A partir de 2019 la Policía Federal inició su proceso de disolución y de integración a la Guardia Nacional.

4 A partir de 2019 las funciones de seguridad pública fueron trasladadas a la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana (SSPC).

*Cifras no legibles en la fuente original.

n.d. No hay dato.

Cuadro 88. Las 20 dependencias y entidades con mayor número de solicitudes de información 2003-2018

Dependencias y entidades	Número de solicitudes								
	2003-2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018[1]	Total
SCJN	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	49,886	42,535	38,307	130,728
IMSS	48,736	7,539	10,619	9,615	8,637	8,820	9,749	10,193	113,986
SEP	30,255	4,646	4,675	5,810	6,466	6,590	5,573	7,832	71,844
SS	21,434	3,734	3,748	4,000	5,134	4,466	4,020	5,342	51,878
SEMARNAT	21,182	3,098	3,446	4,066	3,949	4,483	4,786	5,180	50,184
SHCP	22,576	2,970	3,233	3,029	3,240	3,640	3,611	3,060	45,354
SCT	19,055	2,691	2,570	3,161	3,474	3,593	3,981	3,366	41,899
SFP	18,521	2,729	2,600	2,561	2,757	2,652	3,407	4,328	39,554
ISSTE	14,739	2,670	3,264	4,280	4,197	3,171	4,159	3,955	40,435
SEGOB	15,275	1,988	3,096	3,616	4,030	3,756	3,145	2,599	37,502
PGR	14,985	2,438	2,667	3,130	4,257	3,606	3,505	3,252	37,839
CFE	12,782	2,451	2,321	2,804	2,433	2,584	2,930	2,686	30,991
CONAGUA	12,766	1,736	2,098	2,483	2,713	2,988	2,818	5,940	33,537
SEDENA	11,813	1,712	2,048	2,284	2,218	s.d	s.d.	s.d.	20,075
SAT	11,970	1,860	2,215	1,887	1,746	s.d.	s.d.	s.d.	19,678
INAI	10,436	1,271	1,844	1,872	2,685	2,494	2,509	3,076	26,186
SE	10,839	1,696	1,829	1,842	1,784	s.d.	s.d.	s.d.	17,990
Pemex	10,107	1,506	1,841	2,088	2,415	2,422	3,521	2,545	26,448
Presidencia de la República	10,357	1,348	1,910	1,814	1,782	s.d.	s.d.	s.d.	17,211
SEDESOL	10,271	1,352	1,675	1,904	1,736	s.d.	s.d.	s.d.	16,938
Cofepris[2]	s.d.	s.d.	9,607	3,376	3,241	5,730	11,799	10,802	44,555

Fuente: Elaboración CASEDE con base en Informe de Labores 2017 y 2018, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

[1] La información se presenta de octubre de 2017 a septiembre de 2018.

[2] Para 2013 se presentan las solicitudes de información pública ingresadas desde el 2003 a 2013. Para 2016, 2017 y 2018 se presentan las solicitudes de información pública ingresadas de octubre del año anterior a septiembre del año de registro.

s.d. Sin datos.

Opinión Pública

Cuadro 89. Tasa de prevalencia delictiva por entidad federativa por cada 100 mil habitantes, desagregado por sexo 2011-2018

Entidad federativa	2015		2016		2017		2018	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Aguascalientes	28,327	33,472	30,543	34,865	30,917	37,404	32,911	30,061
Baja California	31,612	29,854	39,244	40,536	36,985	36,138	34,695	32,897
Baja California Sur	24,001	24,414	26,853	27,411	22,898	26,028	26,207	25,029
Campeche	17,113	21,848	22,123	23,452	20,141	25,284	21,352	24,845
Chiapas	12,389	16,477	16,664	17,499	18,542	23,770	14,679	17,497
Chihuahua	23,586	25,014	27,273	26,514	21,237	23,170	22,740	24,943
Coahuila	20,592	22,458	17,457	20,427	15,157	16,180	19,818	21,412
Colima	23,586	25,014	25,639	27,609	24,493	25,455	23,355	24,537
Ciudad de México	36,767	40,515	35,639	36,428	40,301	46,343	40,473	45,130
Durango	21,545	23,039	18,488	21,126	17,112	19,418	19,382	21,148
Estado de México	40,653	51,555	45,638	49,907	27,512	28,269	25,534	29,159
Guanajuato	26,896	29,417	25,192	30,941	27,693	33,817	25,534	29,159
Guerrero	29,489	33,505	31,600	32,589	16,370	22,381	23,885	26,393
Hidalgo	20,319	17,924	17,893	22,677	28,954	33,410	22,290	22,827
Jalisco	31,090	36,749	30,597	31,313	44,513	49,177	29,327	31,674
Michoacán	18,482	21,331	20,534	22,172	18,953	20,758	17,164	20,093
Morelos	28,274	30,151	30,427	28,588	29,698	34,061	29,552	33,886
Nayarit	20,130	19,736	22,412	20,925	25,330	24,595	20,994	23,252
Nuevo León	23,805	26,790	27,233	26,698	29,038	31,112	24,553	25,776
Oaxaca	17,871	18,983	20,006	19,323	15,207	20,558	17,799	17,704
Puebla	21,881	24,222	22,015	29,592	29,747	34,349	28,086	31,239
Querétaro	26,789	29,607	22,595	26,122	26,961	29,837	26,006	32,986
Quintana Roo	27,965	30,808	24,876	29,001	25,719	26,148	25,622	27,007
San Luis Potosí	20,628	22,086	21,684	22,467	21,655	26,833	25,146	27,062
Sinaloa	20,681	19,807	19,866	19,331	23,392	24,259	24,094	21,930
Sonora	26,711	32,865	30,387	36,526	31,723	30,555	33,420	30,225
Tabasco	24,765	27,216	24,780	29,039	31,089	36,440	29,025	31,797
Tamaulipas	19,921	17,741	17,058	22,091	18,912	18,677	19,268	19,364
Tlaxcala	23,932	30,460	22,610	27,318	28,994	31,630	29,449	33,913
Veracruz	17,897	19,060	16,629	17,262	15,913	17,186	15,633	16,414
Yucatán	18,848	22,355	18,421	21,071	21,167	20,822	18,666	18,600
Zacatecas	14,024	21,570	17,200	21,300	23,607	26,265	20,222	24,241
Total	**26,467**	**30,181**	**27,609**	**30,124**	**28,280**	**31,419**	**27,045**	**29,650**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2012-2019.

Nota: La tasa se calculó dividiendo el número total de víctimas en cada entidad entre la población de 18 años y más residente en ella, multiplicando este valor por 100,000.

1 de 2 (continuación →)

Cuadro 90. Distribución de la población de 18 años y más por entidad federativa, según condición de victimización 2015-2018

Entidad federativa	Población de 18 años y más	2015[1] Víctimas		Población de 18 años y más	2016[2] Víctimas	
		Absolutos	Relativos		Absolutos	Relativos
Aguascalientes	843,788	259,219	30.7	864,324	281,786	32.6
Baja California	2,417,854	744,356	30.8	2,440,700	973,501	39.9
Baja California Sur	539,742	130,684	24.2	561,125	152,264	27.1
Campeche	622,864	121,266	19.5	637,456	145,123	22.8
Chiapas	3,207,922	460,243	14.3	3,265,247	556,609	17.0
Chihuahua	2,529,903	606,995	24.0	2,545,863	684,781	26.9
Coahuila	1,960,866	421,615	21.5	2,039,213	385,270	18.9
Colima	505,836	122,635	24.2	519,563	137,870	26.5
Ciudad de México	6,805,124	2,618,238	38.5	6,903,830	2,486,036	36.0
Durango	1,162,319	258,732	22.3	1,178,682	232,918	19.8
Estado de México	11,698,207	5,357,213	45.8	11,939,576	5,689,011	47.6
Guanajuato	3,859,532	1,082,015	28.0	3,858,134	1,074,705	27.9
Guerrero	2,273,493	712,604	31.3	2,285,293	732,620	32.1
Hidalgo	1,931,600	371,745	19.2	1,960,305	392,598	20.0
Jalisco	5,370,491	1,815,211	33.8	5,519,573	1,707,677	30.9
Michoacán	3,111,957	615,659	19.8	3,087,072	656,400	21.3
Morelos	1,344,344	391,726	29.1	1,360,977	402,722	29.6
Nayarit	833,547	166,214	19.9	852,214	185,020	21.7
Nuevo León	3,579,298	902,080	25.2	3,625,360	978,104	27.0
Oaxaca	2,655,574	488,136	18.4	2,675,674	526,770	19.7
Puebla	4,104,708	942,396	23.0	4,150,833	1,058,528	25.5
Querétaro	1,365,684	384,134	28.1	1,390,035	336,775	24.2
Quintana Roo	1,094,796	321,006	29.3	1,125,203	302,230	26.9
San Luis Potosí	1,826,071	388,594	21.3	1,857,886	409,460	22.0
Sinaloa	2,030,436	411,430	20.3	2,091,794	410,180	19.6
Sonora	1,999,857	591,707	29.6	2,033,340	676,458	33.3
Tabasco	1,573,096	407,582	25.9	1,626,476	435,242	26.8
Tamaulipas	2,446,787	462,638	18.9	2,466,039	479,109	19.4
Tlaxcala	853,298	229,582	26.9	866,087	214,768	24.8
Veracruz	5,538,448	1,020,298	18.4	5,607,157	948,621	16.9
Yucatán	1,469,414	301,104	20.5	1,509,142	296,819	19.7
Zacatecas	1,008,528	177,853	17.6	1,044,230	200,054	19.2
Total	**82,565,384**	**23,284,910**	**28.2**	**83,888,403**	**24,150,029**	**28.8**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2011-2019.

[1] Se excluyen los casos en los cuales el informante no respondió si fue víctima o no. A nivel nacional fueron 443,206 casos.

[2] Se excluyen los casos en los cuales el informante no respondió si fue víctima o no. A nivel nacional fueron 531,278 casos.

[3] Se excluyen los casos en los cuales el informante no respondió si fue víctima o no. A nivel nacional fueron 1,369,841 casos.

[4] Se excluyen los casos en los cuales el informante no respondió si fue víctima o no. A nivel nacional fueron 1,003,827 casos.

Población de 18 años y más	2017[3]		Población de 18 años y más	2018[4]	
	Víctimas			Víctimas	
	Absolutos	Relativos		Absolutos	Relativos
882,617	298,991	33.9	900,134	284,601	31.6
2,492,363	911,658	36.6	2,572,292	870,371	33.8
583,025	142,418	24.4	598,671	153,205	25.6
639,919	145,042	22.7	666,845	154,082	23.1
3,338,948	521,910	15.6	3,371,367	537,994	16.0
2,577,485	643,180	25.0	2,658,297	632,572	23.8
2,045,238	429,060	21.0	3,371,367	537,994	16.0
526,858	116,709	22.2	549,222	131,395	23.9
6,875,376	2,961,157	43.1	6,929,236	2,952,040	42.6
1,192,020	217,051	18.2	1,232,357	249,167	20.2
12,214,456	5,704,778	46.7	12,741,383	5,273,593	41.4
3,906,269	1,088,231	27.9	4,052,557	1,101,938	27.2
2,367,550	720,800	30.4	2,391,434	598,581	25.0
1,989,592	378,573	19.0	2,046,253	461,135	22.5
5,665,539	1,759,127	31.0	5,630,901	1,714,332	30.4
3,143,294	621,895	19.8	3,198,824	592,433	18.5
1,390,031	442,612	31.8	1,421,074	447,805	31.5
885,909	221,330	25.0	891,394	196,670	22.1
3,748,664	1,126,272	30.0	3,860,645	970,864	25.1
2,726,606	483,573	17.7	2,721,492	483,246	17.8
4,216,698	1,342,340	31.8	4,344,596	1,284,977	29.6
1,418,555	400,446	28.2	1,469,579	428,339	29.1
1,173,123	304,209	25.9	1,215,033	319,691	26.3
1,891,500	452,566	23.9	1,940,211	504,934	26.0
2,105,408	501,171	23.8	2,118,593	488,625	23.1
2,077,428	647,820	31.2	2,152,667	685,694	31.9
1,628,394	546,954	33.6	1,665,534	504,786	30.3
2,517,234	473,353	18.8	2,586,915	499,603	19.3
902,405	272,635	30.2	907,104	285,849	31.5
5,663,341	935,130	16.5	5,756,308	921,094	16.0
1,542,235	323,854	21.0	1,595,059	297,242	18.6
1,054,208	263,110	25.0	1,072,022	237,355	22.1
85,382,288	**25,397,955**	**29.7**	**87,378,633**	**24,700,690**	**28.3**

Cuadro 91. Hogares a nivel nacional por medidas de protección, según condición de adopción de las mismas para protegerse del delito 2015-2018

Medida de protección	2015		2016		2017		2018	
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
Total de hogares	33,428,261	100	34,108,599	100	34,773,760	100	35,196,128	100
Hogares con alguna medida de protección[1]	13,360,006	40.0	14,314,443	42.0	14,834,325	42.7	16,500,484	46.9
Cambiar o colocar cerraduras y/o candados	9,001,364	26.9	9,594,388	28.1	9,998,837	28.8	11,018,161	31.3
Cambiar puertas o ventanas	7,547,681	22.6	7,809,647	22.9	8,256,147	23.7	9,114,315	25.9
Colocar rejas o bardas	5,027,463	15.0	5,360,775	15.7	5,554,993	16.0	6,310,322	17.9
Realizar acciones conjuntas con sus vecinos	3,404,000	10.2	3,916,398	11.5	4,506,706	13.0	5,532,116	15.7
Comprar un perro guardián	1,640,029	4.9	1,999,973	5.9	1,723,862	5.0	1,839,519	5.2
Otra medida[2]	3,103,801	9.3	3,471,858	10.2	3,870,815	11.1	4,819,988	13.7
No especificado[3]	1,169,362	3.5	569,955	1.7	7,781,648	22.4	963,671	2.7

Fuente: Elaboración CASEDE con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2011-2019.

1 Cada hogar pudo haber tomado más de una medida de protección.

2 Incluye algunas de las siguientes medidas: instalar alarmas, contratar vigilancia privada en la calle o colonia, contratar seguros, adquirir armas de fuego, cambiarse de vivienda o lugar de residencia, comprar un perro guardián y otras precauciones.

3 Hogares con respuesta “No sabe”, “No responde”. Estos datos sólo son de carácter informativo pero no para obtener conclusiones a partir de ellos.

Cuadro 92. Robo total de vehículo[1], según lugar de ocurrencia 2011-2018

Año	Total de delitos ocurridos[2]	En la calle		En su casa		En su trabajo		Otros[3]	
		Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
2011	611,371	448,179	73.3	71,465	11.7	13,727	2.2	78,000	12.8
2012	622,462	426,799	68.6	80,541	12.9	21,357	3.4	93,765	15.1
2013	601,157	430,586	71.6	62,458	10.4	15,339	2.6	92,774	15
2014	545,052	383,883	70.4	60,952	11.2	10,574	1.9	89,643	16
2015	452,001	306,399	67.8	57,191	12.7	11,857*	2.6*	76,554	16.9
2016	493,727	354,903	71.9	46,762	9.5	8,548	1.7	83,514	16.9
2017	626,088	462,084	73.8	65,530	10.5	13,346*	2.1*	85,128	13.6
2018	605,817	418322.0	69.1	73,848	12.2	12,259*	2.0*	101,388	16.7
Total	**3,951,858**	**2,812,833**	**71.2**	**444,899**	**11.26**	**69,545**	**1.8**	**700,766**	**17.7**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2012-2019.

1 De conformidad con las prácticas internacionales, la estimación para los delitos de robo total de vehículo, robo de accesorios, refacciones o herramientas de vehículos y robo en casa habitación, se generó a partir del factor de expansión de vivienda, por tratarse de delitos del hogar.

2 Es la suma de los delitos captados por la encuesta, hayan sido o no denunciados ante el Ministerio Público.

3 La opción Otros incluye: en un negocio o establecimiento, en un lugar público, en el transporte público, en una carretera, otro, no especificado.

Nota: El coeficiente de variación de una estimación es una medida relativa de su precisión; conforme sus valores son más próximos a 0 indican que la estimación es más precisa y viceversa. Los datos corresponden a estimaciones que tienen coeficientes de variación menores o iguales al 15%.

*Estimaciones con coeficientes de variación mayores al 15% y menores al 30%.

Cuadro 93. Distribución de los delitos ocurridos por tipo de delito, según cifra negra 2016-2018

Tipo de delito	Delitos ocurridos[1]	Cifra negra 2016[2]		Delitos ocurridos[1]	Cifra negra 2017[2]		Delitos ocurridos[1]	Cifra negra 2018[2]	
		Absolutos	Relativos		Absolutos	Relativos		Absolutos	Relativos
Robo total de vehículo[3]	493,727	152,902	31.0	626,088	203,448	32.5	605,817	230,691	38.1
Robo parcial de vehículo[3]	3,029,486	2,873,442	94.8	3,206,477	3,045,879	95.0	3,185,166	3,020,564	94.8
Robo en casa habitación[3]	2,044,594	1,855,392	90.7	2,343,609	2,085,945	89.0	2,269,882	2,021,941	89.1
Robo o asalto en calle o transporte público[4]	8,052,656	7,657,843	95.1	9,460,924	8,900,398	94.1	9,415,088	8,913,440	94.7
Robo en forma distinta a las anteriores[5]	1,578,411	1,473,805	93.4	1,521,317	1,436,351	94.4	1,650,651	1,540,562	93.3
Fraude[6]	3,906,132	3,742,385	95.8	4,560,683	4,355,605	95.5	4,716,073	4,505,978	95.5
Extorsión	7,503,477	7,373,889	98.3	6,590,728	6,473,864	98.2	5,716,346	5,599,014	97.9
Amenazas verbales	2,409,065	2,124,981	88.2	2,837,151	2,564,832	90.4	2,842,523	2,529,324	89.0
Lesiones	968,451	815,107	84.2	1,004,432	860,322	85.7	1,032,059	896,861	86.9
Otros delitos distintos a los anteriores[7]	1,066,677	1,010,610	94.7	1,462,898	1,414,359	96.7	1,601,485	1,542,716	96.3
Total	**31,052,676**	**29,080,356**	**93.6**	**33,614,307**	**31,341,003**	**93.2**	**33,035,090**	**30,801,091**	**93.2**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2013-2019.

1 Es la suma de los delitos captados por la encuesta, hayan sido o no denunciados ante el Ministerio Público.

2 Se calcula como la razón de los delitos no denunciados más los delitos denunciados sin averiguación previa más aquellos en los cuales no fue especificado si se denunció o si se inició averiguación previa, entre el total de delitos por cien.

3 De conformidad con las prácticas internacionales, la estimación para los delitos de robo total de vehículo y robo de accesorios, de refacciones o herramientas de vehículos y robo en casa habitación, se generó a partir del factor de expansión de vivienda, por tratarse de delitos del hogar.

4 Incluye robo relacionado con una visita a un banco o cajero automático.

5 Incluye carterismo.

6 Incluye fraude bancario (dinero falso o uso de chequera, número de tarjeta o cuenta bancaria para hacer cargos o extraer dinero) y fraude al consumidor (entrega de dinero por un producto o servicio que no se recibió conforme a lo acordado).

7 Incluye secuestro o secuestro exprés, delitos sexuales, tales como hostigamiento, manoseo, exhibicionismo, intento de violación y violencia sexual.

Cuadro 94. Distribución de los delitos sin denuncia declarada por tipo de delito, según causas de la no denuncia 2016-2018

Tipo de delito	2016			2017			2018		
	Delitos sin denuncia declarada[1]	Por causas atribuibles a la autoridad[2]		Delitos sin denuncia declarada[3]	Por causas atribuibles a la autoridad[2]		Delitos sin denuncia declarada[4]	Por causas atribuibles a la autoridad[2]	
		Absolutos	Relativos		Absolutos	Relativos		Absolutos	Relativos
Robo total de vehículo[5]	91,685	56,699	61.8	117,529	73,306	62.4	147,032	90,344	61.4
Robo parcial de vehículo[5]	2,759,795	2,162,199	78.3	2,940,742	2,259,775	76.8	2,907,991	2,208,884	76.0
Robo en casa habitación[5]	1,716,624	1,061,241	61.8	1,916,095	1,185,759	61.9	1,878,810	1,111,181	59.1
Robo o asalto en calle o transporte público[6]	7,378,110	5,529,121	74.9	8,549,146	6,575,587	76.9	8,600,996	6,541,210	76.1
Robo en forma distinta a las anteriores[7]	1,415,217	746,989	52.8	1,387,392	721,663	52.0	1,475,595	823,147	55.8
Fraude[8]	3,674,783	2,053,435	55.9	4,282,844	2,414,006	56.4	4,382,159	2,456,993	56.1
Extorsión	7,255,134	3,995,519	55.1	6,364,488	3,723,689	58.5	5,473,429	3,041,766	55.6
Amenazas verbales	1,998,704	952,610	47.7	2,418,079	1,354,084*	56.0	2,351,861	1,099,386	46.7
Lesiones	749,834	414,701	55.3	782,265	434,316	55.5	811,070	392,054	48.3
Otros delitos distintos a los anteriores[9]	986,250	513,735	52.1	1,375,712	687,929	50.0	1,508,680	889,540	59.0
Total	**28,026,136**	**17,486,249**	**62.4**	**30,134,292**	**19,430,114**	**64.5**	**29,537,623**	**18,654,505**	**63.2**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2013-2019.

1 El total nacional se conforma por 27,998,256 delitos no denunciados y 27,880 casos en los que no se especificó si otro integrante del hogar denunció.

2 Incluye las opciones "por miedo a que lo extorsionaran", "pérdida de tiempo", "trámites largos y difíciles", "desconfianza en la autoridad" y "por actitud hostil de la autoridad".

3 El total nacional se conforma por 30,105,517 delitos no denunciados y 28,775 casos en los que no se especificó si otro integrante del hogar denunció.

4 El total nacional se conforma por 29,481,952 delitos no denunciados y 55,671 casos en los que no se especificó si otro integrante del hogar denunció.

5 De conformidad a las prácticas internacionales, la estimación para los delitos de robo total de vehículo y robo de accesorios, de refacciones o herramientas de vehículos y robo en casa habitación, se generó a partir del factor de expansión de hogar, por tratarse de delitos del hogar.

6 Incluye robo relacionado con una visita a un banco o cajero automático.

7 Incluye carterismo.

8 Incluye fraude bancario (dinero falso o uso de chequera, número de tarjeta o cuenta bancaria para hacer cargos o extraer dinero) y fraude al consumidor (entrega de dinero por un producto o servicio que no se recibió conforme a lo acordado).

9 Incluye secuestro o secuestro exprés, delitos sexuales, tales como hostigamiento, manoseo, exhibicionismo, intento de violación y violación sexual.

Nota 1: El coeficiente de variación de una estimación es una medida relativa de su precisión; conforme sus valores son más próximos a 0 indican que la estimación es más precisa y viceversa. Los datos corresponden a estimaciones que tienen coeficientes de variación menores o iguales al 15%.

Nota 2: No incluye las opciones "no sabe" y "no responde".

*Estimaciones con coeficientes de variación mayores al 15% y menores o iguales al 25%.

Cuadro 95. Distribución de la cifra negra y los tres delitos reportados con mayor frecuencia 2018

Entidad federativa Tres delitos reportados con mayor frecuencia	Delitos ocurridos[1]	Cifra negra por delito[2]	
		Absolutos	Relativos
Estados Unidos Mexicanos	33,035,090	30,801,091	93.2
Extorsión	5,716,346	5,599,014	97.9
Secuestro o secuestro exprés y delitos sexuales[3]	1,601,485	1,542,716	96.3
Fraude[4]	4,716,073	4,505,978	95.5

Fuente: Elaboración CASEDE con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2019.

1 Es la suma de los delitos captados por la encuesta, hayan sido o no denunciados ante el Ministerio Público.

2 Se calcula como la razón de los delitos no denunciados más los delitos denunciados sin averiguación previa o carpeta de investigación más aquellos en los cuales no fue especificado si se denunció o si se inició averiguación previa o carpeta de investigación, entre el total de delitos por cien.

3 Incluye hostigamiento, manoseo, exhibicionismo, intento de violación y violación sexual.

4 Incluye fraude bancario (dinero falso o uso de chequera, número de tarjeta o cuenta bancaria para hacer cargos o extraer dinero) y fraude al consumidor (entrega de dinero por un producto o servicio que no se recibió conforme a lo acordado).

Cuadro 96. Distribución de los delitos ocurridos con víctima presente por condición de portación de armas y condición de agresión física, según sexo de la víctima 2018

Delitos con víctima presente Condición de portación de armas Condición de agresión física	Delitos		Sexo de la víctima			
			Mujer		Hombre	
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
Delitos ocurridos[1]	33,035,090	100.0	16,667,291	100.0	16,367,799	100.0
Delitos con víctima presente[2]	18,888,829	57.2	9,652,346	57.9	9,236,483	56.4
Con portación de armas[3]	8,612,580	45.6	3,507,027	36.3	5,105,553	55.3
Con agresión física[4]	780,132	9.1	217,975	6.2	562,157	11.0
Sin agresión física	7,831,571	90.9	3,288,547	93.8	4,543,024	89.0
No especificado (violencia)[5]	877**	0.01**	505**	0.01**	372**	0.01**
Sin portación de armas	7,319,572	38.8	4,434,250	45.9	2,885,322	31.2
Con agresión física[4]	1,469,167	20.1	850,252	19.2	618,915	21.5
Sin agresión física	5,838,007	79.8	3,575,772	80.6	2,262,235	78.4
No especificado (violencia)[5]	12,398**	0.2**	8,226**	0.2**	4,172**	0.1**
No especificado (Portación de arma)[5]	2,956,677	15.7	1,711,069	17.7	1,245,608	13.5
Con agresión física[4]	169,302	5.7	98,985*	5.8*	70,317*	5.6*
Sin agresión física	2,464,586	83.4	1,425,815	83.3	1,038,771	83.4
No especificado (violencia)[5]	322,789	10.9	186,269*	10.9	136,520*	11.0*

Fuente: Elaboración CASEDE con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2019.

[1] Es la suma de los delitos captados por la encuesta, hayan sido o no denunciados ante el Ministerio Público.

[2] Corresponde a aquellos delitos donde la víctima estuvo presente en el momento en que éste se cometió y en los que observó la ejecución del delito.

[3] Incluye armas de fuego, armas blancas y objetos contundentes, como palos, varillas, tubos y similares.

[4] Se define como la agresión física sufrida con un arma u otro tipo de violencia.

[5] Se refiere a la opción "No sabe / no responde".

*Estimaciones con coeficientes de variación mayores o iguales al 15% y menores al 30%.

**Estimaciones con coeficientes de variación mayores o iguales al 30%.

Violencia de Género

Cuadro 97. Entidades federativas con el mayor número de feminicidios 2019

Entidad federativa	Feminicidios
Veracruz	147
Estado de México	95
Nuevo León	58
Ciudad de México	50
Puebla	50
Jalisco	38
Sinaloa	32
Morelos	30
Sonora	30
Chihuahua	27
Oaxaca	24
Tabasco	24
Baja California	22
Coahuila	21
San Luis Potosí	19
Chiapas	17
Hidalgo	17
Guerrero	15
Quintana Roo	13
Guanajuato	12
Tamaulipas	10
Durango	9
Michoacán	9
Zacatecas	9
Colima	7
Querétaro	7
Nayarit	4
Aguascalientes	4
Campeche	3
Tlaxcala	3
Yucatán	3
Baja California Sur	0
Total	**809**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en Datos abiertos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). Datos de enero a octubre.
Nota: Reporte de incidencia delictiva con la Nueva metodología del SESNSP.

Cuadro 98. Municipios con el mayor número de presuntos feminicidios 2019

Entidad federativa	Municipio	Incidentes
Nuevo León	Monterrey	19
Sinaloa	Culiacán	17
Ciudad de México	Iztapalapa	14
San Luis Potosí	San Luis Potosí	13
Baja California	Tijuana	12
Chihuahua	Juárez	12
Jalisco	Guadalajara	12
Veracruz	Xalapa	12
Puebla	Puebla	11
Tabasco	Centro	11
Veracruz	Coatzacoalcos	11
Ciudad de México	Gustavo A. Madero	10
Estado de México	Toluca	10
Morelos	Cuernavaca	10
Veracruz	Veracruz	10
Chihuahua	Chihuahua	9
Jalisco	Tlajomulco de Zúñiga	9
Estado de México	Chimalhuacán	9
Quintana Roo	Benito Juárez	9
Sonora	Nogales	9
Michoacán	Morelia	8
Guerrero	Acapulco de Juárez	7
Estado de México	Ecatepec de Morelos	7
Estado de México	Ixtapaluca	7
Nuevo León	Guadalupe	7
Sonora	Hermosillo	7
Veracruz	Córdoba	7
Ciudad de México	Tlalpan	6
Ciudad de México	Xochimilco	6
Coahuila	Torreón	6
Total*		**297**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en Datos abiertos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

*La contabilidad del delito de feminicidio se realiza conforme a su tipificación en las entidades federativas, la cual se ha venido dando de forma gradual 22 durante los últimos siete años, completándose las 32 entidades federativas en octubre de 2017.

Cuadro 99. Víctimas registradas por presunto delito de trata de personas por entidad federativa 2019

Entidad federativa	Menores de edad		Mayores de edad	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Aguascalientes	1	0	0	0
Baja California	4	0	10	0
Baja California Sur	0	0	5	0
Campeche	3	0	0	0
Chiapas	4	0	3	2
Chihuahua	21	5	25	2
Ciudad de México	26	9	50	15
Coahuila	1	1	0	1
Colima	1	1	0	0
Durango	0	3	1	0
Estado de México	8	8	2	0
Guanajuato	0	0	4	0
Guerrero	5	0	6	8
Hidalgo	2	10	2	0
Jalisco	0	0	1	0
Michoacán	4	1	2	0
Morelos	1	0	5	0
Nayarit	0	0	0	0
Nuevo León	12	4	12	1
Oaxaca	4	0	5	0
Puebla	1	0	7	0
Querétaro	0	0	0	0
Quintana Roo	6	0	4	1
San Luis Potosí	1	0	3	0
Sinaloa	5	0	0	0
Sonora	0	0	0	0
Tabasco	1	0	0	0
Tamaulipas	4	0	2	0
Tlaxcala	0	0	2	0
Veracruz	5	1	8	0
Yucatán	0	0	0	0
Zacatecas	2	0	2	2
Total	**122**	**43**	**161**	**32**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en Datos abiertos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Datos de enero a octubre.

Cuadro 100. Asesinatos de personas LGBT según orientación sexual/identidad de género de las víctimas, por año 2013-2018

Año	Gay/ Hombre homosexual	Lesbiana/ Mujer homosexual	Mujer trans	Mujer bisexual	Hombre bisexual	Otro	Total 2013-2018
2013	35	1	46	1	1	0	84
2014	31	0	34	0	0	0	65
2015	25	0	31	0	0	0	56
2016	32	2	42	0	4	0	80
2017	36	0	55	0	0	0	91
2018	33	6	53	5	0	5	102
Total	**192**	**9**	**261**	**6**	**5**	**5**	**478**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en informe "Violencia Extrema. Asesinatos de personas LGBTT en México: los saldos del sexenio (2013-2018)", Letra S, Sida, Cultura y Vida Cotidiana. Disponible en: https://www.letraese.org.mx/proyectos/proyecto-1-2/
Nota: LGBT considera a Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgénero.

Cuadro 101. Asesinatos de personas trans y género-diversas en Centro y Sudamérica 2008-2018

País	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Brasil	57	68	99	103	126	104	132	113	136	175	125	1,238
México	4	9	14	33	49	45	40	35	61	67	51	408
Colombia	13	13	15	18	10	8	8	20	10	17	13	145
Venezuela	4	23	6	17	8	21	8	11	13	5	6	122
Honduras	4	15	8	10	15	14	11	6	6	4	1	94
Argentina	2	3	3	10	1	4	11	6	12	6	7	65
Guatemala	1	12	14	7	5	0	3	0	1	1	3	47
República Dominicana	0	4	4	4	18	1	3	1	3	3	1	42
El Salvador	1	5	0	1	0	5	3	7	8	7	5	42
Ecuador	1	2	5	1	2	1	9	7	1	0	1	30
Perú	1	4	2	2	2	3	6	2	2	0	2	26
Bolivia	0	1	5	1	3	3	0	0	3	1	1	18
Chile	1	1	0	1	1	1	1	2	1	2	1	12
Uruguay	0	1	0	1	6	2	0	2	0	0	0	12
Paraguay	2	0	1	0	2	1	0	1	1	1	2	11
Puerto Rico	0	2	5	1	1	0	0	0	1	1	0	11
Costa Rica	3	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	6
Nicaragua	0	2	0	0	2	1	0	0	1	1	0	7
Guyana	0	0	0	0	0	1	2	1	0	0	0	4
Panamá	0	0	0	1	1	0	0	2	0	0	0	4
Cuba	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	3
Belice	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2
Jamaica	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	2
Trinidad y Tobago	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	2
Total	**94**	**167**	**182**	**211**	**254**	**216**	**238**	**217**	**262**	**293**	**219**	**2,353**
Total global	**148**	**224**	**233**	**271**	**312**	**271**	**294**	**276**	**324**	**358**	**271**	**2,982**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en Base de datos de Transrespeto versus Transfobia en el Mundo. Datos de enero de 2008 a septiembre de 2018. Disponible en: https://transrespect.org/en/

Cuadro 102. Delitos contra la libertad y la seguridad sexual por entidad federativa 2019

Entidad federativa	Violación		Abuso sexual[3]	Hostigamiento Sexual/Acoso sexual[4]
	Simple[1]	Equiparada[2]		
Aguascalientes	2,016	86	0	104
Baja California	645	336	1,384	140
Baja California Sur	210	27	315	60
Campeche	61	211	55	4
Chiapas	531	2	162	126
Chihuahua	859	274	1,379	179
Ciudad de México	1,163	290	4,058	945
Coahuila	177	128	559	231
Colima	121	13	240	27
Durango	260	1	479	64
Estado de México	1,385	788	2,671	739
Guanajuato	650	36	1,162	257
Guerrero	242	103	286	43
Hidalgo	705	0	703	60
Jalisco	446	0	2,422	366
Michoacán	346	71	392	72
Morelos	409	5	496	83
Nayarit	115	16	0	10
Nuevo León	771	351	1,171	296
Oaxaca	427	219	622	239
Puebla	562	357	712	368
Querétaro	445	102	540	294
Quintana Roo	255	8	556	190
San Luis Potosí	662	6	549	192
Sinaloa	175	65	324	68
Sonora	141	61	451	51
Tabasco	435	1	178	248
Tamaulipas	581	0	591	111
Tlaxcala	26	0	22	0
Veracruz	127	1	237	104
Yucatán	60	3	181	7
Zacatecas	181	110	217	118
Total	**15,189**	**3,671**	**23,114**	**5,796**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en Datos abiertos del Secretariado Ejecutivo del Sistena Nacional de Seguridad Pública.

1 Comete el delito de violación quien por medio de la violencia física o moral realice cópula con persona de cualquier sexo. Artículo 265 del Código Penal Federal.

2 Se equipara a la violación al que sin violencia realice cópula con persona menor de quince años de edad; al que sin violencia realice cópula con persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o por cualquier causa no pueda resistirlo; y al que sin violencia y con fines lascivos introduzca por vía anal o vaginal cualquier elemento o instrumento distinto del miembro viril en una persona menor de quince años de edad o persona que no tenga capacidad de comprender el significado del hecho, o por cualquier causa no pueda resistirlo, sea cual fuere el sexo de la víctima. Artículo 266 del Código Penal Federal.

3 Comete el delito de abuso sexual quien ejecute en una persona, sin su consentimiento, o la obligue a ejecutar para sí o en otra persona, actos sexuales sin el propósito de llegar a la cópula. Artículo 260 del Código Penal Federal.

4 Artículo 259 Bis del Código Penal Federal. Al que con fines lascivos asedie reiteradamente a persona de cualquier sexo, valiéndose de su posición jerárquica derivada de sus relaciones laborales, docentes, domésticas o cualquiera otra que implique subordinación, se le impondrá sanción hasta de cuarenta días multa. Si el hostigador fuese servidor público y utilizare los medios o circunstancias que el encargo le proporcione, se le destituirá de su cargo. Solamente será punible el hostigamiento sexual, cuando se cause un perjuicio o daño. Sólo se procederá contra el hostigador, a petición de parte ofendida.

Cuadro 103. Entidades federativas con el mayor número de llamadas de emergencia relacionadas por tipo de incidente reportado 2019

Municipio	Violencia de pareja[1]	Municipio	Violencia familiar[2]
Baja California	50,766	Ciudad de México	85,654
Chihuahua	33,252	Nuevo León	73,114
Nuevo León	29,002	Guanajuato	70,387
Jalisco	23,836	Sonora	66,495
Sonora	18,682	Chihuahua	52,301
Quintana Roo	18,235	Baja California	38,137
Aguascalientes	14,065	Coahuila	36,238
Tamaulipas	9,287	Veracruz	35,960
Guanajuato	9,120	Jalisco	33,306
Yucatán	8,838	Querétaro	20,969
Ciudad de México	8,824	Sinaloa	19,525
Veracruz	6,249	Durango	19,364
Coahuila	5,218	Aguascalientes	17,153
Querétaro	4,834	San Luis Potosí	16,778
Zacatecas	4,083	Quintana Roo	15,745
San Luis Potosí	3,850	Morelos	13,913
Oaxaca	3,706	Colima	13,195
Colima	3,026	Tamaulipas	11,141
Sinaloa	2,204	Oaxaca	9,787
Estado de México	2,158	Yucatán	8,464
Campeche	1,853	Puebla	7,768
Michoacán	1,838	Nayarit	7,757
Durango	1,770	Campeche	6,206
Puebla	1,717	Estado de Mexico	6,098
Nayarit	1,710	Zacatecas	5,431
Guerrero	1,489	Baja California Sur	4,984
Baja California Sur	1,375	Chiapas	4,951
Hidalgo	949	Michoacán	4,142
Chiapas	839	Guerrero	3,813
Morelos	767	Hidalgo	3,527
Tlaxcala	528	Tlaxcala	3,203
Tabasco	417	Tabasco	513
Total	**274,487**		**716,019**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en Datos abiertos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

1 "Violencia de pareja" incluido en el Catálogo Nacional de Incidentes de Emergencia, y definido como: "Agresión infligida por la pareja que incluye maltrato físico, sexual o emocional y comportamientos controladores por un compañero íntimo".

2 "Violencia familiar" incluido en el Catálogo Nacional de Incidentes de Emergencia, y definido como: "Hecho o acción que incorpora todas aquellas figuras típicas en las que, para su configuración, el victimario realiza en forma reiterada y continua actos de violencia física, verbal, moral o psicológica en contra de algún miembro de su familia".

Corrupción

Cuadro 104. Niveles de corrupción en países seleccionados de América Latina, América del Norte y Centroamérica 2016-2019

País	Posición en el ranking			
	2016	2017	2018	2019
Canadá	82	82	81	77
Estados Unidos de América	74	75	71	69
Uruguay	71	70	70	71
Chile	66	67	67	67
Argentina	36	39	40	45
Panamá	38	37	37	36
Colombia	37	37	36	37
Brasil	40	37	35	35
El Salvador	36	33	35	34
Perú	35	37	35	36
Ecuador	31	32	34	38
Bolivia	33	33	29	31
Honduras	30	29	29	26
Paraguay	30	29	29	28
México	30	29	28	29
Guatemala	28	28	27	26
Nicaragua	26	26	25	22
Venezuela	17	18	18	16

Fuente: Elaboración CASEDE con base en el índice de Percepción de la Corrupción, 2016-2019. Transparencia Internacional.

Nota: La puntuación de un país muestra la percepción sobre el nivel de corrupción del sector público en una escala de 0 a 100, donde 0 implica que un país se percibe como sumamente corrupto y 100 significa que se lo percibe como muy transparente.

Cuadro 105. Delitos ocurridos por tipo de delito, según cifra negra 2017

Tipo de delito	Delitos ocurridos[1]	Delitos sin averiguación previa	Cifra negra[2]
México	3,788,860	3,279,751	86.6%
Actos de corrupción	512,700	507,962	99.1%
Extorsión	525,036	511,127	97.4%
Fraude[3]	431,090	411,377	95.4%
Robo de accesorios de vehículo	328,869*	312,880	95.1%
Robo hormiga	583,933	551,513	94.4%
Daños a las instalaciones, maquinaria o equipo	90,188	82,551	91.5%
Robo/asalto de bienes o dinero[4]	854,591	619,490	72.5%
Robo de mercancía en tránsito	302,897	212,864	70.3%
Robo total de vehículo	87,585	7,947*	9.1%*
Otros[5,6]	71,971	62,038	86.2%

Fuente: Elaboración CASEDE con base en la Encuesta Nacional de Victimización de Empresas, 2018.

1 Es la suma de los delitos captados por la encuesta, hayan sido o no denunciados ante el Ministerio Público.

2 Actos delictivos que no son reportados ante el Ministerio Público o que no son objeto de una averiguación previa y, por tanto, no figuran en ninguna estadística. Se calcula como la razón de los delitos no denunciados más los delitos denunciados sin averiguación previa más aquellos en los cuales no fue especificado si se denunció o si se inició averiguación previa, entre el total de delitos por cien.

3 Incluye fraude bancario y fraude al consumo del establecimiento.

4 Implica el robo o asalto de mercancías, dinero, insumos o bienes propiedad de la unidad.

5 Incluye los delitos de robo en forma distinta a las anteriores, delito informático, secuestro y otros delitos distintos a los anteriores.

6 La opción "Otros" se presenta como un dato referencial.

Nota: El coeficiente de variación (CV) de una estimación es una medida relativa de su precisión; conforme sus valores son más próximos a 0 indican que la estimación es más precisa y viceversa.

*Moderado, CV en el rango de [20,30).

Cuadro 106. Población privada de la libertad de 18 años y más víctima de actos de corrupción desde el arresto hasta el juicio penal, según finalidad de la autoridad al pedir algún beneficio 2016[1]

Durante el arresto										
	Víctimas		Dejarla ir		Evitar daños		Evitar agresiones físicas		Otra razón	
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
Estados Unidos Mexicanos	57,421	27.2	41,364	72.0	6,569	11.4	n.d.	n.d.	8,890	15.5
Hombres	54,581	27.3	39,285	72.0	6,197	11.4	n.d.	n.d.	8,441	15.5
Mujeres	2,840	26.5	2,079	73.2	371	13.1	n.d.	n.d.	448	15.8
Durante su estancia en el Ministerio Público										
	Víctimas		Dejarla ir		Modificar la versión de los hechos		Evitar agresiones físicas		Otra razón	
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
Estados Unidos Mexicanos	30,280	14.7	23,852	78.8	4,853	16.0	1,357	4.5	2,358	7.8
Hombres	28,668	14.6	22,565	78.7	4,671	16.3	1,294	4.5	2,218	7.7
Mujeres	1,613	15.5	1,287	79.8	182*	11.3*	63**	3.9**	140	8.7
Durante el juicio penal										
	Víctimas		Dejarla en libertad		Modificar la versión de los hechos		Disminuir la gravedad de los delitos		Disminuir la sentencia	
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
Estados Unidos Mexicanos	12,153	57.6	7,681	63.2	3,253	63.2	4,363	35.9	3,636	29.9
Hombres	11,490	57.4	7,236	63.0	3,148	63.0	4,201	36.6	3,507	30.5
Mujeres	663	61.8	446	67.3	106*	67.3	162*	24.5	129*	19.4*

Fuente: Elaboración CASEDE con base en la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad, 2016.

[1] Beneficio Incluye "dinero, bienes, regalos o favores".

Nota: El informante puede elegir más de una opción. El coeficiente de variación de una estimación es una medida relativa de su precisión; conforme sus valores son más próximos a 0 indican que la estimación es más precisa y viceversa.

*CV en el rango de (15, 25).

**CV en el rango de (25 y +).

Cuadro 107. Población privada de la libertad de 18 años y más víctima de actos de corrupción, según servicios, bienes, beneficios o permisos por los que pagó dentro del Centro Penitenciario 2016

Motivo por el cual pagó	Estados Unidos Mexicanos		Mujeres		Hombres	
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
El pase de lista	15,074	66.4	179*	29.9*	14,895	67.4
Tener aparatos eléctricos	11,398	50.2	216*	36.0	11,182	50.6
Cambiar de celda	9,633	42.4	184*	30.8	9,448	42.7
Salir a patio de visita	8,466	37.3	102*	17.0*	8,366	37.8
Tener agua potable	7,959	35.1	79**	13.3**	7,880	35.6
Tener acceso a un teléfono	6,894	30.4	102*	16.9*	6,792	30.7
Acceder a servicio médico, piscológico o escolar	6,563	28.9	102*	17.0*	6,461	29.2
Recibir comida	6,508	28.7	62**	10.4**	6,445	29.2
Tener una cama, colchoneta y/o cobijas	5,996	26.4	100*	16.6*	5,897	26.7
Tener dispositivos electrónicos de comunicación	5,910	26.0	60**	10.0**	5,850	26.5
Ir a juzgados	5,902	26.0	28**	4.7**	5,874	26.6
Tener energía eléctrica en su celda	5,846	25.7	70**	11.7**	5,776	26.1
Acceder a visita conyugal	5,258	23.2	97*	16.2*	5,161	23.3
Ir a locutorios	5,189	22.9	51**	8.6**	5,138	23.2
Usar baño, mingitorios y/o regaderas	5,174	22.8	18**	2.9**	5,156	23.3
Protección	3,871	17.0	43*	7.1*	3,828	17.3
Participar en algún taller	3,359	14.8	43*	7.2*	3,316	15.0
Otro	1,775	7.8	89*	14.9*	1,685	7.6

Fuente : Elaboración CASEDE con base en la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad, 2016.
Nota: El informante puede elegir más de una opción. El coeficiente de variación (CV) de una estimación es una medida relativa de su precisión; conforme sus valores son más próximos a 0 indican que la estimación es más precisa y viceversa.
*CV en el rango de (15, 25).
**CV en el rango de (25 y +).

Cuadro 108. Elementos de policía víctimas por autoridad superior, de algún acto de corrupción para ser promovidos o ascendidos, por ámbito de gobierno 2017

	Elementos de policía	Elementos víctimas de algún acto de corrupción para ser promovidos o ascendidos	Actos de corrupción					
			Algún funcionario le pidió algún beneficio[1]		Algún funcionario le insinuó o generó las condiciones para que proporcionara algún beneficio[1]		Una tercera persona le pidió algún beneficio[1]	
		Absolutos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
Federal	40,165	187**	187	100.0*	125**	66.7**	125**	66.7**
Estatal	220,414	1,247**	565	45.3**	1,080**	1,080**	698**	55.9*
Municipal	124,373	399*	239	59.8*	307*	77.0	152*	38.1*
Total	**384,953**	**1,833***	**990**	**54.0***	**1,512***	**82.5**	**974****	**53.1***

Fuente: Elaboración CASEDE con base en la Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial, 2017.

[1] Beneficio incluye "dinero, bienes, regalos o favores".

Nota: El informante puede elegir más de una opción.El coeficiente de variación (CV) de una estimación es una medida relativa de su precisión; conforme sus valores son más próximos a 0 indican que la estimación es más precisa y viceversa. Se registran los valores absolutos.

*CV en el rango de (15, 30).

**CV en el rango de (30 y +).

Cuadro 109. Denuncias penales presentadas por la Auditoría Superior de la Federación 2000-2018

Año	Total de denuncias presentadas
2000	2
2001	13
2002	2
2005	1
2006	3
2007	6
2008	2
2009	10
2010	7
2011	53
2012	80
2013	134
2014	186
2015	166
2016	72
2017	170
2018	65
Total	**972**

Fuente: Elaboración CASEDE con base en "Denuncias Penales Presentadas por la ASF Cuentas Públicas 1998-2016, así como relacionadas con la Simulación de Reintegros", Auditoría Superior de la Federación. Fecha de corte al 10 de mayo de 2019.

Nota: Incurre en esa conducta el servidor público que ordene, autorice, permita o realice el reintegro o devolución de recursos públicos a las cuentas bancarias en donde se realizan los depósitos de recursos financieros de carácter federal, estatal o municipal que le sean asignados al ente público, con la finalidad de resarcir el patrimonio público o solventar las observaciones que hayan sido determinadas por la Auditoría Superior, de los órganos de fiscalización superior de las entidades federativas, internos de control o cualquier otra autoridad que lo hubiere ordenado, y posteriormente los asigne o destine nuevamente a un fin distinto al que originalmente estaban reservados o destinados por disposición de ley.

Atlas
de la Seguridad y la Defensa de México
2020

Se terminó de imprimir en julio de 2021 en talleres de Impresión y Diseño,
Suiza 23 bis, Colonia Portales, Ciudad de México, C.P. 03300.
El tiraje constó de 1 500 ejemplares más sobrantes para reposición.
El cuidado de la edición y corrección de estilo estuvieron a cargo de Emiliano Becerril.

En México se carece de publicaciones gubernamentales o privadas que unifiquen la información y las estadísticas. Los gobiernos publican series que se limitan al sexenio de que se trate. El Atlas 2020 de la Seguridad y la Defensa de México analiza los tiempos largos, y cuantifica la información en la medida de lo posible desde el año 2000. Esta edición incluye en la primera parte 21 colaboraciones que interpretan el devenir de las estrategias del gobierno, las distintas dimensiones que estas tienen, la profunda crisis de derechos humanos y diversas actividades criminales. En el anexo documental se presentan organigramas de las dependencias del gobierno encargadas de la seguridad y la defensa, mapas sobre la acción criminal, cuadros estadísticos sobre violencia, derechos humanos y atentados a los comunicadores y periodistas —donde el país se ubica como el segundo más peligroso del mundo después de Siria—, así como encuestas de opinión pública.

Se han desarrollado varias hipótesis para explicar el origen de la inseguridad y la facilidad de acción que ostenta el crimen organizado para moverse local e internacionalmente, para alcanzar sus objetivos. Esto fue analizado a profundidad en los *Atlas* 2009, 2012 y 2016 por integrantes del CASEDE. El debate sobre el tema de la asistencia de Estados Unidos no fue menor. La Iniciativa Mérida desplegada entre México y Estados Unidos, supuso "responsabilidad compartida". En México, por vez primera en más de cien años, recibir fondos externos para una empresa de seguridad nacional fue un duro golpe al *nacionalismo en seguridad* que prevaleció durante mucho tiempo. El poder del enemigo obligó a aceptar la dura realidad, con la asistencia foránea para los cuerpos de seguridad e instituciones de defensa del país.

Esta *guerra,* definida así desde el gobierno de Felipe Calderón, ha tenido tragos muy amargos en su hoja de ruta. Inició la *militarización* que hoy vivimos y su efecto negativo en la frágil transición a la democracia. El actual presidente López Obrador decidió hacer una cirugía mayor y crear la Guardia Nacional. Esta institución, civil por ley, pero militar por la composición de sus integrantes, poco a poco avanza y se convierte en un nuevo paradigma de seguridad. También el presidente postuló su famosa frase de "abrazos, no balazos", pero la realidad hace muy difícil dar abrazos, y las organizaciones criminales le imponen su ritmo al gobierno a través de balazos. Los homicidios no cesan a pesar del cierre del país por la pandemia de la COVID19. Todas estas reflexiones permean los diferentes capítulos del Atlas y se acompañan de una profusa información estadística. Por supuesto los lectores tienen la última palabra.

ISBN 978-607-8620-43-2
9 786078 620432

CASEDE
Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia
www.casede.org

UDLAP
UNIVERSIDAD DE LAS AMÉRICAS PUEBLA

Instituto Belisario Domínguez
Senado de la República
ibd.senado.gob.mx