

Elecciones y seguridad en México: las propuestas electorales para afrontar la delincuencia organizada y el narcotráfico

Yadira Gálvez Salvador | Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México

Tema

Durante la campaña electoral de México en 2018, los candidatos presentaron una serie de propuestas para hacer frente a la amenaza de la delincuencia organizada y el narcotráfico, partiendo del hecho de que hasta ahora la estrategia implementada por el gobierno ha fracasado. En algunos momentos, el tema adquirió centralidad en un contexto caracterizado por la crisis de inseguridad y derechos humanos que afronta el país.

Resumen

La seguridad es una de las principales preocupaciones de los mexicanos y junto con el combate a la corrupción y la impunidad, se convirtió en uno de los temas recurrentes de las campañas presidenciales de 2018. Entre los puntos más sobresalientes abordados durante las campañas sobre el tema de la seguridad se encuentran: la definición del modelo policial, el fortalecimiento de las capacidades de las policías en todos los niveles, la evaluación y el fortalecimiento del nuevo sistema de justicia penal acusatorio, la transición de la Procuraduría General hacia la Fiscalía General de la República, el futuro de la política de drogas, incluyendo el papel de las Fuerzas Armadas, y el futuro de la Ley de Seguridad Interior.

Este documento analiza las principales propuestas de tres candidatos a la Presidencia: Andrés Manuel López Obrador, de la Coalición Juntos Haremos Historia, integrada por el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES); Ricardo Anaya Cortés de la Coalición Por México al Frente, integrada por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Movimiento Ciudadano (MC) y Jose Antonio Meade Kuribreña, de Todos por México, coalición que agrupa al Partido Revolucionario Institucional (PRI) Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Nueva Alianza. Se identifican los temas de mayor coincidencia, las principales diferencias y los asuntos más polémicos. Asimismo, se señalan algunos temas que deberán ser atendidos por el nuevo gobierno.

Análisis

Inseguridad y violencia en México

Cuando inició su mandato en diciembre de 2012, Enrique Peña Nieto ofreció cambiar la estrategia para afrontar las organizaciones de delincuencia organizada, priorizando la

reducción de la violencia e impulsando cambios institucionales que incluyeron la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública Federal en 2013 y el fortalecimiento de la Secretaría de Gobernación con nuevas atribuciones en materia de seguridad, incluyendo el control de la Policía Federal. Seis años más tarde, la crisis de inseguridad en el país se ha agudizado: el país cerró 2017 como el año más violento de su historia reciente, con una cifra de 25,324 homicidios dolosos, de acuerdo con los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La tendencia al alza de los homicidios dolosos se ha mantenido durante 2018. La percepción de inseguridad en la población es alarmante. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana de marzo de 2018, el 78,5% de las personas consideran que vivir en su ciudad es inseguro.

De la mano del ascenso de la inseguridad, la crisis de derechos humanos se ha profundizado. Con 12 periodistas asesinados durante 2017, Reporteros Sin Fronteras identifica a México como uno de los países más peligrosos del mundo para ejercer dicha profesión. El caso de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural Isidro Burgos de Ayotzinapa, Guerrero, desaparecidos en 2014, continúa conmoviendo al país, no sólo porque dejó al descubierto el tema de los desaparecidos, sino también porque reveló las vinculaciones entre las autoridades políticas locales con los grupos criminales. El caso, que sigue sin ser resuelto, ha generado múltiples controversias entre el gobierno de México y el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes y es un referente de malas prácticas de la procuración de justicia en México.

Este fue también el proceso electoral más violento desde 1997. De acuerdo con el Sexto Informe sobre la Violencia Política en México 2018, 145 políticos (precandidatos, candidatos, alcaldes y líderes de partidos) fueron asesinados. Los acontecimientos se han registrado en las zonas de mayor presencia y disputas de los grupos de delincuencia organizada (Etellect Consultores, 2018) y las investigaciones apuntan a que, en la mayoría de los casos, los asesinatos fueron cometidos por grupos de delincuencia organizada, lo que representa un desafío para la gobernabilidad del país.

De esta manera, la seguridad se ha deteriorado progresivamente como resultado de una combinación de diversos factores, entre los que se pueden destacar:

- a. La estrategia contra los grupos de delincuencia organizada transnacional, centrada en su “descabezamiento” (“estrategia del capo”), lo que ha ocasionado la fragmentación de los grupos criminales y su reestructuración. En el caso de los grupos más pequeños, la tendencia ha sido hacia el control de los territorios para llevar adelante delitos contra las comunidades, como el secuestro, las extorsiones y los cobros de “derecho de piso”, mientras que la recomposición de las redes criminales ha derivado en la expansión y consolidación de otras organizaciones, grupos que se enfrentan entre ellos por el control de las rutas y de los territorios al tiempo que se enfrentan a las autoridades.
- b. El incremento de la violencia y de la delincuencia. La sociedad es víctima de una ola de delitos de alto impacto, como extorsiones, secuestros, robos con violencia y feminicidios.

- c. Problemas estructurales, como la falta de coordinación de las autoridades locales, estatales y federales, las debilidades de las policías de los tres órdenes de gobierno y la incapacidad de los actores políticos de llegar a consensos sobre el modelo policial para el país (el debate sobre el “mando único” policial), los problemas que afronta el sistema de procuración e impartición de justicia (tanto a nivel local como federal), así como la fragilidad del Estado de Derecho y altos niveles de impunidad y corrupción. Los datos arrojados por la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2017 revelan que el 93,6% de los delitos que se cometen en el país no son denunciados o no se inicia una averiguación previa de los acontecimientos. A esos aspectos hay que agregar la infiltración y cooptación de autoridades e instituciones por parte de los grupos criminales, la ausencia del Estado en algunas zonas del país (como es el caso de la sierra de Guerrero) y los problemas de los centros de reclusión, como el hacinamiento y el autogobierno, entre otros.
- d. La dinámica de los mercados ilegales y el carácter de México como país de producción, tránsito y consumo de drogas. México tiene una posición estratégica para el tráfico de cocaína desde los países andinos hacia EEUU. En el país se producen cannabis, opio (heroína), fentanilo y drogas sintéticas. Al tiempo, se ha incrementado el número de consumidores de drogas ilegales, especialmente de cannabis, que pasó del 6% en 2011 al 8,6% en 2016 (Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco, 2016-2017, 2018). Los grupos de delincuencia organizada han diversificado sus actividades, se adaptan de manera rápida y generan dinámicas específicas a partir de las particularidades de los lugares en los que operan.

El crimen organizado y el narcotráfico como temas en la campaña presidencial

México afronta niveles de homicidios equiparables a los de países en conflicto armado, además de desplazamientos de personas que huyen de la violencia, el reclutamiento forzado, las desapariciones forzadas y las violaciones de los derechos humanos. Está claro que el gobierno de Peña Nieto no logró distanciarse de la dinámica de “guerra contra el narcotráfico” emprendida por Felipe Calderón (2006-2012), manteniendo la participación militar como un elemento sustantivo de la estrategia.

La inseguridad es el problema que más preocupa a los mexicanos, por encima del desempleo y la corrupción. Sin embargo, es importante puntualizar que, de acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2017, la sociedad en general se muestra mucho más preocupada por la inseguridad provocada por delitos como los robos, secuestros, extorsiones y homicidios (el 61%). Es decir, más por la inseguridad que perciben día a día y el incremento en las tasas de victimización que por el tema del narcotráfico (el 16,7%).

Ante este escenario, era previsible que la seguridad fuera uno de los temas centrales de la campaña, al igual que la corrupción, la impunidad y la desigualdad. Las propuestas para afrontar la delincuencia organizada y el narcotráfico fueron abordadas por los candidatos en sus diversas participaciones públicas, acontecimientos masivos, medios de comunicación y *spots* y a través de debates especializados como el Diálogo “Por la

Paz y la Justicia: la Agenda Fundamental” convocado por diversas organizaciones sociales. Los representantes de los candidatos también participaron en un buen número de debates en medios de comunicación que fueron dedicados al tema de la inseguridad.

Desde la oposición, tanto Ricardo Anaya como Andrés Manuel López Obrador criticaron la estrategia de seguridad del gobierno de Peña Nieto. Con marcadas diferencias, ambos candidatos construyeron discursos alrededor de la necesidad de cambiar la estrategia contra la delincuencia organizada y de pacificar al país. Por su parte, el candidato oficialista José Antonio Meade reconoció los límites de la estrategia contra las organizaciones de la delincuencia organizada transnacional. No obstante, no se distanció de la estrategia del gobierno de Peña Nieto.

El tema de la paz no es menor. México no es un país que afronte un conflicto armado interno (entendido estrictamente como de carácter político) pero sí tiene una profunda crisis resultado de la combinación de la escalada de violencia criminal con la crisis de derechos humanos y con las debilidades institucionales y del Estado de Derecho.

Contrastando las propuestas para afrontar la delincuencia organizada y el narcotráfico

Como se señaló anteriormente, los tres candidatos propusieron cambios en la estrategia frente a la delincuencia organizada y el narcotráfico. Todos, además, señalaron en algún momento que su estrategia atendería de manera integral la amenaza de la delincuencia organizada y del narcotráfico. Ningún tema, sin embargo, fue expuesto en profundidad por candidatos o portavoces.

Meade puso el énfasis en fortalecer las capacidades de inteligencia, mejorar los mecanismos contra el lavado de dinero e impulsar una mayor cooperación con EEUU para combatir el tráfico de armas. En su propuesta destacó el énfasis que puso en la importancia de fortalecer las capacidades de los gobiernos locales y la profesionalización del personal que trabaja en las áreas de procuración de justicia.

Anaya planteó desarticular las organizaciones criminales con un mayor uso de la información de inteligencia, atacar el lavado de dinero, implementar una política de drogas de reducción de daños y riesgos, fomentar la cooperación internacional a partir del principio de responsabilidad compartida y establecer un programa integral de cooperación con EEUU, incluyendo el tráfico de armas. Destacó además en su propuesta el compromiso con la independencia de la Fiscalía General de la República (reforma al artículo 102 constitucional), así como la incorporación de un apartado dedicado a la seguridad de las mujeres.

Por su parte, López Obrador se refirió a la importancia de atacar las causas profundas de la violencia y la delincuencia, mejorando la calidad de vida de las personas y atendiendo los problemas de desigualdad y de falta de oportunidades del país. Asimismo, insistió en que la corrupción está indisolublemente vinculada al problema de la inseguridad.

Cabe señalar que tanto Anaya como López Obrador propusieron reestablecer la secretaría de Estado encargada de los temas de seguridad, denominada Secretaría de

Seguridad Pública, de acuerdo con López Obrador, o Secretaría de Seguridad Ciudadana Federal en el caso de Ricardo Anaya. Las diferencias en el nombre reflejan diferencias de fondo. El Proyecto de Nación 2018-2024 de López Obrador pretende regresar al esquema institucional anterior (la de la Secretaría de Seguridad Pública Federal de los gobiernos panistas), manteniendo la visión tradicional sobre la seguridad y fortaleciendo el papel del presidente, que será responsable de la “dirección directa e inmediata” de la instancia de coordinación.

Por su parte, Anaya y su equipo fueron más allá de la visión de la seguridad pública al proponer un paradigma de seguridad humana y seguridad ciudadana con mayor participación de las comunidades y las organizaciones sociales en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Entre las responsabilidades que asumiría la Secretaría se encuentran las del nuevo Instituto Especializado en el Combate al Crimen Organizado.

Con sus respectivos matices y con propuestas específicas en cada caso, se pueden identificar algunas coincidencias entre los tres candidatos:

1. Fortalecer el nuevo sistema de justicia penal acusatorio, lo que incluye mejorar la capacitación de los funcionarios involucrados en el proceso y fortalecer las capacidades institucionales. En este mismo sentido, los tres candidatos se pronunciaron a favor de mejorar las capacidades de los Ministerios Públicos y abatir la impunidad. Meade y Anaya coincidieron en que es necesario homologar los códigos penales del país a través de un Código Penal Nacional.
2. Mejorar y desarrollar las capacidades policiales a partir de su profesionalización, dignificación (mejores salarios, prestaciones) y certificación. En este caso, hay diferencias respecto al modelo policial: el Proyecto de Nación de López Obrador apuesta por el mando único (32 policías estatales), mientras que la Plataforma Electoral de Anaya se decanta por el denominado “mando mixto” a partir del principio de subsidiariedad, por lo que también impulsa la creación de policías de proximidad. Este último candidato propuso además doblar el número de la Policía Federal.
3. La importancia de la coordinación entre las distintas autoridades y órdenes de gobierno para afrontar la delincuencia organizada. Meade y su equipo llamaron la atención sobre la necesidad de fortalecer las capacidades estatales y locales (nivel municipal) y de mejorar la cooperación y coordinación a partir del principio de corresponsabilidad. Anaya enfatizó las atribuciones de la nueva Secretaría de Seguridad Ciudadana y el establecimiento de una norma de carácter constitucional transitoria con una agenda de cumplimiento de carácter vinculante para los tres órdenes de gobierno.
4. Políticas de prevención de la violencia y la delincuencia. Con sus diferencias, las tres plataformas electorales abordaron estos temas. En general, se reconoce que la exclusión social y la falta de oportunidades generan condiciones para que jóvenes y comunidades participen en actividades delictivas.

5. Fortalecer las capacidades de inteligencia del Estado y su articulación para afrontar el narcotráfico y la delincuencia organizada. Fue contemplado tanto por Meade como por Anaya, quien propuso un Sistema de Inteligencia Civil centralizado. Por su parte, y en un claro contraste, López Obrador habló de la posibilidad de eliminar el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

Como se puede apreciar, la mayoría de estos aspectos no son temas nuevos. Al contrario, se trata de una serie de asuntos que están pendientes en México que no han avanzado por falta de voluntad política o de interés en impulsar un proyecto de largo alcance que atienda las debilidades que en materia de Estado de Derecho y capacidades institucionales afronta el país.

A continuación se presentan tres temas que destacaron dentro de la agenda de combate a la delincuencia organizada y el narcotráfico.

La Amnistía y la justicia transicional

En diciembre de 2016, en el marco de un discurso sobre el cambio de estrategia frente al crimen organizado pronunciado en Tixtla, Guerrero, el 3 de diciembre de 2017, Andrés Manuel López Obrador lanzó una de sus propuestas más controvertidas: “decretar una amnistía... escuchando también a las víctimas”. En ese contexto, a pregunta expresa de un reportero sobre si la amnistía alcanzaría a los líderes de los cárteles, López Obrador señaló: “vamos a plantearlo, lo estoy analizando” (*ForoTV*, 4/XII/2018).

Desde ese momento, la amnistía se colocó en el debate público y fue un tema recurrente durante el período de las campañas electorales. La propuesta original se ubicó dentro de las más rechazadas por la sociedad, con una opinión contraria del 75% de las personas (Beltrán & Cruz, *Excélsior*, 7/XII/2017).

Tanto Meade como Anaya criticaron a López Obrador al considerar que eso significaría abrir el camino a la impunidad y pactar con los delincuentes. Ambos candidatos lanzaron una campaña de contraste. La coalición de Meade lanzó una serie de *spots* en radio y televisión en contra, apostando por la campaña del miedo. Por su parte, Anaya señaló que era una “idea fracasada” usando como referencia el caso de Colombia, mantuvo el discurso sobre la atención a las víctimas e incorporó en su oferta política la justicia transicional, incluyendo “crear una Comisión de la Verdad para investigar las violaciones a los Derechos Humanos de los últimos sexenios”.

Mención especial merecen los secretarios de Defensa y Marina Nacional, quienes abiertamente rechazaron la propuesta y señalaron que se trataba de una declaración con fines electorales. La reacción de los militares y las desavenencias posteriores entre el general Cienfuegos y López Obrador da cuenta de las particularidades mexicanas en cuanto a las relaciones civiles-militares, caracterizadas por una larga tradición de subordinación militar al poder civil con ciertos márgenes de autonomía militar. Ambos secretarios asumieron posiciones políticas en el marco del proceso electoral en el momento en que públicamente expresaron su rechazo a estas propuestas. Las declaraciones deben ser entendidas en su carácter de secretarios de Estado. Al mismo

tiempo, resultan de sumo interés las declaraciones del almirante Soberón reafirmando su compromiso institucional de pleno respeto a los resultados electorales.

La inacabada propuesta lanzada por López Obrador se enfrentó a múltiples críticas en la medida en que: (a) no quedaban claros sus objetivos y alcances; (b) México no se enfrenta a un conflicto tradicional de carácter político o un proceso de transición a la democracia, sino que afronta la violencia criminal; y (c) el caso de El Salvador con la tregua entre pandillas arroja lecciones sobre los pactos entre gobiernos y criminales.

Ante la controversia y el rechazo que generó, miembros de su equipo declararon que se trataba de una propuesta en desarrollo y de manera gradual fueron delineando sus características hasta llegar a la idea de promover una Ley de Amnistía, dictada por el Congreso de la Unión, para ciertos delitos (aún no quedan claro sus alcances, qué delitos cubriría y quiénes serían los beneficiarios).

El papel de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública y la Ley de Seguridad Interior

Sin lugar a dudas, las Fuerzas Armadas de México se encuentran dentro de las instituciones que gozan de mayor reconocimiento y confianza por parte de la sociedad. No obstante, su permanencia en las calles en el marco de la “guerra” contra el narcotráfico también ha pasado factura a las instituciones armadas: cuestionamientos sobre la efectividad de las estrategias, señalamientos sobre violaciones a los derechos humanos y permanencia en las calles, realizando en algunas zonas tareas de seguridad pública.

Las propuestas de las campañas electorales se centraron fundamentalmente en dos temas: (1) el debate sobre su retiro o permanencia de las calles; y (2) el futuro de la controvertida Ley de Seguridad Interior. Estos asuntos fueron considerados de suma importancia por organizaciones sociales que promueven cambios en la estrategia de seguridad, como el colectivo Seguridad sin Guerra.

Ningún candidato se comprometió a retirar a los militares de las calles de México. López Obrador propuso analizar la posibilidad de integrar a militares y marinos en una Guardia Nacional, es decir, “policializar” a los militares. En cuanto a la Ley de Seguridad Interior, no tuvo una postura definida. Tanto en su Proyecto de Nación como al inicio de la campaña parecía estar a favor de una legislación de esta índole. No obstante, su postura se fue matizando, señalando que hay que esperar la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre las controversias constitucionales presentadas.

La propuesta de Anaya fue mantener a los militares en tareas de seguridad pública en tanto se fortalecieran las policías y estuviera en operación el Instituto Especializado en el Combate al Crimen Organizado para su retiro gradual. Él tampoco tuvo una definición clara de la Ley de Seguridad Interior ya que se pronunció a favor de reformarla, pero no puntualizó cuáles serían los cambios.

Por su parte, Meade se pronunció a favor tanto de mantener la presencia militar en las calles como de la Ley de Seguridad Interior. Desde su perspectiva, la legislación otorga

certeza jurídica para la actuación de las Fuerzas Armadas y protege tanto a los militares como a los ciudadanos.

Política de drogas e indefiniciones sobre la legalización del cannabis para usos lúdicos y recreativos

A pesar de que hay un reconocimiento de los límites de la estrategia tradicional para enfrentarse a los grupos del narcotráfico, ninguno de los tres candidatos presidenciales fue claro sobre su posición respecto a la política de drogas y la legalización del cannabis para usos lúdicos y recreativos. Cabe señalar que en 2016 se celebró el Debate Nacional sobre la Marihuana y que ha habido avances en el país respecto a la legalización para usos médicos y terapéuticos (aprobada por el Congreso Federal e incluida también en la Constitución de la Ciudad de México),¹ no así en cuanto a sus usos lúdicos y recreativos.

Diversas organizaciones sociales, como México Unido contra la Delincuencia, y académicos, como el ex rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Juan Ramón de la Fuente, se han pronunciado a favor de avanzar hacia la regulación del cannabis para uso recreativo al considerar que eso permitiría reducir el número de jóvenes que son criminalizados por portación.

Influida claramente por las fuerzas progresistas del Movimiento Ciudadano y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en su plataforma electoral, la coalición Por México al Frente planteó llevar adelante una política de drogas bajo el enfoque de reducción de daños y riesgos, por lo que propuso tratar el problema del consumo como un tema de salud pública, mejorar los programas de prevención y atención a las adicciones y descriminalizar al consumidor. Respecto a la legalización del cannabis para usos lúdicos, Anaya reconoció que se trata de un asunto que se tiene que discutir de cara a los cambios en EEUU y otros lugares del mundo. No obstante, insistió en que esto “no va a reducir de manera significativa la violencia en México y que debe debatirse a partir de criterios científicos y en un contexto más amplio a nivel internacional”. Esta postura, sin duda, refleja la complejidad de una coalición electoral integrada por dos fuerzas progresistas (Movimiento Ciudadano y PRD) que han insistido en la importancia de abordar el tema, y una fuerza de derecha (PAN) en la que prevalece el rechazo a la legalización.

Por su parte, López Obrador tampoco tuvo una definición clara: no se pronunció explícitamente a favor o en contra de la legalización del cannabis. Partiendo de que la legalización está avanzando en EEUU, en su Proyecto de Nación 2018-2024 señala que “se avanzará en el debate nacional en torno a la legalización regulada de algunas sustancias psicotrópicas”. En el contexto de las pre-campañas y tras sus declaraciones sobre la amnistía, evitó pronunciarse. Posteriormente, mantuvo la posición ambigua a

¹ En diciembre de 2016 el Senado de la República aprobó una iniciativa de Ley que permite el uso medicinal y terapéutico del cannabis y en abril de 2017 la reforma fue aprobada por la Cámara de Diputados. En el caso de la Constitución de la Ciudad de México, el derecho al uso del cannabis con usos médicos y terapéuticos fue incluido en el apartado D, del artículo 14, apartado 7, como resultado de una iniciativa presentada por el diputado constituyente Alejandro Chanona.

través de un discurso adaptado a sus distintas audiencias. Así, por ejemplo, en su participación en un foro estudiantil en el Tecnológico de Monterrey afirmó que este tema se llevaría a consulta ciudadana, la misma posición que manifestó en entrevistas a diversos medios de comunicación.

En suma, no hubo claridad sobre la postura de los candidatos sobre este tema. Los tres en algún momento lo evadieron, matizaron sus posiciones a partir de las audiencias frente a las que se presentaron y no asumieron una posición definida.

Conclusiones

Como se ha expuesto a lo largo de estas líneas, la seguridad fue un tema recurrente en las campañas electorales, pero no necesariamente fue el más importante o el único. Por momentos, la corrupción y la impunidad fueron prioridad, lo que es natural teniendo en cuenta los múltiples escándalos de corrupción que ha afrontado el país, como la Casa Blanca, la Estafa Maestra y Odebrecht.

La importancia que adquirieron los temas dependió mucho del momento político. Así, por ejemplo, en el caso de Anaya, su campaña en las últimas semanas se ajustó para orientarse fundamentalmente al tema de la seguridad, a partir de la idea de “México en Paz”, incluyendo propuestas en materia de justicia transicional. Por su parte, la campaña de López Obrador mantuvo la lucha contra la corrupción como una prioridad al tiempo que reforzó su discurso sobre el cambio de estrategia para atender la crisis de inseguridad, insistiendo en su visión sobre un proceso de paz y reconciliación.

El análisis de las propuestas que presentaron los candidatos a la Presidencia en materia de delincuencia organizada y narcotráfico da cuenta de un discurso en el que se reconocen los límites de la estrategia implementada hasta ahora. Por lo mismo, las tres campañas recogieron algunas propuestas que en los últimos años se han formulado en torno a los ajustes necesarios para afrontar la delincuencia organizada y el narcotráfico: la importancia de una política integral, mejorar a las policías, apostar por la prevención y fortalecer las instituciones.

La gran paradoja es que el país lleva años enfrascado en una dinámica en la que convive este discurso sobre el carácter integral de las políticas de seguridad con estrategias y políticas que se delinean y ponen en marcha siguiendo la lógica tradicional, ya que responden a las necesidades inmediatas, así como a los intereses y las dinámicas particulares de las instituciones que participan en ésta. Al menos durante la campaña electoral, los candidatos se mantuvieron ambiguos frente a temas tan controvertidos como la participación militar en tareas de seguridad pública o la legalización del cannabis. La amnistía de López Obrador y la Comisión de la Verdad de Anaya se encuentran entre las propuestas originales que generaron debates y controversias.

La narrativa sobre la pacificación del país, utilizada tanto por López Obrador como por Anaya, tuvo eco en un país castigado. Por ello, uno de los grandes retos que tendrá que afrontar el gobierno de México que asumirá a partir del 1 de diciembre de 2018 será frenar la violencia y la inseguridad, de la mano con la urgente atención de las víctimas.

Por ahora, en su carácter de presidente electo, Andrés Manuel López Obrador ha nombrado a su equipo para la transición y ha presentado su plan de seguridad, que incluye la creación de la Secretaría de Seguridad Pública y la idea de construir la “receta mexicana para la pacificación” que incluye explorar las diversas propuestas para recuperar la paz, “incluida la amnistía, el eventual indulto o el recurso de leyes especiales y de justicia transicional”, con participación de las víctimas, organizaciones sociales y organizaciones internacionales, lo anterior con la finalidad de presentar una Ley de Amnistía al Congreso de la Unión en la que quedarán excluidos los crímenes de lesa humanidad y actos de violencia. Entre los sujetos que podrían ser objetos se encuentran los niños y niñas que han sido cooptados por los grupos delictivos o campesinos para reincorporarlos a la legalidad.

Asimismo, el equipo de gobernabilidad y seguridad de López Obrador ha señalado que la amnistía y la justicia transicional son parte de un programa más amplio que contempla una nueva visión para enfrentarse a los grupos criminales, explorar la posibilidad de transitar hacia un modelo en el que se cultive opio y cannabis para la industria medicinal y un programa de dignificación y capacitación de las policías que permitan el retiro gradual de las Fuerzas Armadas de las tareas de seguridad pública. Se insiste también en el combate frontal a la corrupción y la impunidad como elementos críticos de la estrategia.

Resulta interesante observar la forma en que el presidente electo y su equipo de transición están abordando el tema de la seguridad. En el discurso, la estrategia contra la delincuencia organizada y el narcotráfico se presenta como una ruptura respecto a las administraciones anteriores. Sin embargo, también hay elementos que apuntan a que la estrategia mantiene referentes tradicionales.

Habrá que ser cautos sobre la forma en que serán implementados los planes, así como de sus posibilidades de éxito en un contexto en el que los grupos de delincuencia organizada se caracterizan por su violencia extrema y en el que desafían abiertamente al Estado, disputando territorios y rutas para los tráficos ilícitos (e incluso para el lavado de dinero y la “diversificación” de sus actividades).

Cualquier cambio en el modelo policial y la estrategia de desarticulación de las organizaciones criminales necesariamente tiene que ser acompañado por una apuesta por fortalecer las instituciones de procuración e impartición de justicia y de la primacía del Estado de Derecho. En este sentido, el nuevo gobierno tendrá que afrontar el reto de la transición de la Procuraduría General de la República (PGR) a la Fiscalía General, un tema que es importante seguir en la medida en que López Obrador ha señalado que el nombramiento del fiscal se dará conforme a los procedimientos establecidos, ya que no comparte la propuesta de las organizaciones de la sociedad civil sobre la reforma al 102 constitucional.

Por otro lado, no hay que perder de vista que si ocurre este retiro de los militares de las tareas de seguridad pública, no se dará en el corto plazo. La trayectoria histórica del país de los últimos dos sexenios da cuenta de que la participación militar en estas tareas

se ha dado como resultado de la combinación entre debilidades institucionales, impunidad y fragilidad del Estado de Derecho y de las grandes capacidades de los grupos de delincuencia organizada. En este sentido, es previsible que se mantendrán tareas de apoyo a las fuerzas policiales (logísticos, operacionales y de inteligencia) para las intervenciones contra los grupos criminales. Al tiempo que el retiro de las actividades de seguridad pública dependerá del desarrollo de las capacidades de las policías, poniendo especial atención en los cuerpos locales y estatales. Ante las capacidades y características de esta amenaza, valdría la pena retomar el proyecto sobre el desarrollo de una fuerza intermedia (híbrida) que cuente con las características y capacidades necesarias para afrontar los grupos de delincuencia organizada y del narcotráfico y desarticularlos, al tiempo que el combate a la corrupción e impunidad debe trascender el discurso y convertirse en una realidad.

Se ha explicado que la “receta mexicana de paz”, que incluye la amnistía y justicia transicional, tiene como sus beneficiarios principales a niños, jóvenes y campesinos. Sin embargo, más que una ley de Amnistía, lo que estas poblaciones requieren es un programa integral de intervención del Estado a partir de las características y necesidades específicas de las comunidades. Ello incluye el desarrollo de programas de reconversión de cultivos y de desarrollo, que requieren de una importante asignación de recursos y cuyos resultados son de mediano y largo plazo. Respecto a los niños y jóvenes, sería importante explorar alternativas como la adaptación de los de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) propios de las experiencias internacionales del post-conflicto.

Finalmente, en cuanto a la política de drogas, necesariamente se tendrán que considerar diversos aspectos como: (1) los impactos que la legalización de la cannabis para usos lúdicos al interior de EEUU y en Canadá tendrán en el mercado internacional de drogas ilegales y en los grupos de narcotráfico en México; (2) el incremento de la demanda de heroína, fentanilo y cocaína en EEUU y el papel de las organizaciones criminales mexicanas en estos mercados ilegales; y (3) la posibilidad de implementar políticas de reducción de daños y riesgos, atendiendo el problema del consumo de drogas desde la perspectiva de la salud pública.