

Análisis técnico

Estrategia de Seguridad de Claudia Sheinbaum

México Unido Contra la Delincuencia A.C.

Octubre, 2024.

Contenido

Introducción	3
1. Síntesis de la estrategia	4
Análisis de la Estrategia de	
Seguridad de los primeros 100 días	7
2. Análisis de la estrategia	9
Puntos positivos	10
Puntos negativos	11

Introducción

El 8 de octubre de 2024, la presidenta Claudia Sheinbaum y el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana Omar García Harfuch presentaron la estrategia de Seguridad del sexenio que comienza. Esta presentación se dió a una semana del inicio de su gobierno, y en el contexto de una ola de violencia en el estado de Sinaloa y del asesinato del alcalde de Chilpancingo el 6 de octubre. A grandes rasgos, la estrategia implicaba avances con respecto a una mayor focalización de las acciones gubernamentales sobre zonas del país y delitos de mayor intensidad, así como el establecimiento de una visión mucho más integral para construir la política de seguridad del país. Sin embargo, también representó una continuidad preocupante sobre la dependencia en las Fuerzas Armadas (FFAA) heredada del gobierno anterior, junto con la recuperación de algunos peligrosos discursos presentes en los momentos más graves de la guerra contra el narcotráfico de sexenios anteriores.

En las siguientes páginas ofrecemos un análisis técnico del documento, primero sintetizando la presentación en sí de la estrategia, luego reconociendo los aspectos positivos y valiosos de esta estrategia y, finalmente, hablando sobre los aspectos en los que esta estrategia podría mejorar, ya sea por definiciones ambiguas o por la manera en que perpetúan aspectos que no han dado resultados de las estrategias anteriores.

1. Síntesis de la estrategia

1. Síntesis de la estrategia

La estrategia presentada el 8 de octubre de 2024 constará de 4 principales ejes:

1. Atención a las causas.

Este primer eje atiende principalmente a mantener una atención prioritaria sobre las personas más vulnerables, con el objetivo de reducir la desigualdad y mejorar la calidad de vida de las personas más jóvenes, en el proceso alejándolas de la delincuencia organizada. También la presidenta mencionó la intención de replicar el trabajo del Programa Barrio Adentro en la Ciudad de México, donde funcionarios iban casa por casa en los polígonos de mayor delincuencia con el objetivo de atender las necesidades de las familias y las personas más jóvenes, así como evitar que entraran en actividades delictivas.

2. Consolidación de la Guardia Nacional.

Este eje atiende al fortalecimiento de este cuerpo para que pueda apoyar mejor a las comunidades más vulnerables pero también a los cuerpos que se encargarán de la inteligencia e investigación. Esto se dará particularmente dando atención especial en las comunidades que no tienen una policía y que sólo dependen del Ejército y la Marina, que no tienen policías municipales o estatales capaces. Sobre esto, el Secretario Omar García Harfuch enfatizó que no hay una militarización, sino que se están aprovechando las capacidades de los militares y sus instalaciones de formación para consolidar a este cuerpo, algo que tomaría muchos años de otra manera. La presidenta agregó que no habría habido oportunidad de consolidar con continuidad a la Guardia Nacional si no hubiera pasado a la SEDENA, pues habrían cambiado los mandos según su cercanía al presidente y Secretario entrante, mientras que esto permite mantener continuidad entre los mandos.

3. Fortalecimiento de la inteligencia e investigación.

El tercero implica conocer y prevenir los delitos, con el objetivo de identificar patrones, comprender las dinámicas de la violencia y combatir a las organizaciones delictivas con estrategias más efectivas. Para ello, el Secretario declaró que se creará una Subsecretaría de Inteligencia con su propio personal, con analistas, investigadores de campo, de gabinete y especialistas técnicos que trabajarán con otras instituciones y traducirán la información para que ésta pueda ser usada por la FGR. Asimismo, la presidenta agregó que hoy mismo se firmará la

iniciativa para crear el Sistema Nacional de Inteligencia que coordine la inteligencia entre la Marina, el Ejército, la Guardia Nacional y la Secretaría de Seguridad Ciudadana

4. Mayor coordinación en el gabinete de seguridad.

Por último, el Secretario y la Presidenta hablaron sobre cómo habrá una coordinación absoluta entre las secretarías que pertenecen al gabinete de seguridad (la SSPC, la SEDENA, la SEMAR y la FGR) junto con las autoridades locales. Los primeros objetivos serán que el gabinete vaya a Culiacán a acordar cómo apoyar en la situación de violencia por la que está pasando actualmente el estado, mientras que la gobernadora de Guanajuato se reunirá con el Secretario de Seguridad Ciudadana.

La estrategia en sí buscará atender a tres principales objetivos:

- Disminuir incidencia delictiva, principalmente homicidios dolosos y delitos de alto impacto
- Neutralizar a generadores de violencia y redes criminales, con dos sub objetivos
 - Atención a zonas con alta incidencia delictiva
 - Combatir tráfico de drogas, armas de fuego y lavado de dinero
- Fortalecer las capacidad de prevención y proximidad social de las policías locales, así como mejorar el diálogo con sectores de la sociedad (Sólo se mencionó mejorar la capacidad de prevención en policías locales en la presentación, no aparece en el documento)

Para lograr estos objetivos, el documento hace referencia a varias líneas de acción concretas. Las tres primeras son de más larga data y ocurrirán a lo largo del sexenio.

1. Fortalecimiento de la inteligencia e investigación.

Se consolidará el Sistema Nacional de Inteligencia, y se fortalecerán las capacidades humanas y tecnológicas del Centro Nacional de Inteligencia con el objetivo de intercambiar información entre diversas instancias y el propio Centro. El objetivo es que mucha de la inteligencia que ya existe se integre a Carpetas de Investigación y resulte en vinculaciones a proceso y sentencias.

2. Fortalecimiento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Se va a crear una nueva Academia Nacional de Seguridad con una homologación de los programas de estudio sobre investigación, así como capacitaciones especiales para gobiernos locales. Se hará una reestructuración del SESNSP, que incluirá un nuevo sistema de evaluación para el desarrollo de las 32 policías, fiscalías y sistemas penitenciarios.

3. Nuevo modelo de atención integral a los delitos de alto impacto

Esta categoría no sólo incluye a homicidios, sino también a la extorsión. Para ello, el documento estará basado en una serie de acciones concretas

- **Prevención** por medio de fortalecer la vigilancia en carreteras;
- **Inteligencia e investigación** por medio de la coordinación interinstitucional;
- **Judicialización** por medio de la coordinación y actuación oportuna de las fiscalías locales;
- **Vinculación a proceso** por medio del seguimiento a los casos en tribunales; y
- **Sistema penitenciario** por medio del establecimiento de mecanismos para controlar actividades delincuenciales entre la población privada de la libertad.

Adicionalmente, la presentación también incluyó cinco aspectos sobre los que se ha construido la estrategia de atención a delitos de Alto Impacto:

- Un **diagnóstico regional del fenómeno de la violencia**, por medio de análisis integrales para conocer el contexto en los que ocurren los delitos
- La **prevención focalizada e inteligente**, aumentando la presencia en zonas de mayor incidencia e implementando programas con participación ciudadana (fomento a la denuncia, desarme ciudadano, programas sociales).
- La **inteligencia, investigación, judicialización y detención estratégica**, por medio del despliegue de Unidades Especiales en los municipios prioritarios, que van a utilizar inteligencia para identificar a liderazgos de organizaciones criminales, judicializarlos y ejecutar cateos y órdenes de aprehensión.
- El **seguimiento de acciones y resultados** en la incidencia delictiva y la vinculación a proceso. Esto implica ampliar líneas de investigación contra otros integrantes de grupos criminales, así como dar seguimiento a los objetivos detenidos y bienes asegurados.
- La **atención a las causas**, para disminuir la violencia contra niñas, niños, adolescentes y jóvenes en lugares de bajo desarrollo económico, social y alta incidencia delictiva.

El Secretario enfatizó que se implementará una estrategia de intervención en Guanajuato, Baja California, Chihuahua, Guerrero, Jalisco y Sinaloa, los estados con mayores índices de homicidios.

1.1 Análisis de la Estrategia de Seguridad de los primeros 100 días

Antes de esta presentación, en septiembre de 2024, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Michoacán circuló un documento elaborado por la SEDENA, SEMAR y SSPC, que detalla una estrategia para obtener resultados inmediatos en los primeros 100 días de gobierno.¹ Concretamente, este documento incluyó 5 objetivos específicos necesarios para obtener resultados inmediatos con respecto a la seguridad en el país.

1. Disminución de incidencia delictiva en 10 municipios con mayor número de homicidios.

¹ *Estrategia de Seguridad de los Primeros 100 Días* Comisión Estatal de Derechos Humanos de Michoacán. Septiembre 2024, Ciudad de México https://www.cedhmichoacan.org/images/PDF/Documentos_en_DH/ESTRATEGIA_SEGURIDAD_100_DIAS.pdf

El gobierno afirma que el 25.3% de los Homicidios Vinculados a la Delincuencia Organizada (HVDO) están concentrados en los municipios de: Tijuana en Baja California; León y Celaya en Guanajuato; Acapulco en Guerrero; Benito Juárez en Quintana Roo; Colima en Colima; Cajeme en Sonora; Ciudad Juárez en Chihuahua; y Tlajomulco de Zúñiga en Jalisco. La estrategia comenzará en los primeros 6 municipios antes mencionados, y en general se habla de que habrá un énfasis sobre 5 Estados de atención prioritaria: Chihuahua, Guanajuato, Baja California, Guerrero y Jalisco.

2. Atención a la seguridad en Chiapas.

Los homicidios están concentrados en 12 de los municipios, por lo que las acciones también irán principalmente a estos homicidios. Para atender este problema, se dará una estrategia que consista en atender las causas: programas de bienestar; la presencia permanente para prevenir la violencia; la construcción de paz por el desarrollo comunitario; y la inteligencia para realizar despliegues.

3. Atención a la extorsión en ciclo productivo del limón en Michoacán.

4. Estrategia en carreteras y vías generales de comunicación.

5. Establecimiento de 10 fuerzas de tareas conformadas por las distintas instituciones de seguridad.

El documento no elaboraba mucho sobre cómo conseguir estos últimos tres objetivos. Adicionalmente, incluyó aspectos que no fueron mencionados el 8 de octubre, entre los que estaban un mapa sobre la presencia de distintas organizaciones criminales en distintos estados del país; la promesa de crear un Gabinete de Seguridad Alterno integrado por la UIF, el SAT, Pemex Logística y otras instituciones, que presuntamente se encargaría de la atención al financiamiento ilícito y el lavado de dinero; la implementación de recompensas por objetivos estratégicos que tuvieran órdenes de aprehensión; y la mención de la extradición como un aspecto importante de la estrategia de seguimiento a la judicialización de los casos. Aunque no se mencionaron, el gobierno podría retomar estos aspectos en conferencias futuras, por lo que vale la pena considerarlos como parte de la estrategia.

2. Análisis de la estrategia

2. Análisis de la estrategia

Puntos positivos

1. Focalización de objetivos.

En primer lugar, es destacable que la estrategia está mucho más focalizada geográficamente, pues se hizo énfasis en que las estrategias y el apoyo estarán focalizadas a varios de los estados con los más altos índices de homicidios. También se hizo énfasis en que el Gabinete de Seguridad asistirá a las zonas que están pasando por situaciones más graves de violencia, por lo que habrá acciones pronto dentro de los estados de Sinaloa y Guanajuato. Esto en contraste con el gobierno anterior, que tenía un énfasis sobre 100 municipios, los cuáles fueron escogidos por criterios poco claros.

Desde México Unido Contra la Delincuencia hemos propuesto desde hace tiempo que este tipo de estrategia debe estar focalizada sobre los estados que concentran más de los homicidios en el país. Concretamente, en nuestra última edición del Atlas de Homicidios ya habíamos puesto énfasis sobre la situación de homicidios en 5 de los municipios mencionados en el plan de 100 días.² Por ello, consideramos positivo que haya una definición clara y realista sobre las regiones a las que se les dará prioridad en esta estrategia.

2. Focalización de territorios.

En segundo lugar, también es positivo que la estrategia no se esté enfocando únicamente a reducir los homicidios, sino también otros delitos de alto impacto como la extorsión y el cobro de piso. Eso no sólo por el mayor impacto que tienen este tipo de delitos, sino también por la manera en que fortalecen a muchas de las organizaciones que los operan al permitirles mantener un control social dentro del territorio. Este tipo de delitos, que permiten a organizaciones imponerse en un territorio, dependen de vinculación político criminales, por lo que el énfasis en enfrentarlos también abre la puerta a que se investiguen seriamente y se desarticulen este tipo de alianzas.

Esta delimitación geográfica de los fenómenos de criminalidad que necesitan mayor atención de las instituciones de seguridad parte de una evaluación diagnóstica en el territorio y sirve como punto de partida para la atención de la problemática de la criminalidad.

² Estos son Tijuana, Juárez, León, Celaya y Cajeme. Daniela Osorio. *Atlas de Homicidios 2022*. Noviembre 2023, MUCD. <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2023/11/Atlas-de-homicidios-2022-Web.pdf>

De manera que permite identificar patrones y tendencias específicas en diferentes áreas, facilitando la asignación efectiva de recursos y estrategias adaptadas a las necesidades locales. Además, busca fomentar la colaboración entre las comunidades y las autoridades, lo que puede resultar en una mayor confianza y participación ciudadana en la prevención del delito. Al abordar de manera focalizada los fenómenos delictivos, se puede promover un entorno más seguro y sostenible, mejorando la calidad de vida de los habitantes y reduciendo la percepción de inseguridad.

3. Atención integral de delitos de alto impacto

En tercer lugar, consideramos muy positivo que se esté elaborando una estrategia mucho más integral que también esté enfocada en otros componentes del fenómeno y la respuesta, desde el análisis de datos y la prevención hasta la judicialización de los casos. Es positivo que parte de esta estrategia implique fortalecer las actividades de policía de proximidad entre las corporaciones locales, así como la apuesta por programas sociales que atiendan las condiciones que llevan a sectores más vulnerables a caer en la delincuencia. También es importante que vaya a ser el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, una institución civil, la que estará promoviendo esta estrategia, en tanto permite rescatar la preeminencia de esta institución y que ésta se encargue de coordinar la estrategia de seguridad. Sobre esto, es importante también que se busque realizar un trabajo de modernización y homologación de la preparación policial, donde la promesa de crear nuevas academias podría dar más recursos a las distintas academias a nivel local al mismo tiempo que permite que los distintos cuerpos de policía tengan un mínimo de estándares sobre investigación y derechos humanos.

4. Investigación e inteligencia

Es importante que se esté dando énfasis e importancia en la coordinación y creación de productos de inteligencia que puedan ser traducidos en la prevención de los delitos, investigaciones, entendimiento del panorama a nivel local, identificación de focos rojos, construcción de las estrategias y judicialización de los casos. Es destacable que vaya a ser una institución civil la que estará a cargo de coordinar y compartir la información e inteligencia entre las distintas instituciones, y que se esté buscando tener un enfoque sobre la evaluación de la propia estrategia y de las áreas donde el gobierno debería estar enfocado. También es importante que se esté buscando integrar al Gabinete Alterno, con el objetivo de que la estrategia atienda el financiamiento de estas organizaciones.

Puntos negativos

Si bien el programa tiene algunos aspectos reconocibles en los que mejora con respecto al enfoque del gobierno anterior, continúa siendo una estrategia eminentemente militarizada. Este fenómeno, reflejado en que ya no existirán cuerpos civiles de seguridad, la Guardia Nacional pasará a estar totalmente integrada y

controlada por militares y tanto el Ejército como la Marina podrán operar en todo tipo de tareas de seguridad, plantea varios problemas críticos.

A más de 16 años de que distintos gobiernos le han apostado a la misma estrategia, tenemos amplia evidencia de que la participación de cuerpos con entrenamiento, doctrina y armamento militar, lejos de reducir la violencia, la exacerbía. Aunque el gobierno propone que los militares no actuarán de la misma manera, las tácticas y doctrinas militares son más agresivas por lo que llevan al aumento de los enfrentamientos, no solo con grupos criminales, sino también con la población civil. Esto se refleja en la crisis de violaciones a derechos humanos, desapariciones forzadas y desplazados por las que pasa el país, y que afecta desproporcionadamente a personas en situación de vulnerabilidad.

Lo que es más grave en este momento es que ya no existen límites constitucionales que, al menos en teoría, aseguren que este tipo de participación debe ser excepcional. La reforma a la Guardia Nacional permite a la presidenta disponer de las Fuerzas Armadas para cualquier tarea, por lo que esta participación no tendrá ningún límite y se corre el riesgo de que se normalice más la respuesta militarizada a la violencia en la vida cotidiana. Además, sujeta a todos los elementos de esta corporación a un fuero militar, lo que implica que no tendrán que responder ante autoridades civiles en caso de cometer abusos. Más allá de esto, incluso los aspectos positivos de la estrategia tienen salvedades que es importante mencionar.

1. Ambigüedad en los objetivos focalizados.

Aunque la estrategia mencionó el enfoque sobre delitos de alto impacto, fue ambiguo sobre el tipo de estrategias que se llevarán a cabo. Por ejemplo, reducir la incidencia de delitos como la extorsión y el cobro de piso sí requiere de la identificación de las estructuras criminales que llevan a cabo estos delitos, pero también es un problema que no se puede resolver sin fortalecimiento de las autoridades y policías locales, un tema que tiene poca mención dentro de la estrategia. De la misma manera, hablar de violencia letal y catalogarla como delincuencia organizada genera el incentivo porque los gobiernos cataloguen la violencia letal armada como delincuencia organizada, con lo que puedan dejar de investigar o esclarecer estos delitos, como ocurrió en sexenios anteriores, justificándose en que las víctimas "andaban en malos pasos" y que la violencia responde a la lógica de enfrentamientos entre organizaciones criminales.

2. Falta de definición en la focalización geográfica

En la versión presentada el 8 de octubre, no se habló lo suficiente sobre el trabajo focalizado, tanto en estados como en municipios. Esto hubiera sido una oportunidad para hablar de qué tipo de medidas se buscarán para atender las distintas dinámicas de violencia a nivel municipal, los períodos de tiempo en los que estarán los elementos de la Guardia Nacional y qué criterios usarán para determinar hacia qué zonas darle prioridad. Por dar un ejemplo, en el caso de la estrategia de Chiapas ésta parece responder más a una lógica similar a la de gobiernos pasados, con una combinación de presencia de elementos de seguridad (los cuáles son todos militares tras la reforma a la Guardia Nacional) y políticas sociales, sin

apostarle a un fortalecimiento de las autoridades locales o al uso de la inteligencia y judicialización para desarticular a las redes criminales a las que se dió énfasis en otros momentos de la estrategia.

3. Estrategia integral

Aunque es bueno que haya una estrategia integral, ésta quedará incompleta si no se busca fortalecer a corporaciones locales de seguridad, si no se busca dignificar y mejorar las condiciones de trabajo de los policías en la ciudad. En los temas de preparación, este aspecto es peligroso pues puede llevar a que gobiernos locales cedan su responsabilidad en la preparación de sus cuerpos de seguridad a nivel municipal y estatal. Adicionalmente, es preocupante que tanto el Secretario como la Presidenta enfatizaron que los militares y sus instalaciones de preparación serán fundamentales para preparar a los elementos de la Guardia Nacional, pues el tipo de preparación necesaria para los policías es muy distinta a la que reciben los militares.

De manera más general, vemos como preocupante que el fortalecimiento de la Guardia Nacional fuera un aspecto tan presente en la estrategia. Lejos de hablar sobre asegurar un control o una capacitación civil que permita a los elementos operar de manera distinta, la estrategia actual continúa apostándole a replicar de manera acrítica que la formación y equipamiento militares serán más efectivas que sus contrapartes civiles.

Además, es problemático que ponga el principal énfasis y diagnóstico alrededor de las organizaciones criminales, sin reconocer la diversidad de enfoques y causas de la violencia. Tampoco se reconocen los efectos que las estrategias de “descabezamiento” pueden tener sobre las dinámicas de violencia a nivel local, ni se presentan estrategias concretas para responder ante ellas después de la detención.

Por otro lado, el SESNSP tendría la capacidad de sancionar a las instituciones y autoridades policiales, investigadoras y penitenciarias a nivel estatal, cuando éstas no cumplan con los objetivos y programas prioritarios en materia de seguridad. El problema con esas sanciones es que se da poco margen de actuación a las instituciones locales, pues será el propio SESNSP o bien el CNSP quien defina los objetivos y programas prioritarios y las conductas que ameritan sanción en caso de no apegarse a éstos, lo que no permite que los propios estados definan su estrategia de seguridad. Adicionalmente, en el contexto de la reforma judicial, el seguimiento a los casos judiciales podría convertirse fácilmente en una forma de presionar a jueces que no judicialicen los casos que les presenten las fiscalías en caso de errores en los procedimientos o abusos contra los acusados.

4. Límites a la inteligencia preventiva

En relación con la **inteligencia preventiva**, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 62/2019 declaró inconstitucionales las normas que facultaban a la Guardia Nacional para llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados, en la investigación para la prevención de delitos.

Lo anterior, al considerar que se trataba de una técnica de investigación prevista especialmente para el Ministerio Público, que podría dar lugar a la obtención de pruebas ilícitas, así como a la violación a los derechos a la privacidad y a la no incriminación, además de que resultaba desproporcionada con relación a los beneficios que se pretendían obtener.

Por otro lado, reconoció la validez de las normas dirigidas a la prevención del delito, al considerar que forman parte de sus tareas genéricas en materia de seguridad pública, en específico, sobre los siguientes temas:

- Realizar investigación para la prevención de los delitos.
- Recabar información en lugares públicos; obtener, analizar y procesar información; así como realizar acciones de vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo en la red pública de internet, en los tres casos, con el fin de prevenir conductas delictivas.
- Solicitar a la autoridad judicial la intervención de comunicaciones para la prevención del delito.

Tomando en cuenta este precedente, la Estrategia de seguridad en análisis, para ser considerada constitucional, debe respetar los parámetros definidos por la Corte.

México Unido Contra la Delincuencia A.C.

Altadena 34, Colonia Nápoles, Benito Juárez,
Ciudad de México, C.P. 03810

Contacto: mucd@mucd.org.mx
(55) 5272 1501 y (55) 5515 6759

www.mucd.org.mx

@MUCDoficial