

México: la reforma del sector seguridad y la estrategia contra la delincuencia organizada de Andrés Manuel López Obrador

Alejandro Chanona | Profesor titular y director del Proyecto de Investigación “Los regionalismos frente a los retos y la complejidad de las amenazas a la seguridad y defensa contemporáneas” de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
@AChanonaB 

Tema

El presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, ha dado a conocer su estrategia para afrontar la crisis de inseguridad del país y la delincuencia organizada, lo que comprende la creación de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y la Guardia Nacional, que estará bajo mando militar. En este análisis se revisan los aspectos más relevantes de estos planes y se identifican los retos de la nueva administración.

Resumen

Este documento presenta un análisis de las principales estrategias que ha dado a conocer el nuevo gobierno de México para afrontar la crisis de inseguridad y a las organizaciones de la delincuencia organizada en el país. Se abordan los cambios en el discurso y en la toma de decisiones respecto al papel de los militares en la estrategia, la centralidad que el tema de la seguridad pública tiene para la nueva administración y los asuntos que se han identificado como prioritarios. Asimismo, se presenta un balance de lo que hasta ahora se ha delineado como la reforma al sector seguridad a partir de la creación de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y lo planteado en el Plan Nacional de Paz y Seguridad, que incluyó la puesta en operación de la Guardia Nacional. El objetivo del análisis es identificar si el nuevo gobierno está proponiendo cambios de fondo respecto a las estrategias anteriores, o bien si se mantienen o profundizan algunas de las dinámicas históricas frente a los retos de inseguridad del país.

Análisis

Introducción

Entre los temas más apremiantes para el nuevo gobierno de México, encabezado por Andrés Manuel López Obrador (AMLO), se encuentra la atención inmediata a la crisis de inseguridad del país, lo que incluye la redefinición de la estrategia contra la delincuencia organizada y una reestructuración del sector de seguridad.

La reforma que da origen a la nueva “súper” Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, el anuncio de un “Plan Nacional de Paz y Seguridad” y la presentación de

la iniciativa de reforma constitucional para formar, reclutar y entrenar una Guardia Nacional, dibujan, o tratan de dibujar, el nuevo diseño institucional y la estrategia integral de seguridad de la entrante administración.

Vaticinar su éxito o fracaso sería estéril, pues apenas inicia su instrumentación y el “Plan Nacional de Paz y Seguridad” delinea ocho puntos sin profundizar en las acciones que se emprenderán. Lo cierto es que se edifica sobre las ruinas del fracaso de las estrategias emprendidas a lo largo de los últimos sexenios. El objetivo de este texto es analizar si estamos o no frente a la ruptura de paradigmas o si será “más de lo mismo”, lo cual podrá darnos claves sobre su futura eficacia.

La expectativa de cambio y el triunfo electoral de Andrés Manuel López Obrador

Andrés Manuel López Obrador ganó la Presidencia de la República de manera contundente con más de 30 millones de votos. Esta fuente de legitimidad tuvo como contexto las peores calificaciones para gobierno alguno en el México contemporáneo: de acuerdo con las encuestas de opinión el 74% de los mexicanos desaprueban el gobierno encabezado por Enrique Peña Nieto (Consulta Mitofsky, de noviembre de 2018), al tiempo que la inseguridad, corrupción, pobreza, exclusión y la crisis en general se colocan como principales preocupaciones de las personas. Peña Nieto entregó un país con cuentas muy malas: el peor posicionamiento internacional en materia de corrupción e impunidad, una profunda crisis de inseguridad y una crisis social que se refleja en los altos niveles de pobreza y marginación de la mayoría de la población. México se coloca como uno de los países más desiguales de América Latina y de la OCDE. El año 2018 se cerró como el más violento de la historia contemporánea del país: durante el gobierno de Peña Nieto se registraron más de 200.000 homicidios dolosos y las cifras conservadoras de la Secretaría de Gobernación ubican en alrededor de 37.000 los desaparecidos (un dato muy cuestionable por su metodología basada únicamente en las denuncias).

Durante la campaña electoral, AMLO generó grandes expectativas sobre una ruptura de fondo con el modelo de seguridad hasta ahora imperante y con las estrategias contra la delincuencia organizada, centradas esencialmente en el descabezamiento de las grandes organizaciones dedicadas al trasiego de drogas. Frente a este modelo, insistió en priorizar la atención a los problemas estructurales del país, como la pobreza, la exclusión, la corrupción y la impunidad, como solución a los problemas de seguridad. Su discurso se distanciaba de la “guerra contra el narcotráfico” y abrazó a idea de la pacificación del país.

De esta manera, en el marco de las promesas de campaña López Obrador hizo un conjunto de propuestas para darle un giro radical a la política de seguridad del Estado. La idea de retirar a las Fuerzas Armadas de las calles se acompañó con el compromiso de crear un paradigma de pacificación y reconciliación nacional distinto al imperante. En efecto, el fracaso de los gobiernos previos en materia de seguridad pública y la violencia galopante llamaban a buscar un nuevo modelo sin el protagonismo militar. Máxime, cuando uno de los debates más relevantes en México durante esos meses fue el futuro de la Ley de Seguridad Interior y el papel de los militares en estas tareas. En el debate social se fortaleció la idea de que se podía establecer un período corto para transitar de

un modelo de uso de las Fuerzas Armadas a otro con fuerzas policiales fortalecidas que se hicieran cargo de la seguridad de los ciudadanos.

Sin embargo, hay que señalar que, desde el inicio, no quedaba claro cuál era la estrategia, debido a que los discursos y las propuestas del candidato se fueron adaptando durante los meses de la campaña electoral. Temas como la creación de la Guardia Nacional, incluido en la plataforma electoral y programa de gobierno, denominados en conjunto “Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024”, se mantuvieron con bajo perfil, al tiempo que la denominada “amnistía” generó las mayores controversias.

A partir del 1 de julio de 2018, con el avasallante triunfo electoral, AMLO comenzó a tomar el poder, el control del país. De manera atípica en la historia reciente de los relevos de poder en México, entre el presidente saliente y el presidente entrante no habíamos atestiguado una toma *de facto* de la Presidencia de la República del mandatario electo. Durante los cinco meses que transcurrieron entre el triunfo electoral y la ceremonia de la toma de posesión, López Obrador tomó un número importante de decisiones para impulsar políticas públicas y reformas constitucionales, con el apoyo de su mayoría parlamentaria y con el silencio absoluto del presidente Peña, reformas que intentan dibujar líneas claves de lo que él bautiza como “la cuarta transformación”.

En materia de seguridad y lucha contra la delincuencia organizada se impulsaron tres temas sustantivos:

- a) Se matizó el tema de la amnistía, orientándolo hacia un modelo de justicia transicional y en la atención a las familias de los desaparecidos. Se llevaron a cabo la Consulta Nacional y los Foros de Escucha para la Construcción de la Paz y la Reconciliación Nacional, con alcances parciales debido a que la mayoría de las familias de los desaparecidos exigen conocer la verdad y acceder a la justicia, frente a la posición de López Obrador de promover el perdón, a partir de la frase “olvido no, perdón sí”, que pronunció durante el primer foro realizado en Ciudad Juárez, Chihuahua. La metodología de los Foros y la posición sobre el perdón fueron criticados por miembros de los colectivos de víctimas, líderes y organizaciones sociales.¹
- b) Se delinearon posicionamientos sobre la posibilidad de replantear la política de drogas del país, lo que incluyó declaraciones sobre impulsar reformas a favor del uso recreativo del cannabis y explorar las posibilidades de legalizar los cultivos de amapola en la sierra de Guerrero para orientarlos a la producción de medicamentos. Al respecto, en nombre del grupo parlamentario de MORENA, Olga Sánchez Cordero presentó en el Senado de la República la iniciativa de Ley General para la Regulación y el Control del Cannabis.

¹ En el mes de octubre se anunció la cancelación de los Foros en cinco estados que se caracterizan por sus altos niveles de violencia –Morelos, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz– con el argumento de que el equipo del presidente requería tiempo para sistematizar las aportaciones de las personas. Los Foros fueron clausurados el 24 de octubre y se presentó un documento resultado de este proceso.

- c) Se anunció la creación de una nueva Secretaría de Estado encargada de los temas de la seguridad pública y se envió la iniciativa de ley para tal efecto al Legislativo. En un principio, parecía que la nueva Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana constituiría el referente de los cambios en la estrategia de seguridad y del combate a los grupos de criminalidad organizada.

La nueva administración sabe que tiene que dar resultados pronto y, a la mayor brevedad, reducir los altos índices de violencia. El drama que vive el país requiere a pasos agigantados decisiones de Estado que recuperen el camino de la seguridad y la gobernabilidad democrática.

La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana

Entre las iniciativas de Ley presentadas, en el período de transición gubernamental, destaca la que se presentó con objeto de crear la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. La premisa básica de la propuesta es que se debe restablecer el modelo en el que había una Secretaría de Estado encargada de la seguridad pública, separada de la Secretaría de Gobernación. La nueva instancia ha sido denominada Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, institución que se encargará también de atender los asuntos relacionados con la seguridad nacional.

En el diagnóstico presentado en la iniciativa de Ley que da origen a su creación (Iniciativa de Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) se asume que la seguridad pública es un componente esencial de la seguridad nacional y que la mayor amenaza a esta última es precisamente “la inseguridad pública, las acciones del crimen organizado y la debilidad o franca inoperancia, por incapacidad o corrupción, de los cuerpos de policía”.

En efecto, en principio se ha pretendido que la nueva Secretaría de Estado se erija como una institución robusta, encargada de un abanico de temas que incluyen desde la protección civil (desastres naturales), pasando por el mando de la Policía Federal, hasta la inteligencia del Estado, al absorber también al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) que se convertirá en el Centro Nacional de Inteligencia.

La denominada “super Secretaría” abarca el amplio espectro de la seguridad pública y la seguridad nacional, incluyendo, entre otros temas: la lucha contra la delincuencia organizada, el desarrollo del sistema policial, el apoyo y coordinación con los estados y municipios; la información relacionada con el registro de personas desaparecidas; la administración del sistema penitenciario federal; y la coordinación nacional para hacer frente a la delincuencia.

De esta manera, la nueva Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana pretendió erigirse como la piedra angular de la reforma del sector seguridad en México. Sin embargo, en la medida en que la Guardia Nacional estará bajo el mando de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), se tendrá que esperar para ver cómo se distribuirán las facultades entre ambas Secretarías, así como la coordinación entre las mismas. Cabe también señalar que, dentro de esta nueva lógica, el presidente de la República asumirá la coordinación de las tareas de seguridad y procuración de justicia,

sosteniendo reuniones diarias con su gabinete. Hay en el fondo del planteamiento una lógica centralista que posteriormente se reforzó con la idea de que los representantes presidenciales en los estados –los denominados “súper delegados”– tendrían facultades para coordinar las mesas estatales de seguridad. Esta situación generó fricciones con los gobernadores de oposición, por violar el pacto federal. Finalmente, se llegó a un acuerdo con los gobiernos estatales, de que los delegados presidenciales sólo participarán como secretarios técnicos de las mesas de coordinación, en tanto que los gobernadores retienen sus facultades y responsabilidades en materia de seguridad.

El Plan Nacional de Paz y Seguridad

El Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024 parte de un diagnóstico claro: el país afronta una emergencia nacional derivada de la crisis de inseguridad que se refleja en los niveles de violencia, los homicidios, las violaciones a los derechos humanos y la pérdida de confianza en las instituciones. Hay también una crítica al modelo imperante con el que se ha hecho frente a la criminalidad organizada y a los retos de la delincuencia y la violencia, al tiempo que hace énfasis en la importancia de clarificar los conceptos de seguridad nacional, interior y pública, para “formular nuevos paradigmas... que permitan sustentar estrategias de recuperación de la paz, restablecimiento de la seguridad pública, prevención del delito, procuración e impartición de justicia, restablecimiento del Estado de Derecho y reinserción de infractores” (p. 2). En este sentido, el nuevo gobierno asume que tiene que impulsar una serie de estrategias “multidimensionales, transversales, incluyentes y, necesariamente, radicales” (p. 2).

El Plan se sostiene en ocho ejes que pretenden atender de manera transversal la crisis de inseguridad del país: (1) la erradicación de la corrupción y la reactivación de la procuración de justicia; (2) la garantía del empleo, la educación, la salud y el bienestar; (3) el pleno respeto y la promoción de los Derechos Humanos; (4) la regeneración ética de la sociedad; (5) la reformulación del combate contra las drogas; (6) comenzar a construir la paz; (7) la recuperación y dignificación de las cárceles; y (8) asegurar la seguridad pública, la seguridad nacional y la paz.

Como puede observarse, se trata de un documento en el que se incorporan elementos que se diferencian de las estrategias anteriores, como:

- a) El discurso y el planteamiento del documento y de las estrategias que se desprenderán de éste, centradas como su nombre lo indica en la idea de Paz y Seguridad. En principio, éste es por sí mismo un planteamiento distinto de la denominada “guerra contra el narcotráfico” emprendida desde el gobierno de Felipe Calderón y mantenida en los hechos durante el de Enrique Peña Nieto. El cambio de discurso responde a los planteamientos realizados durante la campaña presidencial, en cuyo marco se insistió recurrentemente en la necesidad de pacificar al país.
- b) El reconocimiento de que las diversas modalidades de la delincuencia organizada “no se podrían perpetrar sin el contubernio estructurado de funcionarios públicos” denuncia la cooptación del Estado por parte de estos grupos y las cadenas de corrupción e impunidad que se recrean en un marco de

debilidad institucional y de fragilidad del Estado de Derecho. Este no es un aspecto menor, en la medida en que los niveles de violencia y daño que generan las organizaciones de la delincuencia organizada están también relacionadas al tipo de espacios en los que operan, facilitando su proliferación en casos donde el Estado de Derecho es frágil y las instituciones fácilmente penetrables de la mano de altos niveles de corrupción e impunidad.

- c) El Plan Nacional de Paz y Seguridad asume como premisa básica que buena parte de la crisis de inseguridad que afronta México, incluida la relacionada con los grupos de delincuencia organizada, está vinculada con la desigualdad y la falta de oportunidades. Este argumento constituye un cambio en el discurso respecto a las administraciones anteriores. En este sentido, se pone énfasis en la relación bienestar-seguridad, así como en la importancia de la defensa y protección de los derechos humanos por parte del Estado mexicano. Esto, sin duda, es relevante en dos sentidos. Por un lado, se pone atención en atender las causas estructurales de la violencia y la delincuencia –por ejemplo, es urgente dar mayores oportunidades a las personas jóvenes–. Lo que debe evitarse a toda costa es criminalizar la pobreza y la exclusión a partir de una lógica simple, e ir más allá para identificar estas situaciones como factores de riesgo que se combinan con otros fenómenos, como las debilidades institucionales, la ausencia de Estado de Derecho y la fortaleza de los grupos de delincuencia organizada, tanto en términos organizacionales como sociales (narco-cultura, referentes de progreso social, arraigo en algunas poblaciones por la percepción sobre sus contribuciones al desarrollo). Por otra parte, se reconoce que el país afronta una grave crisis relacionada con la violación de derechos humanos y que para recuperar la seguridad será necesaria su respeto irrestricto. En consecuencia, se propone fortalecer el carácter de las recomendaciones de las Comisiones de Derechos Humanos (tanto a nivel nacional como estatal).
- d) Hay una crítica al modelo prohibicionista de combate contra las drogas, señalando que el modelo “es ineficaz desde el punto de vista de salud pública” y que “criminaliza de manera inevitable a los consumidores”. Desde la administración de Peña Nieto, México ha impulsado el debate sobre las políticas de drogas a nivel internacional, y se llevó adelante el Debate Nacional sobre la Marihuana, sin que se tradujera en acciones concretas sobre este tema. El nuevo gobierno se ha pronunciado por un cambio en la política prohibicionista y a favor de un modelo de regularización como elemento para “poner fin a uno de los motores centrales de la violencia” (p. 11). No obstante, no hay claridad sobre la forma en que se concibe esta política y sus alcances.

A pesar de estos cambios propuestos, el Plan Nacional de Paz y Seguridad también presenta líneas de continuidad respecto a las estrategias implementadas contra la violencia y la delincuencia organizada, particularmente en cuanto al uso de las Fuerzas Armadas se refiere. Por otro lado, si bien se incorporan elementos como la relevancia de rescatar el sistema carcelario, están ausentes referentes sobre la procuración de justicia (fortalecimiento del sistema de justicia) y el modelo policial civil a impulsar.

Es importante señalar que el Plan presentado es un documento guía que dibuja algunas medidas que tomará el nuevo gobierno, sin entrar en detalles de fondo en temas sustantivos como, por ejemplo, la forma en que se va a replantear el paradigma de combate a la delincuencia organizada, la política de drogas y, en su caso, la regulación de estas. Así, por ejemplo, se reconoce el carácter transnacional del fenómeno (p. 9) pero no hay referencias sobre la importancia de la cooperación internacional para afrontar las redes criminales transnacionales.

Las controversias por la creación de la Guardia Nacional

Como se ha señalado líneas arriba, la expectativa del nuevo gobierno de México era que iba a plantear cambios de fondo en la estrategia contra los grupos de delincuencia organizada y, particularmente, respecto al papel de los militares en la estrategia de seguridad.

Sin embargo, muy pronto la realidad ubicó a los estrategas del presidente electo López Obrador para tomar decisiones distintas a las promesas de campaña. El diagnóstico sobre las capacidades y confiabilidad de la Policía Federal y de las policías estatales y municipales fue desastroso, por lo que en el Plan Nacional de Paz y Seguridad se confirmó la creación inmediata de la Guardia Nacional con efectivos militares y civiles (alrededor de 30.000 policías militares, 10.000 efectivos de la Policía Naval y 20.000 policías federales, de acuerdo con lo señalado por López Obrador durante la ceremonia de Salutación a las Fuerzas Armadas en Campo Marte el 2 de diciembre de 2018). Sin duda, esta decisión se basó en el reconocimiento de que para combatir la principal amenaza a la seguridad interior —el crimen organizado— se tendría que seguir recurriendo a las Fuerzas Armadas. Aún más, el mando de esta guardia recae en la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). Así, en el preámbulo de la iniciativa de reforma constitucional presentada por MORENA, el partido del presidente López Obrador, se reconoce que:

“Hoy en día las Fuerzas Armadas siguen siendo el principal y el más confiable pilar de la seguridad en nuestro país; pero a 12 años de que fueran involucradas en esa misión por el mando civil, siguen careciendo de un marco legal específico y de una formulación institucional adecuada para participar en esa tarea. Como consecuencia, los institutos castrenses han pagado un alto costo en vidas de soldados y marinos, han experimentado un desgaste injustificable, han sido distraídos de sus funciones constitucionales explícitas y se ha generado una indeseable erosión en sus vínculos con la población civil.

“Sin embargo, en la crisis de violencia e inseguridad actual es evidente que el Estado no puede asegurar el cumplimiento de la legalidad ni reconstruir la paz sin el concurso de los institutos armados. El retiro de los soldados y marinos de las tareas de seguridad pública colocaría a diversas regiones y a sus habitantes en una total indefensión ante la criminalidad organizada.”

Así, a pesar de que el Plan Nacional de Paz y Seguridad se ha planteado como una estrategia distinta a las emprendidas por los gobiernos anteriores, se apuesta por mantener, y, de hecho, profundizar la presencia de las Fuerzas Armadas en las calles

realizando tareas de seguridad pública. La diferencia es que ahora se hará a través de la institucionalización de una nueva fuerza integrada fundamentalmente con elementos militares. El presidente y su equipo justifican esta decisión argumentando que el país está frente a una emergencia debido a los niveles de violencia de la delincuencia organizada y a la falta de capacidades de las instituciones policiales, tanto locales como federales.

El debate no es menor, si bien la Guardia Nacional pretende plantearse como una especie de fuerza intermedia o híbrida, lo cierto es que la premura con la que se establece y el hecho de que se mantenga bajo el mando militar han despertado una serie de críticas respecto a su implementación y al futuro de la corporación. La propuesta de la creación de la Guardia Nacional parte de la idea de que se van a “fusionar” tres instituciones que son distintas en términos de organización, doctrina y funcionamiento: la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval. No hay claridad sobre el tema del entrenamiento, los protocolos de uso de fuerza y la forma en que operarán.

Cabe también señalar que, lejos de funcionar como una fuerza especializada contra cierto tipo de amenazas, como la delincuencia organizada, se pretende que la Guardia Nacional se encargue de un sinnúmero de funciones. Expresamente se afirma que “participará en la salvaguarda de la libertad, la vida, la integridad, y el pleno ejercicio de los derechos de todas las personas, protegiendo su seguridad, sus bienes, así como preservar el orden, la paz pública, los bienes y recursos de la Nación”. Es decir, se amplían las funciones de esta nueva corporación con el riesgo de que abarquen todas las tareas de la seguridad pública y la seguridad interior y que no se consolide un cuerpo de elite especializado en combate a la delincuencia organizada.

Conclusiones

El nuevo gobierno de México ha propuesto un cambio en la estrategia para afrontar la delincuencia organizada. Durante la campaña electoral, López Obrador y su equipo pusieron énfasis en temas como la desarticulación de las organizaciones criminales utilizando estrategias de inteligencia financiera y lucha contra el lavado de dinero. Se propuso un modelo que trascendiera la lógica de la “guerra contra las drogas”, lo que incluía la retirada de las Fuerzas Armadas de las calles. Sin embargo, hasta ahora no se ha presentado una estrategia concreta sobre la forma en que se enfrentarán a las organizaciones de la delincuencia organizada. Dada la emergencia nacional relacionada con los altos niveles de violencia en el país, es comprensible que la estrategia pretenda centrarse en la reducción de ésta y en atender las demandas sociales de pacificación nacional. Se asume que la principal amenaza para la seguridad nacional son la inseguridad pública y las acciones de la delincuencia organizada. Sin embargo, aún no puede verse de manera clara y definida una estrategia contra las organizaciones criminales que sea diametralmente distinta a las acciones emprendidas por las administraciones anteriores.

La respuesta inmediata del nuevo gobierno es la creación de la Guardia Nacional, hecho que deja en evidencia una realidad: frente a sistemas policiales que están rebasados, ante la dinámica delictiva en el país, se continúa privilegiando el uso de las Fuerzas

Armadas que son consideradas dentro de las instituciones más confiables y sólidas. Se asume que sin las Fuerzas Armadas el Estado mexicano, pero sobre todo la ciudadanía, estaría literalmente en estado de indefensión ante los embates de la delincuencia organizada.

El problema es que, la apuesta por la Guardia Nacional profundiza la tendencia de utilizar a las Fuerzas Armadas en seguridad pública. La retirada de los militares de estas tareas debe ser un objetivo del nuevo gobierno, pero para ello se tendría que hacer una apuesta, de largo plazo, por el desarrollo de un modelo policial a nivel nacional que permita dar sostenibilidad a las policías de todos los niveles, promover el fortalecimiento de la procuración e impartición de justicia e implementar cambios de fondo de la estrategia del combate contra las organizaciones de delincuencia organizada.

El nivel de generalidad del Plan deja muchas partes imprecisas. No se enuncian claramente los tiempos y las acciones concretas a emprender para alcanzar las metas. Tampoco hay una visión sobre la importancia de la cooperación internacional para afrontar el desafío de los grupos de delincuencia organizada, particularmente con EEUU y los países de Centroamérica.

La Guardia Nacional está prevista en una fase inmediata con el despliegue de más de 50.000 efectivos provenientes de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval. Se han anunciado entre 100.000 y 150.000 reclutas adicionales para la segunda parte del sexenio. El futuro de la nueva corporación plantea grandes dudas sobre el modelo de capacitación policial y los alcances de sus funciones. Asimismo, podría desestimular el fortalecimiento y desarrollo de policías suficientemente capacitadas para afrontar la amenaza compleja de la delincuencia organizada.