

Ante la situación nacional:

Reflexiones y
propuestas 2024-2030

Grupo Nuevo Curso de Desarrollo



ANTE LA SITUACIÓN NACIONAL:
REFLEXIONES Y PROPUESTAS 2024-2030

Grupo Nuevo Curso de Desarrollo



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
2024

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (México), autor.

Título: Ante la situación nacional : Reflexiones y propuestas 2024-2030 / Grupo Nuevo Curso de Desarrollo.

Descripción: Primera edición. | Cd.Mx. : Universidad Nacional Autónoma de México, 2024.

LIBRUNAM 2234420 (libro electrónico)

ISBN: 978-607-30-8971-5

Temas: México -- Condiciones sociales -- Pronósticos. | México -- Condiciones sociales -- 2024- . | México -- Condiciones económicas -- 2024- . | México -- Relaciones exteriores -- 2024- .

| México -- Política social -- 2024- . | Política ambiental -- México -- 2024-.

Clasificación: LCC HN118 (libro electrónico)

Primera edición: 8 de abril de 2024

D.R. © 2024 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510, Cd.Mx.

Grupo Nuevo Curso de Desarrollo

www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

Planta baja del edificio Unidad de Posgrado,

costado sur de la Torre II Humanidades

Ciudad Universitaria, Cd.Mx.

Coyoacán, c.p. 04510

<http://pued.unam.mx/>

ISBN: 978-607-30-8971-5

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita de su legítimo titular de los derechos patrimoniales.

Hecho en México

COORDINADORES

*Rolando Cordera Campos
Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano*

EDITOR

Enrique Provencio Durazo

AUTORES

*Aarón Dychter Poltolarek
Abelardo Ávila Curiel
Alejandro Villalobos Hiriart
Alfonso Chávez Muñoz
Antonio Azuela de la Cueva
Boris Gregorio Graizbord Ed
Carlos Heredia Zubieta
Carlos Miguel Lavore Herrera
Carlos Ruiz Sacristán
Claudia Esther Schatán Pérez
Cuauhtémoc Cárdenas Batel
Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano
Déborah Chenillo Alazraki
Diego Valadés Ríos
Eduardo Guerrero Gutiérrez
Eduardo Vázquez Martín
Enrique Ortiz Flores
Enrique Provencio Durazo
Eugenio Anguiano Roch
Félix Hernández Gamundi
Fernando Alberto Cortés Cáceres
Fernando Fragoza Díaz
Fernando Tudela Abad
Fluvio Ruiz Alarcón
Francisco Suárez Dávila
Guillermo Ruiz de Teresa
Héctor Bolívar Villagómez*

*Jorge Eduardo Navarrete López
José Andrés de Oteyza y Fernández
José Manuel Muñoz Villalobos
Juan Carlos Moreno Brid
Juan Eibenschutz Hartman
Juan Meliá Huerta
Julio García Coll
Laura Olivia Carrillo Martínez
Leonardo Lomelí Vanegas
Ligia González García de Alba
Lorenzo Córdova Vianello
María Julia Carabias Lillo
Mario Luis Fuentes Alcalá
Martín Alejandro Lévenson
Norma Samaniego Breach
Paola Grijalva Vega
Ramón Carlos Torres Flores
Ramón Villa y Guerrero
Roberto Eibenschutz Hartman
Rolando Cordera Campos
Saúl Arellano Almanza
Saúl Escobar Toledo
Sergio Benito Osorio Romero
Tonatiuh Guillén López*

CONTENIDO

Presentación	11
<i>Rolando Cordera y Cuauhtémoc Cardenas</i>	
Relaciones internacionales de México: propuestas y hoja de ruta	23
<i>Eugenio Anguiano, Jorge Eduardo Navarrete, Carlos Heredia y Tonatiuh Guillén</i>	
Democracia y Estado de derecho	35
<i>Diego Valadés</i>	
La agenda de la gobernabilidad política y electoral	43
<i>Lorenzo Córdova</i>	
Propuestas para recuperar la seguridad y la paz en México	71
<i>Eduardo Guerrero</i>	
Hacia una nueva política social del Estado Mexicano	129
<i>Mario Luis Fuentes</i>	
Género, infancias y adolescencia, discriminación y Estado: cuatro perspectivas indispensables para la transformación social de México	137
<i>Saúl Arellano</i>	
Los retos de la educación media superior y superior en México	145
<i>Leonardo Lomelí</i>	
En busca de la equidad en la distribución del ingreso en México	163
<i>Fernando Cortés</i>	

Consideraciones sobre la pobreza y la política social	183
<i>Fernando Cortés</i>	
Derechos, desigualdades, pobreza y política de salud.	205
<i>Abelardo Ávila</i>	
Diversidad creativa y democracia cultural	213
<i>Déborah Chenillo , Cuauhtémoc Cárdenas Batel, Juan Meliá, Martín Alejandro y Eduardo Vázquez</i>	
Trabajo, ingreso y protección social, ante un nuevo entorno mundial	239
<i>Norma Samaniego, Claudia Schatán y Saúl Escobar</i>	
Por una nueva concepción de la política económica	253
<i>Francisco Suárez Dávila y Juan Carlos Moreno-Brid</i>	
Energía para el desarrollo	271
<i>Juan Eibenschutz , José Manuel Muñoz, Sergio Osorio, Fluvio Ruiz, Ramón Carlos Torres y Alejandro Villalobos</i>	
Infraestructura de Transportes y Comunicaciones	293
<i>Aarón Dychter, José Andrés de Oteyza, Carlos Ruiz y Guillermo Ruiz</i>	
Desarrollo Sustentable y Ambiente	325
<i>Julia Carabias, Antonio Azuela, Fernando Tudela y Enrique Provencio</i>	
Hacia una nueva política para la gestión del agua.	347
<i>Félix Hernández, Héctor Bolívar, Fernando Fragoza Ramón Villa y Paola Grijalva</i>	
Visión Integral desde el territorio	377
<i>Antonio Azuela, Roberto Eibenschutz, Julio García, Ligia González, Boris Graizbord, Carlos Miguel Lavore y Enrique Ortiz Con Laura Carrillo y Alfonso Chávez</i>	

Propuestas para recuperar la seguridad y la paz en México

Eduardo Guerrero Gutiérrez

Presentación

Para contener la epidemia de violencia e inseguridad que se registra en amplias zonas del país desde 2008, es necesario impulsar el fortalecimiento institucional del sector seguridad, por una parte, y diseñar estrategias eficaces de combate a delitos de alto impacto, por otra. En esta labor, las autoridades deben aprender de los errores del pasado, y también debe aprovechar mejores prácticas que han tenido éxito internacional. Debemos, también, partir de la premisa de que los problemas complejos que experimenta el país en materia de seguridad no se erradicarán con acciones aisladas como las que se han realizado hasta ahora (captura de líderes criminales o rondines de vigilancia por parte de las fuerzas armadas), sino que deben implementarse estrategias integrales que atiendan, de modo simultáneo, varias dimensiones del fenómeno criminal: reclutamiento de miembros, vinculación con la sociedad, equipamiento armamentístico y vehicular, cooptación de las autoridades, entre otras. Estas estrategias integrales, implementadas regionalmente y por tipo de delito, serán las que nos permitirán la seguridad y la paz que los mexicanos anhelamos.

Por lo anterior, este documento presenta diagnósticos y análisis puntuales de los que consideramos principales desafíos en materia de seguridad pública, así como grupos de acciones dirigidas a revertir estos delitos en el corto y mediano plazos. Los seis tipos delictivos que identificamos como los de mayor gravedad que enfrenta el país son los siguientes:

1. Homicidios dolosos (especialmente aquellos vinculados con el crimen organizado);
2. Extorsión y cobro de cuota;
3. Desaparición forzada y cometida por particulares;
4. Violencia de género y feminicidios; y
5. Robo y asaltos en carretera

1. Homicidio doloso

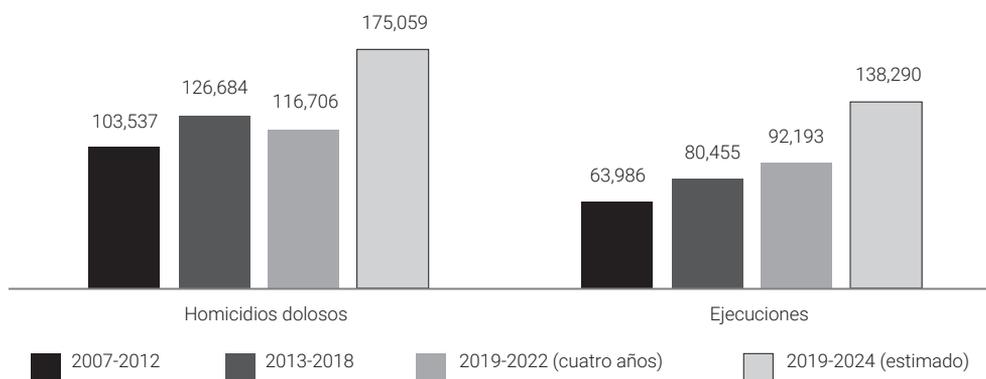
A. Diagnóstico

De entre todos los delitos que se cometen de forma habitual en México, el homicidio doloso es el que representa el mayor riesgo para la seguridad y la paz públicas y, a su vez, el que ocasiona mayores perjuicios para la vida cotidiana de todos los mexicanos. Éste es un delito que no solo atenta en contra del derecho a la vida de las personas —el más valioso en la jerarquía de derechos— sino que sus efectos se extienden exponencialmente hacia su familia, círculo cercano y hacia toda la sociedad en su conjunto, la que resiente un impacto negativo en su calidad de vida y bienestar general. Desafortunadamente, el homicidio doloso se ha convertido en un problema constante que ha hecho que las personas en México vivan inmersas en este escenario de violencia: de acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (ENVIPE-INEGI) (2022), 21.8 % de los mexicanos tuvo conocimiento de la ocurrencia de homicidios en el año de análisis; 29.4 % escuchó disparos frecuentes; y 24.4 % identificó pandillerismo y bandas violentas.

A pesar de ser éste un fenómeno criminal de atención prioritaria y urgente para todas las autoridades nacionales, a lo largo de poco menos de dos décadas se han alcanzado escasos avances para abatir la incidencia al alza de homicidio doloso a nivel federal. Múltiples factores han incidido en esta tendencia creciente: la violencia intrafamiliar, de género y la social. Sin embargo, el más importante de todos éstos es el empoderamiento

de organizaciones criminales a lo largo del país y las contiendas entre éstas por extender sus territorios, influencia y controlar los mercados ilícitos disponibles en cada uno de éstos. El incremento de la violencia criminal, especialmente los homicidios dolosos vinculados al crimen organizado o ejecuciones, actualmente constituye una de las principales preocupaciones de toda la sociedad mexicana. Sin embargo, a pesar del constante reclamo de todos los sectores de la población que exigen una mejoría significativa, los tres niveles de gobierno han sido incapaces de contrarrestarlo

Gráfico 1. Homicidios dolosos y ejecuciones (tres últimas administraciones federales)



Fuente: Elaboración propia con datos de Lantia Intelligence y del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SSCP). El estimado de homicidios dolosos y ejecuciones para los seis años de la administración de Andrés Manuel López Obrador se calculó con base en los primeros cuatro años.

Como se mencionó, el homicidio doloso es multifactorial, pero el país inició una espiral de deterioro a partir de 2007, mayormente por motivos coyunturales. Durante la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa (2006 a 2012), como resultado de la llamada “guerra contra las drogas” y una mal planeada ofensiva en contra de organizaciones criminales, en México tuvo lugar un proceso de atomización y dispersión de las principales organizaciones criminales que desató disputas sumamente violentas cuyos efectos se extendieron hacia otros sectores de la sociedad que no estaban involucrados en delitos. En este sentido, de acuerdo con datos de

carpetas de investigación por homicidio doloso del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), en la administración de Felipe Calderón incrementaron los homicidios dolosos en 39 % en comparación de su antecesora, la de Vicente Fox Quesada (2000-2006). Aunque el Gobierno federal de esa época se vio en la necesidad de efectuar cambios a la estrategia y se priorizó la contención y neutralización de las organizaciones criminales violentas, este cambio fue muy tardío en la administración, y solo comenzó a rendir sus frutos después de 2011, año en el que el número de homicidios dolosos alcanzó su punto más alto de esa administración con una tasa de 19.4 carpetas de investigación por cada 100 mil habitantes.



Fuente: Elaboración propia con datos de *Lantia Intelligence* y SESNSP. Se utilizan los datos de carpetas de investigación entre 2007 y 2014 al no existir registro de víctimas de homicidio doloso durante este periodo.

Este contexto de relativa mejoría en términos de incidencia de homicidios dolosos continuó durante los dos primeros años de la presidencia de Enrique Peña Nieto (2012-2018). Sin embargo, a pesar del éxito inicial en la disminución de este delito, a partir de 2014 se observó un repunte en los indicadores de violencia, en particular, de los homicidios dolosos.

Múltiples factores incidieron en este escenario de deterioro (entre otros, el empoderamiento del Cártel Jalisco Nueva Generación que se constituyó como un actor criminal dominante o bien, el aumento de otros delitos emergentes como el robo de combustible). Sin embargo, éste también fue resultado de un cambio de la estrategia federal tras la desaparición forzada de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” de Ayotzinapa en Iguala, Guerrero y la intervención a gran escala en Michoacán para contener los enfrentamientos entre Los Caballeros Templarios y los grupos de autodefensa. Al concluir su administración, el número de homicidios dolosos incrementó hasta niveles no vistos hasta entonces en la historia reciente del país con una tasa de 24.04 carpetas de investigación por cada cien mil habitantes e, inclusive, superiores a los registrados en 2011. No solo eso, el repunte de víctimas no solo se dio en términos cuantitativos, sino que se observó una dispersión geográfica de los incidentes para incluir a prácticamente todas las entidades del país (incluyendo, entre otros, casos drásticos de repunte de violencia como el de Guanajuato, Veracruz y Chihuahua).

Mapa 1. Homicidios dolosos vinculados a organizaciones criminales en 2022



Agascalientes	75	Morelos	907
Baja California	1,912	Nayarit	50
Baja California Sur	61	Nuevo León	819
Campeche	40	Oaxaca	404
Coahuila	29	Puebla	488
Colima	723	Querétaro	65
Chiapas	132	Quintana Roo	524
Chihuahua	1,481	San Luis Potosí	395
Ciudad de México	331	Sinaloa	465
Durango	1,109	Sonora	1,331
Guanajuato	2,778	Tabasco	219
Guerrero	927	Tamaulipas	136
Hidalgo	260	Tlaxcala	91
Jalisco	938	Veracruz	588
Estado de México	735	Yucatán	17
Michoacán	1,805	Zacatecas	1,109

Fuente: Elaboración propia con datos de *Lantia Intelligence*.

La presidencia de Andrés Manuel López Obrador comenzó (AMLO) en este periodo de violencia exacerbada que dejó Peña Nieto —pero que se había prolongado a lo largo de más de una década y de dos administraciones federales. Aunque hubo grandes expectativas al iniciar su gobierno acerca de las acciones preventivas que tomaría para revertir la crisis por la que transitaba el país (bajo el lema “abrazos, no balazos”), el plan que finalmente llevó a cabo el presidente AMLO terminó repitiendo los mismos errores de sus dos antecesores: a) sobre dependencia en las Fuerzas Armadas; b) una estrategia estrictamente reactiva (despliegue de fuerzas de seguridad después de un brote de violencia en un simple intento por apagar fuegos); c) abandono de las instituciones civiles de seguridad, tanto federales, como locales; d) una ríspida relación con la sociedad civil que llevó a un gran distanciamiento, y e) el práctico abandono de la procuración de justicia como parte indispensable de cualquier sistema de justicia eficaz. Además, aunque el presidente ha presumido estos últimos de una reducción de 10.4 % de los homicidios dolosos en 2022 frente a 2019, en esta cifra no se considera el número de personas desaparecidas (en su administración, más de 40 mil) que hace que la reducción en el número de homicidios dolosos sea incierta. Además, ésta sigue muy por encima del promedio de los diez primeros años de la “guerra contra las drogas”: entre 2007 y 2016, el promedio de carpetas de investigación anual por homicidios dolosos fue de 17,445, mientras que el promedio de los primeros cuatro años de la presidencia de AMLO fue de 29,176; lo que equivale a 167 % más.

B. Acciones

En los próximos años, especialmente en la próxima administración federal, autoridades se verán en la necesidad de generar un verdadero cambio que revierta la situación exacerbada de violencia e inseguridad que se identifica en todo el país (59.9 % de los mexicanos considera que la inseguridad es el tema que más preocupación le causa de acuerdo con datos de la ENVIPE-INEGI, 2022). Sin embargo, para alcanzar avances relevantes en la materia, de forma indispensable, se deberá hacer frente a los siguientes desafíos.

Primero, aunque prevalecen como el motor más importante de los homicidios dolosos, las dinámicas y contiendas criminales no son más el único factor de incremento. Por el contrario, gradualmente, más personas no involucradas con organizaciones criminales efectúa homicidios dolosos ante la expectativa de que su acto criminal permanecerá impune ante un fallo sistémico de todas las instituciones de justicia que han sido incapaces en identificar, detener, procesar y condenar a los responsables (feminicidios en los que los victimarios intentan hacerlos pasar por ejecuciones, por ejemplo).

Segundo, se tendrá que redefinir el papel que actualmente desempeñan las Fuerzas Armadas en la seguridad pública. Si bien éstas continúan siendo indispensables para contener a organizaciones criminales sumamente poderosas y con capacidad de fuego amplia, existe inquietud y descontento — entre la población general, así como al interior de sus filas— por el papel predominante dentro de la estrategia de seguridad.

Tercero, recuperar el papel de corresponsabilidad política en materia de seguridad, de manera que las instituciones estatales y municipales de seguridad y procuración de justicia reasuman su función como primeros responsables de proveerla con el carácter civil que siempre las ha caracterizado; es decir, dejar de depender de las Fuerzas Armadas cuando se suscita una crisis. Esta función también deberá ser integral: sin dejar de lado la coordinación estrecha entre todos los ámbitos de gobierno, deben de ser las autoridades locales quienes diseñen sus propias estrategias de seguridad y procuración de justicia, pero también que aceptar sus resultados, positivos o negativos.

Cuarto, dejar de lado las acciones y estrategias que solo parten de premisas simplistas y que recurren a lugares comunes. Para revertir la incidencia de homicidio doloso es necesario recurrir a una verdadera política multidimensional basada en evidencia que haga frente, de forma coordinada e integral, los diversos motivos que han llevado al aumento de homicidios dolosos. Por último, para emprender esta transformación, es indispensable recuperar el apoyo de la ciudadanía, por conducto de un ejercicio constante de diálogo plural, informado y serio, para la construcción de una estrategia de seguridad.

Tomando en consideración lo anterior, cualquier modelo o estrategia para revertir el incremento de los homicidios dolosos deberá partir de lo siguiente:

- i. **Efectuar operativos focalizados** en donde, de forma temporal, se concentren todos los recursos de seguridad disponibles en contra de los actores criminales que generan violencia en ella. No solo se trata de simple vigilancia como lo hace hasta ahora la Guardia Nacional; tampoco de la captura de algunos líderes criminales de renombre; sino de un desmantelamiento y neutralización integral de la estructura operativa y logística de quienes están involucrados en la violencia.
- ii. **Recuperar políticas de prevención social** como herramientas de gran envergadura que acompañarán a los operativos focalizados de seguridad con los que se evita que, tras una fuerte intervención, a los pocos meses, en éstos se reestablezcan los niveles previos de violencia como parte de los fenómenos de reacomodo criminal. A diferencia de otros programas previos (por ejemplo, el Programa Nacional de Prevención del Delito «PRONAPRED») que se concentró en la obra pública, cualquier programa eficaz de prevención del delito debe de priorizar la sensibilización de sectores comunitarios por medio de la educación, el trabajo, la salud, entre otros. Se hace hincapié en que esta aproximación requiere que todas las partes interesadas en el problema se unan para crear una red de apoyo, monitoreo y evaluación de los resultados en el mediano y largo plazo.
- iii. **Avanzar hacia el fortalecimiento de las instituciones locales** de seguridad y procuración de justicia. Aunque en el ámbito nacional, el Gobierno federal suele pensar que la variación a la baja de los homicidios dolosos es resultado de la presencia de la Guardia Nacional; en realidad, los estados que muestran mayores mejorías son aquellos en los que las autoridades estatales han impulsado estrategias constantes de contención de la violencia. Entre otros casos recientes, destaca el estado de Tamaulipas

en la gubernatura de Francisco García Cabeza de Vaca; y, en el pasado, el caso de Nuevo León, de la mano con la “Fuerza Civil” que creó el gobernador Rodrigo Medina de la Cruz.

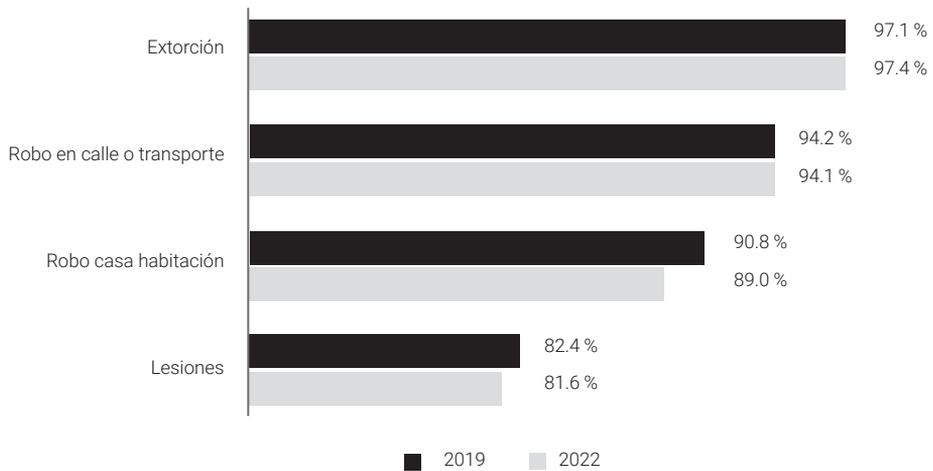
- iv. **Reparar y aumentar los canales de diálogo con la sociedad civil** para que su participación influya en la discusión analítica de los problemas, se ajusten y se seleccionen las herramientas y estrategias más adecuadas para hacer frente al homicidio doloso y se haga frente de forma conjunta a los posibles efectos de las políticas implementadas. Además, que las políticas partan de la base de una relación transparente de la gestión del gobierno en la reducción de los homicidios dolosos.

2. Cobro de cuota

A. Diagnóstico

En años recientes, como consecuencia del desmembramiento de cárteles originalmente dedicados al tráfico transnacional de drogas, se ha observado un proceso de diversificación de las actividades en las que participan grupos criminales con alto poder de fuego. En varias regiones del país, las células y facciones que han perdido acceso al negocio del tráfico transnacional han optado por aprovechar sus recursos —en particular sus comandos armados— para incursionar en nuevos giros delictivos. En otros casos, las organizaciones exitosas, como el Cártel de Jalisco Nueva Generación (CJNG), han optado por el reclutamiento de grandes brazos armados. Estos brazos armados también han sido aprovechados para diversificar los giros delictivos en los que participan los grandes cárteles. La extorsión, en particular en su modalidad presencial o de “cobro de piso” es uno de los negocios criminales que han cobrado mayor preeminencia como resultado de esta dinámica.

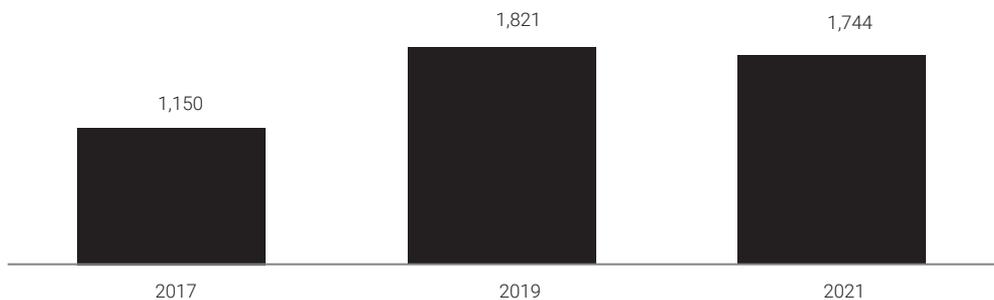
Gráfico 3. Cifra negra por tipo de delito



Fuente: ENVIPE-INEGI (2022).

El cobro de piso es un fenómeno difícil de identificar en cifras oficiales. Por un lado, en la estadística que las fiscalías generan no se le distingue de otras formas menos graves de extorción (como los engaños y amenazas telefónicas). Por otro lado, se trata de un fenómeno que prácticamente nadie denuncia. Como se observa en la siguiente gráfica, la cifra negra es considerablemente mayor para la extorción que para otro tipo de delitos.

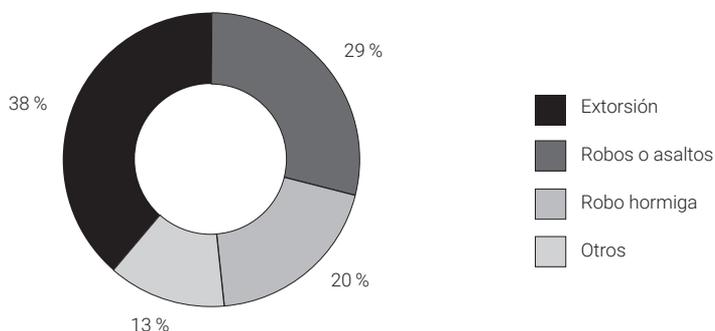
Gráfico 4. Incidencia de extorciones por cada 10 mil unidades económicas



Fuente: ENVE-INEGI.

En la estadística delictiva que mes con mes publica el SESNSP, se reportan cifras francamente inverosímiles, de algunos cientos de extorsiones por mes (por ejemplo, en enero de 2023 se reportaron solo 824 extorsiones en todo el país). Los organismos empresariales también han denunciado que, en los hechos, el cobro de cuota es un problema crítico, y que ha mostrado una tendencia de alza acelerada durante el actual sexenio (los resultados de la Encuesta Nacional de Victimización de Empresas «ENVE» confirman que así fue, al menos durante el primer año del gobierno de AMLO).

Gráfico 5. Distribución de los delitos reportados por unidades economicas



Fuente: ENVE-INEGI.

Hay evidencia suficiente para afirmar que el cobro de piso es uno de los fenómenos delictivos que tiene un mayor impacto económico y social, y que generan mayores riesgos para la población. No solo contamos con testimonios privados, donde numerosas víctimas han constatado que el cobro de piso afecta a sectores enteros de la economía en algunas regiones. También hay registros de frecuentes ataques de alto perfil (incluyendo rafagueos a fachadas, balaceras en contra del personal de establecimientos mercantiles y otros negocios e incendios provocados de instalaciones), que exhiben la magnitud del fenómeno.

Adicionalmente, el cobro de cuota es una de las principales actividades delictivas que permiten a las organizaciones criminales consolidar un control territorial amplio (lo que a su vez dificulta la puesta en práctica de operativos por parte de las instituciones de seguridad). Por ejemplo,

en las regiones donde el sector autotransporte es sistemáticamente extorsionado, como el sur del Estado de México y el norte de Guerrero, los criminales frecuentemente han obligado a los choferes a bloquear vialidades con el propósito de obstaculizar el desplazamiento de unidades policiales y militares.

B. Acciones

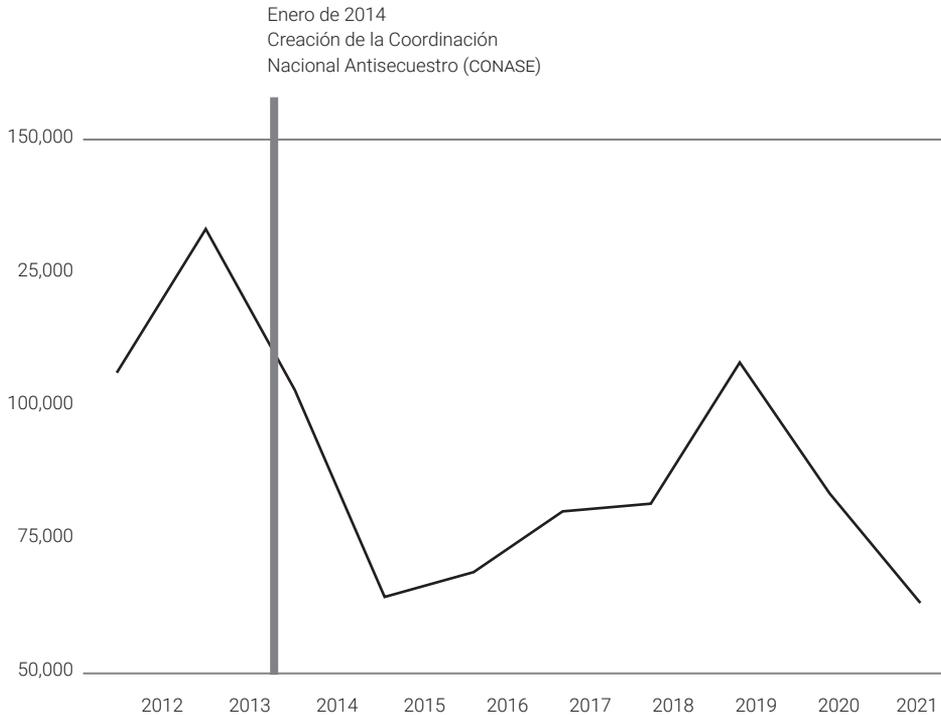
A pesar de la gravedad y de la alta prevalencia del cobro de cuota, hasta ahora las autoridades —de los tres órdenes de gobierno— solo han puesto en práctica acciones aisladas en la materia, y a la fecha prácticamente no existe un modelo de programa de combate al cobro de cuota. Uno de los principales obstáculos ha sido que, como se mencionó previamente, el cobro de cuota es un fenómeno poco visible, para el cual carecemos de una estadística mínimamente confiable que permita dar seguimiento a la incidencia (como la que el gobierno federal utiliza para abatir el robo de vehículo). Por lo tanto, las autoridades solo toman medidas de forma casuística, y hasta ahora no se han articulado acciones de alcance nacional para hacer frente de forma específica a este fenómeno.

La ausencia de denuncias también implica que las autoridades no disponen de la inteligencia necesaria para la planeación de operativos para desarticular células delictivas dedicadas al cobro de cuota. Las detenciones de “extorsionadores” que suelen reportarse en los medios de comunicación no son resultado de una investigación proactiva, sino que generalmente ocurren en el contexto de operativos “rastrillo”, en los que se arresta de forma indiscriminada a personas que se encuentran en predios o vehículos en los que se encuentran armas o sustancias ilícitas. Los detenidos suelen ser delincuentes de baja peligrosidad, que no cuentan con una red de protección policial.

Sin embargo, lo anterior no implica que se deba partir de cero en el diseño de programas de combate al cobro de piso. En las 32 entidades federativas hay una importante experiencia de combate al secuestro (que en sentido estricto es un tipo de extorsión). Al respecto, cabe señalar que, de acuerdo con el INEGI, los secuestros disminuyeron 52 % de 2013 a 2021.

Lo anterior, a pesar del contexto de inseguridad prevaleciente. Lo que hizo la diferencia en este delito fue la creación en 2014 de una Coordinación Nacional Antisecuestro (CONASE), que a su vez apoyó la conformación de unidades especializadas en combate al secuestro (UECS) en cada una de las 32 entidades federativas. Dichas unidades cuentan con recursos —y personal policial y ministerial— dedicado exclusivamente a identificar, y luego combatir, nuevos patrones y modalidades de secuestro. Las UECS han priorizado la atención y el rescate de víctimas, lo que incentiva la denuncia y, en el mediano plazo, va generando la información necesaria para desarticular a las células delictivas dedicadas al secuestro.

Gráfico 6. Delitos de secuestro estimados



Fuente: ENVIPE-INEGI.

La ruta de acción que se propone sigue, en principio, los rasgos generales del modelo que se instrumentó, con éxito, para combatir el secuestro: crear unidades especializadas y enfocadas exclusivamente en el cobro de piso. Idealmente, el esfuerzo debe ser encabezado por un organismo nacional similar a la CONASE. Sin embargo, una característica importante que distingue al cobro de cuota del secuestro extorsivo es que los sectores afectados son más amplios y se encuentran más dispersos (e incluyen a un importante número de víctimas en zonas rurales con control territorial de grupos criminales de alta peligrosidad). También cabe señalar que el cobro de cuota suele operar en mayor medida en un contexto de cooptación criminal de las policías locales.

De acuerdo con el monitoreo en fuentes abiertas que coordino, el cual cubre incidentes de violencia de alto perfil probablemente vinculados con cobro de piso, los sectores en mayor riesgo incluyen los siguientes:

- Comercio informal.
- Actividades agropecuarias de alta rentabilidad.
- Establecimientos mercantiles (el cobro de piso afecta a comercios de todos los giros, sin embargo, los bares y restaurantes en destinos turísticos son particularmente vulnerables).
- Construcción.
- Minería.
- Autotransporte (incluyendo tanto transporte de mercancía como de pasajeros).
- Considerando el carácter distintivo del cobro de piso, el modelo debe adaptarse tomando en consideración las siguientes necesidades:
 - **Vinculación y prevención.** Generar una relación de confianza y un canal de comunicación con actores clave de la comunidad, cuya participación (como ejecutores de medidas preventivas, fuentes de inteligencia, denunciantes y testigos) será indispensable para el éxito de la estrategia. Los actores clave pueden incluir

a integrantes de cámaras o agrupaciones de empresarios y organizaciones gremiales o sindicales. Es posible que algunas medidas sencillas por parte del sector privado, tales como la capacitación de personal, y los protocolos para controlar el acceso a sus locales, tengan un impacto inmediato sobre el cobro de cuota.

- **Generar inteligencia** necesaria para iniciar de forma proactiva investigaciones en contra de los individuos y grupos que operen redes de cobro de cuota. Los informantes idealmente deben gozar de la confianza de las víctimas potenciales, a efecto de aportar detalles útiles sobre el perfil, y las modalidades de operación, de los individuos y grupos dedicados al cobro de cuota. Para tal fin, será indispensable contar estructuras de informantes diseñadas a partir de un listado inicial de las localidades y sectores potencialmente más afectados por dicho delito, con varios individuos que reporten de manera independiente en cada caso.
- **Conformar equipos de trabajo para el ámbito rural.** A diferencia de las unidades que operen en zonas urbanas (que pueden crearse bajo la coordinación de las fiscalías y las policías estatales, como ocurre con las UECS), estos equipos idealmente deben ser coordinados por las mesas regionales para la construcción de la paz, y contar con apoyo directo de la Guardia Nacional y la Fiscalía General de la República.
- **Estrategia de comunicación**, en el ámbito local y nacional, con el propósito de mandar el mensaje de que habrá un combate contundente al cobro de cuota. El objetivo de esta estrategia es disuadir a las organizaciones de mayor peligrosidad (que típicamente participan en varios giros delictivos) de involucrarse, o permitir que sus células se involucren, en el cobro de cuota.

Cabe señalar que, en daños previos ya he subrayado la necesidad de hacer frente al desafío que supone el cobro de cuota, e incluso he desarrollado parcialmente el modelo descrito en las páginas previas.

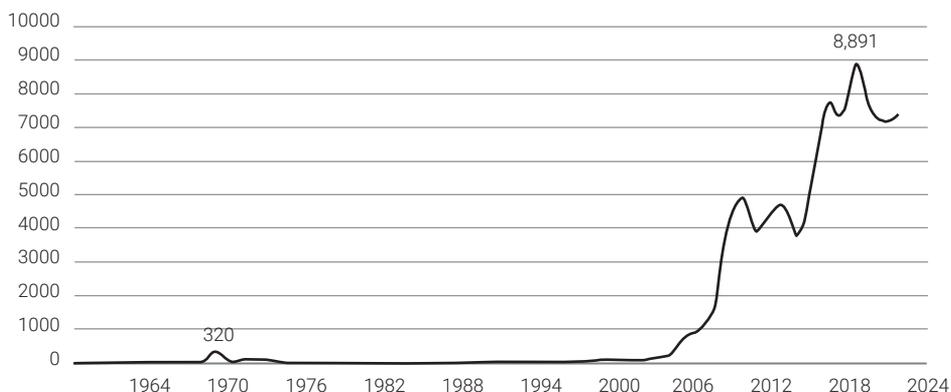
Siguiendo estas líneas, en agosto de 2022 la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del Gobierno Federal, Rosa Icela Rodríguez, propuso la creación de una “Coordinación Nacional Antiextorsiones”. Sin embargo, esta propuesta no se ha concretado a la fecha.

3. Desapariciones

A. Diagnóstico

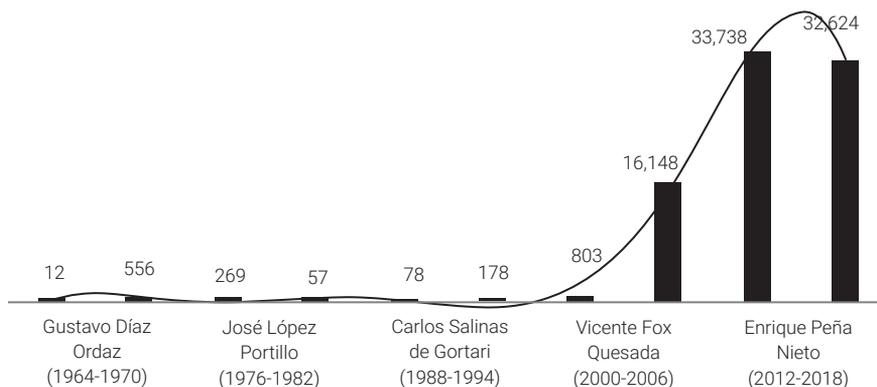
Los antecedentes históricos más recientes de casos documentados de desaparición forzada en el país —los datos oficiales cuentan con registros desde 1964— se remontan a los decenios de los sesenta y setenta del siglo pasado durante el periodo denominado “Guerra Sucia”, donde el Estado mexicano por medio de agencias de seguridad como las Fuerzas Armadas, o instancias civiles como la entonces Dirección Federal de Seguridad de la Seguridad (DFS) de la Secretaría de Gobernación, concentraron su esfuerzos en la neutralización de grupos guerrilleros —como la Liga Comunista 23 de septiembre en el ámbito urbano y el Partido de los Pobres en el contexto rural— y de movimientos sociales y políticos, tanto populares como de clase media —como el estudiantil de 1968. Así, en un contexto autoritario, se llevaron a cabo prácticas sistemáticas de ejecuciones extrajudiciales y desaparición forzada como forma de represión política —en su mayoría en Guerrero y en menor medida en el Distrito Federal y otros estados.

Gráfico 7. Tendencia de casos de desapariciones: 1964-2023



Fuente: Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPNDNO) de la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB). El RNPNDNO se construye con base en tres fuentes: carpetas de investigación ante las fiscalías estatales y federal, denuncias ante las comisiones de búsqueda locales y denuncias ciudadanas en el portal del CNB. *Hasta el 15 de marzo de 2023.

Gráfico 8. Casos de desaparición por administración federal: 1964-2024



Fuente: RNPNDNO de la CNB. El RNPNDNO se construye con base en tres fuentes: carpetas de investigación ante las fiscalías estatales y federal, denuncias ante las comisiones de búsqueda locales y denuncias ciudadanas en el portal del CNB. *Hasta el 15 de marzo de 2023.

Si bien no se puede afirmar que este tipo de represión política no continuase en décadas posteriores, a partir de finales de los setenta hasta mediados de los noventa, y como parte de un largo proceso de transición a la democracia —que culminó con la pérdida de la mayoría absoluta del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la Cámara de Diputados en 1997, la victoria de la izquierda (Partido de la Revolución Democrática, «PRD») en las primeras elecciones para la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México y, finalmente, la alternancia en la Presidencia de la República en 2000—, los casos de desaparición forzada disminuyeron considerablemente. Solo como referencia —de acuerdo con datos del RNPDO de la CNB de la Secretaría de Gobernación— durante la administración de Luis Echeverría (1970-1976) se registraron 556 casos de personas desaparecidas, mientras que en el gobierno de Carlos Salinas (1988-1994) se documentaron 78 casos; es decir, una reducción de 86 por ciento.

No obstante, desde los ochenta comienza a observarse una estrecha de colaboración de fuerzas de seguridad del Estado con organizaciones criminales, si bien esto no era un fenómeno nuevo —y no es ajeno a otros países— en el caso de México esto generó una dinámica de impunidad y de corrupción que permitió que desde mediados de los noventa también iniciaran patrones de desaparición forzada relacionados con estos grupos delictivos: en primera instancia vinculadas con el narcotráfico, pero posteriormente a otros delitos como la trata y tráfico de personas, el mercado ilícito de hidrocarburos, el contrabando y la extorsión —aunque no se descarta que entonces, como ahora, haya casos que estén relacionados con conflictos personales, familiares o delitos de violencia de género contra mujeres, es decir, ajenos a la dinámica de organizaciones criminales.

Durante la administración del presidente Felipe Calderón (2006-2012), sin embargo, el fenómeno delictivo de la desaparición forzada se transformó en una crisis sin precedentes. Los motivos que explican este incremento se deben en buena medida al surgimiento de organizaciones criminales con mayores capacidades económicas, armamentísticas y operativas como Los Zetas — brazo armado del Cártel del Golfo, y posteriormente

organización criminal independiente, conformado por exmilitares—, y a la fragmentación de algunos cárteles del narcotráfico que cedió a disputas violentas por distintas rutas, regiones y mercados ilícitos.

No obstante, tampoco debe descartarse la estrategia de seguridad implementada desde el gobierno federal: una que privilegió un enfoque reactivo y basado en una intervención desde el centro, de la mano de las fuerzas armadas y de otras agencias de seguridad federales. La intervención federal no solo rompió mecanismos formales e informales de regulación de la violencia —en algunos casos disolviendo cuerpos de policía municipales o estatales, por ejemplo—, sino que también lo hizo de forma violenta por medio de violaciones graves a derechos humanos.

Las violaciones de derechos humanos desde el Estado mexicano se llevaron en contra de integrantes de organizaciones criminales —que no fueron detenidos y procesados conforme a derecho, como debería ocurrir en el contexto de un Estado democrático—; y, en algunos casos, también contra población civil que no estaba involucrada en actividades delictivas, e incluso contra otros funcionarios o agentes de seguridad de distintos niveles de gobierno. Esto se tradujo en casos de arrestos sin órdenes judiciales, ejecuciones extrajudiciales y casos de desaparición forzada. En buena medida, toda vez que la estrategia federal aún se compone de elementos similares a la iniciada en 2006 —como el papel central de las Fuerzas Armadas sin formación adecuada para tareas de seguridad pública—, todavía se registran este tipo de violaciones a derechos humanos desde el Estado mexicano.

Además, si bien el Estado mexicano ha argumentado desde entonces que la mayor parte de los casos de desaparición forzada ha estado involucrado lo que se conoce como delincuencia o crimen organizado, los niveles del fenómeno de desaparición forzada no pueden explicarse sin lo que le conoce como “aquiescencia del Estado”; en otras palabras, el consentimiento del Estado, uno que permitió que organizaciones criminales llevarán a cabo este delito: esto puede ser con participación directa, en contubernio con organizaciones criminales, o de forma indirecta con el

conocimiento de que organizaciones criminales llevaban a cabo estas actividades (y sin llevar a cabo lo suficiente para evitarlo), o por medio de omisiones que permitieron que estos delitos ocurrieran¹⁰.

En ese sentido, diversas organizaciones sociales, no gubernamentales, así como organismos internacionales y diligencias concretas llevadas a cabo por fiscalías (federal y estatales) —algunas en coordinación con agencias de cooperación internacional— han documentado por medio de investigaciones (como análisis de contexto) la participación activa de agentes del Estado mexicano de diversas instituciones —gobiernos locales (estatales y municipales), Fuerzas Armadas (Marina y Ejército mexicano), policía (federal, estatal y municipal)— en casos de desaparición forzada a lo largo de los últimos quince años: sobre todo en los más emblemáticos como Allende en Coahuila (marzo 2011), San Fernando en Tamaulipas (agosto 2010, abril 2011) e Iguala (Ayotzinapa) en Guerrero (septiembre 2014).

10 El artículo 27 de la "Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y Del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas" (noviembre de 2017) define el delito de desaparición forzada de personas como aquel donde "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". Esta definición se basa a su vez en el artículo 2 de la "Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas" de las Naciones Unidas (diciembre 2006).

Mapa 2. Distribución geográfica de los casos de desaparición durante la administración de AMLO: 2018-2022



Jalisco	6,129	Nuevo León	897	Colima	151
Estado de México	3,371	Zacatecas	822	Campeche	141
Ciudad de México	3,211	Baja California	574	Hidalgo	133
Michoacán	2,484	Quintana Roo	517	Oaxaca	107
Veracruz	2,484	Chihuahua	472	Tabasco	103
Tamaulipas	1,781	Coahuila	457	Durango	98
Guanajuato	1,701	San Luis Potosi	423	Tlaxcala	78
Sinaloa	1,620	Nayarit	398	Querétaro	67
Sonora	1,528	Puebla	315	Yucatán	26
Morelos	1,431	Baja California Sur	266	Aguascalientes	16
Guerrero	1,019	Chiapas	258	Sin dato de localización	63

Fuente: RNPDO, 1º. de diciembre 2018 a 15 de marzo de 2023.

Finalmente, conviene señalar que si bien de 1964 a 2023 (con corte al 15 de marzo) se identifican 84,455 casos de desaparición, tan solo en la administración del presidente AMLO se han contabilizado 32,624 casos

de desaparición forzada en el país (casi cuarenta por ciento del total registrado desde 1964). 74 % de las víctimas durante esta administración son hombres, mientras que el 26 % son mujeres. En 29,765 casos las víctimas son mexicanos, aunque en más de mil casos hay víctimas de otras nacionalidades, particularmente centroamericanos, lo que sugiere que los migrantes aún son de las principales víctimas de desaparición —en el transcurso de la administración de AMLO se registran, por ejemplo, 204 víctimas de nacionalidad hondureña y 164 guatemaltecos, si bien también se identifican 176 víctimas provenientes de Estados Unidos. En 2,305 casos no se pudo identificar la nacionalidad de la víctima.

Del total de casos registrados hasta el momento en la administración de AMLO más de 18 % han ocurrido en Jalisco con 6 mil 109 casos, seguido del Estado de México y Ciudad de México —entidades que cuentan con casi la mitad de los casos que Jalisco. En el caso de Jalisco en particular se han identificado colusión e infiltración criminal en policías municipales y otras agencias de seguridad locales (desde fiscalía hasta policía estatal) que han participado activamente en casos de desaparición forzada. La hegemonía de un grupo delictivo en el estado —CJNG— sugiere que muchos de los casos registrados en Jalisco podrían estar vinculados con sus actividades delictivas.

B. Acciones

A largo de los últimos quince años, desde que inició la crisis en materia de desaparición forzada, ha habido algunos avances para atender el problema: como la creación de Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) en 2014; la aprobación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas en noviembre de 2017; la creación de la CNB en noviembre de 2018 —una institución encargado de coordinar las labores de búsqueda de personas desaparecidas en todo el país—; la creación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas —que busca coordinar los esfuerzos de los distintos niveles de gobierno y con actores no estatales—; la puesta en marcha del RNPND0 (que ofrece datos fundamentales con lo que se realizaron el diagnóstico que aquí se presenta); alianzas y acuerdos de cooperación con organismos internacionales; así como la creación de

instancias similares a la CNB en los estados y equivalentes a nivel estatal de la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada (FEIDDF) de la Fiscalía General de la República (FGR).

Además, en marzo del año pasado se anunció la intención de crear un Centro Nacional de Identificación Humana (CNIH), pero ha habido pocos avances como en el caso del Banco Nacional de Datos Forenses (BNDF) de la FGR que debió haberse instalado de acuerdo con la legislación vigente en 2019 y aún no está en marcha. En todo caso, como sugieren los datos oficiales, los esfuerzos han sido insuficientes para contener esta crisis de derechos humanos y disminuir la incidencia de este fenómeno delictivo.

En noviembre de 2021, el Comité contra la Desaparición Forzada, (CED por sus siglas en inglés) de las Naciones Unidas llevó a cabo una visita a México con el objetivo de evaluar la situación de las desapariciones forzadas en el país y emitir recomendaciones. Tras esta visita, el CED presentó un informe con sus conclusiones, entre éstas destacan las siguientes: la participación de agentes del Estado mexicano en casos de desaparición forzada con participación directa o indirecta (con consentimiento a organizaciones criminales); la implementación de una estrategia de seguridad basada en el uso extensivo de las fuerzas armadas que no ha priorizado la protección de derechos humanos; una crisis forense miles de personas fallecidas sin identificar y con instalaciones inadecuadas e insuficientes para hacer frente a un contexto de violencia y de altos índices de homicidios; pocos casos judicializados en buena medida por las limitadas capacidades de investigación, presupuesto asignado y falta de coordinación entre instituciones encargadas de atender este delito; y una deficiente atención a familiares de víctimas que cuentan con recursos escasos, y carecen de apoyo y protección del Estado para continuar la búsqueda de sus seres queridos.

Tomando en cuenta el breve diagnóstico presentado anteriormente, así como recomendaciones llevadas a cabo por distintas organizaciones dedicadas a entender y atender la desaparición forzada en México, se sugiere concentrarse en tres líneas estratégicas para contener y eventualmente disminuir esta grave crisis de derechos humanos; y, así,

garantizar el acceso a la verdad, a la justicia, a la reparación integral y a la memoria a víctimas y familiares de víctimas de casos de desaparición en el país.

Atención a organizaciones de familiares de víctimas

Los colectivos de búsqueda y los familiares de víctimas han sido fundamentales en la búsqueda de personas desaparecidas en México —como el “Movimiento por Nuestros Desaparecidos”, que reúne más de sesenta distintos colectivos, o la asociación civil Madres Buscadores de Sonora. A menudo estas organizaciones sociales llenan el vacío dejado por autoridades y trabajan con recursos limitados y sin protección del Estado mexicano, por lo que pueden ser también víctimas de violencia.

Estos colectivos han organizado búsqueda con recursos propios, desarrollando habilidades de búsqueda como ocurre con los hallazgos de fosas clandestinas, recolectado pruebas con el objetivo de judicializar casos. Asimismo, han proporcionado apoyo emocional fundamental a otras familias de víctimas.

- Para apoyar su labor, el gobierno federal y estatales deben proporcionar recursos financieros y logísticos para fortalecer y ampliar su capacidad de búsqueda y recolección de evidencia. Esto puede incluir el financiamiento para capacitación.
- También se puede proporcionar viáticos para el alojamiento y la alimentación de los voluntarios y familiares que participan en la búsqueda, pues, a menudo, trabajan en condiciones precarias.
- Además, las autoridades deben garantizar la protección y seguridad de los miembros de los colectivos de búsqueda y los familiares de víctimas, pues se ha documentado que estos enfrentan amenazas y hostigamiento de organizaciones criminales y de autoridades corruptas o involucradas en casos de desaparición forzada.

- Las autoridades deben tomar las experiencias y aprendizajes de los colectivos de víctimas para robustecer la estrategia de búsqueda de personas desaparecidas; y también para entender y atender los motivos detrás de los casos de desaparición, de manera que puedan construirse condiciones para la no repetición del daño.

Fortalecimiento de herramientas forenses

El BNDF busca convertirse en una herramienta tecnológica para agilizar la búsqueda e identificación de miles de personas fallecidas que se encuentran en condición de desconocidos o sin identificar en el país. En ese sentido, tiene como propósito concentrar toda la información forense relevante para la búsqueda e identificación de personas desaparecidas, y estar integrada con las bases de datos de los registros forenses de la federación y de las entidades federativas.

Su creación se estipuló para 2019 —de acuerdo con la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas de noviembre de 2017—; sin embargo, la FGR no ha creado hasta ahora el BNDF, toda vez que no se consideró un tema prioritario durante la presente gestión y por restricciones presupuestales.

Recientemente, a pesar de la orden de un juez federal (octubre 2022) para crear el BNDF, la FGR ha presentado recursos de revisión y una impugnación en contra de la orden en diciembre del año pasado. Otras herramientas que no ha puesto en marcha la FGR relacionados con políticas para atender el fenómeno de la desaparición forzada son el Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas; el Registro Nacional de Fosas Comunes y Fosas Clandestinas. Tampoco ha diseñado y puesto en marcha el Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense.

- De 2006 a 2022, el presupuesto de la FGR (antes Procuraduría General de la República) ha registrado un incremento nominal de 88 %. No obstante, si se considera que la inflación en el mismo

periodo ascendió a 94.7 %; el presupuesto de la FGR no solo no se ha incrementado en estos más de quince años, sino que ha disminuido en términos reales.

En otras palabras, el Estado mexicano tiene que invertir en las instituciones de procuración de justicia, no únicamente en las de seguridad pública o en las fuerzas armadas. Por eso es fundamental establecer un acuerdo político nacional que atienda estas limitaciones y otorgue presupuesto suficiente para que las instituciones de procuración de justicia cumplan sus mandatos constitucionales y haya recursos materiales y humanos para judicializar los casos.

- Construir el BNDF sustentado en una plataforma electrónica que albergue información y perfiles genéticos de víctimas lo que permitirá la comparación de datos.
- Hacer realidad la propuesta de creación del CNIH dentro del CNB como una institución que se encargue de procesar los restos humanos no identificados, mediante técnicas de antropología forense, para obtener información que pueda ser útil en la identificación de personas.
- Fortalecer la coordinación interinstitucional entre las autoridades encargadas de la búsqueda e identificación de personas desaparecidas, como la FGR y las fiscalías estatales, con el fin de garantizar la eficacia en la integración de datos y la identificación de restos.
- Una vez constituidas, ampliar la capacidad y alcance del BNDF y de la CNIH, mediante la inclusión de información de todas las fiscalías y autoridades encargadas de la búsqueda de personas desaparecidas en el país, así como la participación de familiares en la entrega de muestras genéticas.

- Asegurar la independencia y transparencia del CNIH y del BNDF, por medio de la incorporación de expertos independientes y la supervisión de organismos internacionales que garanticen la integridad en los procesos de identificación de restos.
- Capacitar y actualizar constantemente al personal encargado de la gestión y operación del BNDF y del CNIH en técnicas de identificación y análisis de datos.

Atender el papel de las Fuerzas Armadas en la crisis de desaparición

Como se mencionó anteriormente hay evidencia de la participación directa e indirecta de las Fuerzas Armadas en diversos casos de desaparición y, como lo han documentado organismos internacionales, el modelo y estrategia de seguridad centralizada y con perspectiva militar es parte del problema. Sin embargo, tomando en consideración que se ha decidido dismantelar o minimizar el papel civil en tareas de seguridad pública e inteligencia en el ámbito federal —y que previsiblemente será complicado que las Fuerzas Armadas regresen a los cuarteles durante la siguiente administración, o que la Guardia Nacional se convierta en un cuerpo de policía civil en el mediano plazo— es fundamental capacitar y construir nuevas relaciones, contrapesos y mecanismos de regulación de las Fuerzas Armadas en el contexto de un Estado democrático.

- Es indispensable que todos los miembros de las fuerzas armadas, en particular aquellos que participan en tareas de seguridad pública, reciban una formación rigurosa en derechos humanos. En ese sentido, resulta fundamental que los integrantes de la Guardia Nacional estén capacitados para realizar adecuadamente el Informe Policial Homologado (IPH) y cuenten con Certificado Único Policial (CUP) actualizado.
- Se debe establecer un sistema de fiscalización, supervisión, transparencia y rendición de cuentas efectivo y transparente que asegure que todas las acciones de las fuerzas armadas sean llevadas a cabo en el marco de la ley y con pleno respeto a los derechos humanos.

Se debe fortalecer y garantizar que el sistema de justicia civil atienda los delitos cometidos por elementos militares, de manera que estos sean procesados por tribunales civiles en casos de desaparición forzada y no por tribunales militares. Esto garantizará una mayor transparencia y rendición de cuentas sobre las acciones de la Fuerzas Armadas y evitará la impunidad como ha ocurrido recientemente con el caso Ayotzinapa.

En ese sentido, se debe garantizar la transparencia y la rendición de cuentas de todas las acciones llevadas a cabo por las fuerzas armadas. Esto implica la creación de mecanismos de seguimiento y evaluación de las políticas públicas, la publicación de estadísticas e informes anuales de resultados, y la implementación de mecanismos de rendición de cuentas ante el poder legislativo, la sociedad, y organismos internacionales de derechos humanos.

- Finalmente, se sugiere establecer mecanismos de denuncia accesibles y efectivos para que la población civil pueda reportar, de manera segura y confidencial, los abusos y violaciones a los derechos humanos cometidos por militares.

4. Violencia de género

A. Diagnóstico

La violencia contra la mujer hace referencia específicamente a aquella que se relaciona a la condición de pertenecer al género femenino (Frías, 2014).¹¹ Por un lado, la violencia de género se ha definido de diversas maneras, aludiendo principalmente que su origen es la condición subordinada de la mujer en la sociedad o ante la dominación masculina (Rojas, 2014, pp.42-43).¹² Por otro lado, las definiciones de violencia de género coinciden en

11 Frías, Sonia. "Ámbitos y formas de violencia contra mujeres y niñas: evidencias a partir de las encuestas". *Acta Sociológica*. No. 65. Septiembre-diciembre. pp. 11-36.

12 Rojas, María. 2014. "La violencia contra las mujeres en las noticias en México: el tratamiento acrítico y dispar de un grave problema social". *Acta Sociológica*. No. 65. Septiembre- diciembre. pp. 37-64.

que se trata de un atentado en contra de la integridad física y moral de las mujeres y que dicho atentado se relaciona por su condición de género (Guzmán y Jiménez, 2015).¹³ La Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia señala cinco tipos de violencia contra las mujeres: psicológica, física, patrimonial, económica y sexual. Dichos tipos de violencia se presentan en distintos ámbitos, como el familiar, escolar, laboral, comunitario e institucional. Los episodios de violencia aumentan en las mujeres los riesgos de intentos de homicidio, lesiones físicas e incluso mortales (OMS, 2016).¹⁴ Por último, se ha determinado al feminicidio como un tipo de violencia que implica un castigo material empleado para ejercer la autoridad masculina (Ochoa y Calonge, 2014, pp. 127-128)¹⁵.

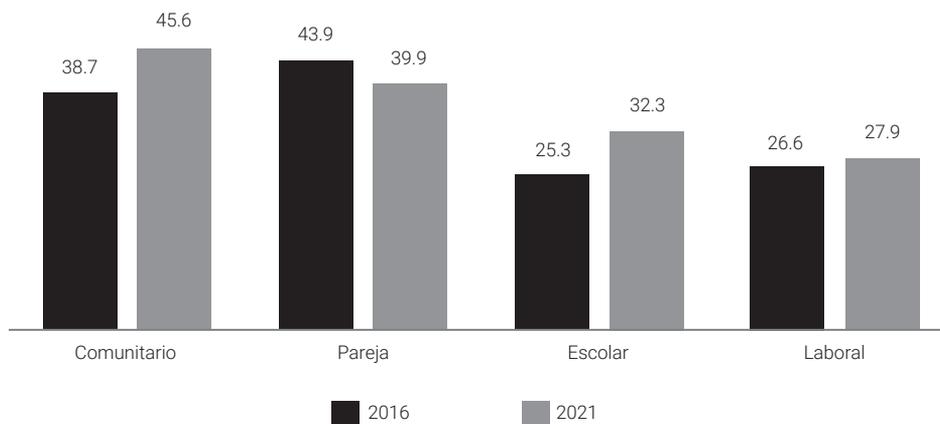
Con base a los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones de en los Hogares (ENDIREH) realizada por el INEGI, en 2021, los ámbitos de mayor prevalencia de violencia contra las mujeres de 15 años y más a lo largo de la vida fueron el comunitario y en pareja (45.6 % y 39.9 %, respectivamente). Por otra parte, de 2016 a 2021, se registró un aumento en todos los ámbitos, los de mayor incremento son el escolar (sube de 25.3 % a 32.3 %) y el comunitario (sube de 38.7 % a 45.6 %). La excepción fue la violencia en pareja, disminuye de 43.9 % a 39.9 por ciento.

13 Guzmán, Raquel, y María, Luisa, Jiménez. 2015. "La Interseccionalidad como Instrumento Analítico de Interpelación en la Violencia de Género". *Oñati Socio-legal Series*. Vol. 5. No. 2. pp. 596-612.

14 Organización Mundial de la Salud (OMS). 2016. Violencia contra la Mujer. Nota Descriptiva. Disponible en: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs239/es/>.

15 Ochoa, María, Candelaria, y Fernando, Calonge. 2014. "La violencia contra las mujeres en la región occidente, México: entre la inoperancia institucional y el conservadurismo social". *Acta Sociológica*. No. 65. Septiembre-diciembre. pp. 121-150.

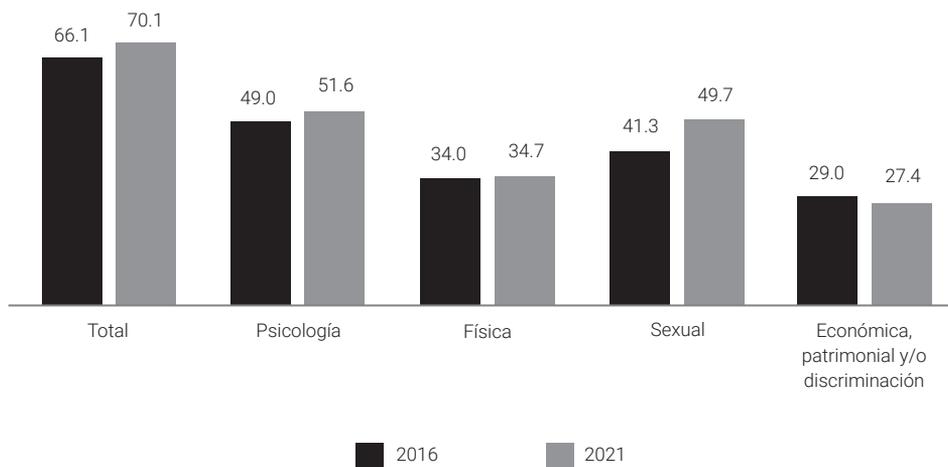
Gráfico 9. Prevalencia de violencia contra las mujeres de 15 años y más a lo largo de la vida por ámbito



Fuente: INEGI-ENDIREH (2016) y (2021).

El porcentaje de mujeres de 15 años y más que indicaron haber sufrido violencia a lo largo de su vida aumentó de 66.1 % en 2016 a 70.1 % en 2021. La violencia psicológica y sexual son las que registraron tanto la mayor prevalencia como un aumento de 2016 a 2021, el primer caso sube de 49.0 % a 51.6 %, y el segundo de 41.3 % a 49.7 %. Es decir, para 2021, aproximadamente una de cada dos mujeres han sido víctimas de violencia psicológico y sexual. Por otra parte, en 2021, 34.7 % de las mujeres indicaron ser víctimas de violencia física, ligeramente por arriba de la prevalencia de 2006 con 34.0 %. Solo la violencia económica, patrimonial y/o de discriminación mostró una reducción, baja de 29.0 % a 27.4 por ciento.

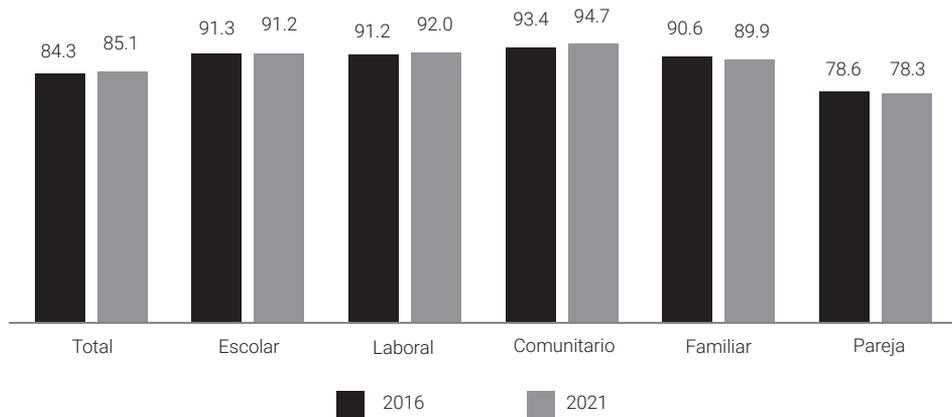
Gráfico 10. Prevalencia total de violencia contra las mujeres de 15 años y más a lo largo de la vida por tipo de violencia



Fuente: INEGI-ENDIREH (2016) y (2021).

Se identifica que el porcentaje de mujeres que no denuncian ni solicitan apoyo ha aumentado ligeramente de 84.3 % a 85.1 %. En promedio, para los dos años analizados, 91.8 % de las mujeres no denuncian ni solicitan apoyo cuando han sufrido violencia en el ámbito escolar, laboral, comunitario y familiar. Para el caso de las mujeres violentadas en el ámbito de pareja se observa un menor porcentaje de no denuncia ni solicitud de ayuda, con 78.5 % de los casos, en promedio.

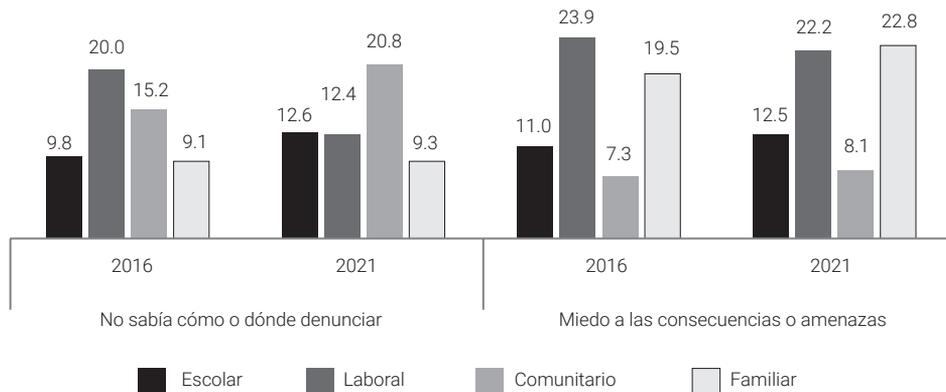
Gráfico 11. Porcentaje de mujeres que han experimentado violencia física y/o sexual y no denunciaron ni solicitó apoyo según ámbito de ocurrencia



Fuente: INEGI-ENDIREH (2016) y (2021).

En el caso de las mujeres violentadas en el ámbito escolar y comunitaria se observa un aumento de 2015 a 2016 en el porcentaje que no denuncian debido a que no saben cómo o dónde hacerlo, en el caso escolar sube de 9.8 % a 12.6 %; en el caso del ámbito comunitario sube de 15.2 % a 20.8 %. En el ámbito laboral se observa una mejora, pues el porcentaje disminuye de 20.0 % a 12.4 %, mientras que en el ámbito familiar se mantiene prácticamente igual (aproximadamente 9.2 %). Por otra parte, tanto en 2016 como 2021, más de 20 % de las mujeres que han sufrido violencia en el ámbito laboral no denuncian debido al miedo a las consecuencias de hacerlo y/o amenazas. En el ámbito familiar, este porcentaje sube de 19.5 % a 22.8 por ciento.

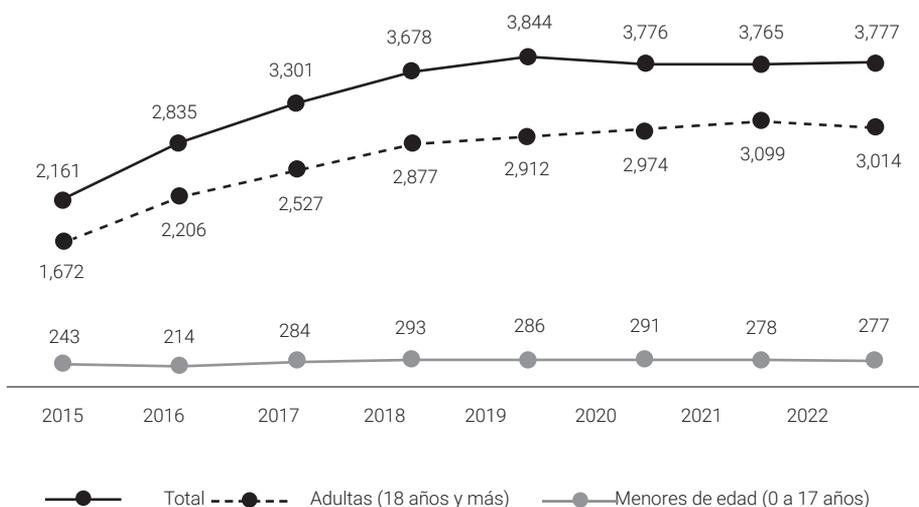
Gráfico 12. Distribución de las mujeres de 15 años y más por las principales razones por las que no buscan ayuda, atención o no denuncian, según ámbito



Fuente: INEGI-ENDIREH (2016) y (2021).

De 2015 a 2018 se observa una tendencia anual al alza en el número de mujeres víctimas de homicidio doloso y feminicidio, pues aumentó en 70 % (sube de 2,161 a 3,678 víctimas). De 2019 a 2020 se detecta una tendencia estable (ni alza ni a la baja), no obstante, el promedio anual de dicho periodo es 26.6 % superior al promedio del cuatrienio anterior (sube de 2,994 víctimas al año a 3,791). Por otra parte, es notoria la tendencia al alza en las mujeres víctimas que son adultas (18 años y más) en comparación con las víctimas menores de edad, de 2015 a 2022 el número de víctimas adultas aumentó en 80.3 %, mientras que el de víctimas menores aumentó en 14.0 por ciento.

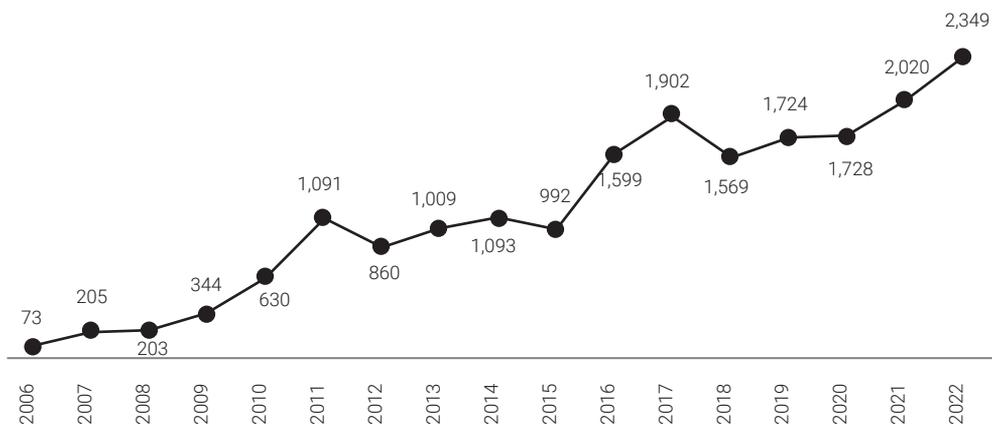
Gráfico 13. Mujeres víctimas de homicidio doloso y feminicidio



Fuente: Elaboración propia con cifras del SESNSP (2023).

De 2006 a 2022 se observa una marcada la tendencia al alza en el número de mujeres desaparecidas, de 76 desapariciones al año, sube a 2,349. En los últimos cinco años se ha registrado un crecimiento anual sostenido. De 2021 a 2022, mientras el número de hombres desaparecidos tuvo un ligero decremento de 1.2 % (baja de 5,113 a 5,011 víctimas), el número de mujeres desaparecidas reporta un aumento de 15.6 % (sube de 2,002 a 2,315 víctimas).

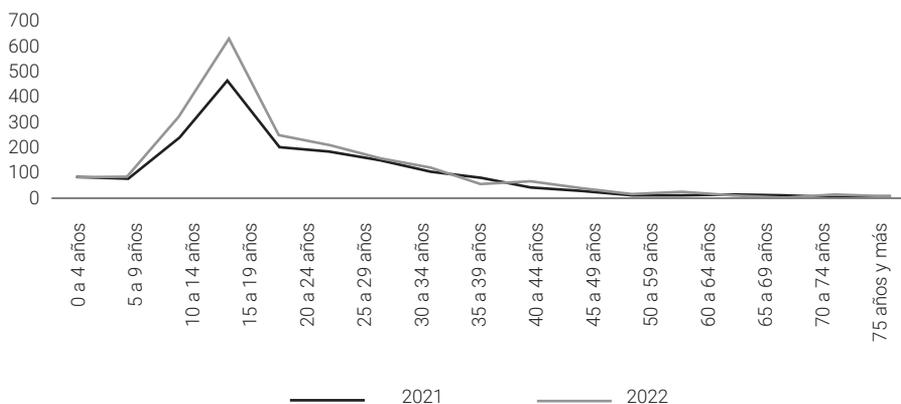
Gráfico 14. Mujeres desaparidad



Fuente: Elaboración propia con cifras de la base de datos del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), 2023.

Se identifica que la mayor proporción de mujeres desaparecidas se trata de adolescentes entre 15 y 19 años de edad, con 26.5 % en 2021 y 29.5 % en 2022. El segundo grupo etario más afectado es de niñas entre 10 y 14 años, con 13.5 % y 15.0 %, respectivamente. Lo anterior implica que, aproximadamente, cuatro de cada 10 mujeres desaparecidas se tratan de niñas entre 10 a 19 años de edad. Cabe indicar que en cada uno de estos grupos etarios se observa un aumento anual de 33.0 por ciento.

Gráfico 15. Mujeres desaparecidas por grupo de edad



Fuente: Elaboración propia con cifras de la base de datos del RNPED, 2023.

B. Acciones

Con base al Presupuesto de Egresos de la Federación de 2023 se asignaron 2,202 millones de pesos para programas o políticas públicas orientados a la atención de las mujeres y a las problemáticas de género. No obstante, se identifica que la mitad de dicho presupuesto es ejercido por la Secretaría de Gobernación por medio de tres programas (Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas con 318.6 millones de pesos; Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus hijas e hijos con 463.3 millones de pesos; y Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres 342.2 millones de pesos) los cuales tienen como principal actividad institucional la prevención de la discriminación.

Por otra parte, 23 % del presupuesto se ejerce por medio del programa Fortalecimiento de la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres, su principal actividad institucional se relaciona con la planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, para lo cual asigna 78 % de su presupuesto (395.2 millones de pesos) a gastos de personal, materiales y suministros. Se identifican otros programas (con 174.2 millones de pesos, que representan 7.9 % del presupuesto total federal) en los cuales 100 %

de su presupuesto se asigna al pago de gastos de personal, materiales y suministros, y sus actividades se orientan a funciones de las Fuerzas Armadas y a la observancia de los derechos humanos. Finalmente, solo el Programa para el Adelanto, Bienestar e Igualdad de las Mujeres asigna 100 % de su presupuesto (400.3 millones de pesos, 18 % del presupuesto total) a transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas para las beneficiarias.

En suma, se identifica que la actual política pública tiene como principal objetivo la prevención, y de manera marginal la atención de mujeres víctimas de la violencia. Y al mismo tiempo no se considera la sanción y reparación de la violencia contra las mujeres como áreas integrales y con necesidad de cuidado. A continuación, se enuncia de forma breve distintas propuestas puntuales de acciones y de políticas públicas en cuatro áreas¹⁶:

Prevención. Este tipo de políticas tendrían la estrategia siguiente:

- Implementación de campañas de concientización, educación y sensibilización en la población de las actitudes, valores y prácticas que fomenten el respeto de los derechos humanos y de una vida libre de violencia.
- La instauración garantizada de ambientes con cero tolerancia a cualquier tipo de violencia contra las mujeres, por ejemplo, al interior de instituciones públicas como escuelas, universidades u oficinas gubernamentales, así como en instituciones del sector privado.
- Lograr la articulación de programas entre instituciones gubernamentales y sectores que permitan complementar objetivos y acciones para la contención y reducción de factores de riesgo relacionados con la generación y aumento de la violencia de género, por ejemplo, bajos niveles educativos, aumento de consumo de sustancias psicotrópicas, bajo nivel de educación sexual, embarazo juvenil, entre otros.

¹⁶ Essayag, Sebastián. 2017. Del Compromiso a la Acción: Políticas para Erradicar la Violencia contra las Mujeres. América Latina y el Caribe, 2016". Documento de Análisis Regional. PNUD- ONU Mujeres.

- Diseñar e implementar políticas públicas con participación autoridades locales y organizaciones sociales de la comunidad enfocadas a la prevención de la violencia en dicho ámbito.
- Políticas que identifiquen a los hombres, jóvenes y niños como actores clave en la transformación de las pautas culturales y sociales que generan y aumentan la violencia de género.
- Instrumentalización de mejores indicadores de evaluación de las políticas públicas enfocadas en la prevención, atención, sanción y reparación del daño, con la intención de corregir medidas de acción, responsabilizar y sancionar funcionarios públicos que no estén dando cumplimiento a los objetivos, y mejorar procesos y políticas para el futuro.
- Creación de observatorios de criminalidad y generar información estadística confiable con datos desagregados de las características tanto de las víctimas de distintos tipos de violencia como de los victimarios. Emplear dicha información para el diseño, implementación, control y evaluación de las políticas encaminadas a disminuir y erradicar la violencia de género.
- Incluir como parte de las sentencias de agresores, la implementación de programas de intervención para promover la modificación de su conducta, y así prevenir su reincidencia y, por tanto, la generación de nuevos brotes violentos.
- Realizar campañas de difusión de derechos de las mujeres a una vida libre de violencia en lenguas indígenas y originarias, diferenciadas para mujeres como receptoras de dichos derechos y para hombres, como actores clave para cambiar patrones culturales de violencia contra la mujer.

Atención. Este tipo de políticas tendrían la estrategia siguiente:

- Evolucionar de medidas de atención paliativas, como crear lugares o espacios de refugio de mujeres con sus hijos que acaban de sufrir un enfrentamiento violento, a esquemas

de atención integral que requiere la coordinación efectiva de múltiples sectores para garantizar la seguridad de la víctima en todas las esferas, tales como salud física y psicológica, jurídica y legal, económica, educativa, e incluso de vivienda.

La tendencia internacional es que dicha atención integral se proporcione a la víctima al acudir a un mismo y único espacio, de esta manera, desde el primer momento que acuda por atención, se tendrá la oportunidad de que ésta sea integral y completa, además de eficiente y efectiva.

- Revisión y mejora de los protocolos de atención a víctimas de violencia, los cuales requieren incluir rutas críticas de atención integral por de todas las dependencias involucradas en la misma y de cuidado, desde el momento que acude la víctima por atención hasta que se finaliza el procedimiento relacionado con la sanción del victimario y resarcimiento del daño.
- Entre los principales objetivos de las medidas de atención es evitar que la víctima de violencia vuelva a ser revictimizada por la falta de atención y ayuda por parte del sector público encargado de brindarle protección y salvaguarda, así como acompañamiento y facilitación del proceso jurídico y legal. Por lo que, también se recomienda que las medidas de atención incluyan la participación y asesoramiento de organizaciones civiles y comunitarias, con la finalidad de complementar, garantizar e impulsar la atención integral y la creación de redes de apoyo y de colaboración multisectorial durante el proceso.
- Diseño y activación de protocolos de atención y búsqueda de mujeres desaparecidas, víctimas de homicidio, y víctimas de delitos sexuales. Tanto el diseño como la activación de los protocolos deben considerar factores de riesgo que aumentan la amenaza sobre las víctimas, y que su actuación debe perseguir la pronta salvaguarda de la víctima y aprehensión de los victimarios.

- Procurar en las unidades de atención el acceso fácil e integral para las víctimas cuya lengua sea indígena u originaria, al igual que para personas con capacidades audio/visuales diferentes.

Sanción. Este tipo de políticas tendrían la estrategia siguiente:

- Revisión de marcos legales a nivel estatal y local para armonizar y homologar la tipificación de conductas delictivas, sus sanciones y procesos jurídicos. Así como la modificación o derogación de disposiciones legales que resultan discriminatorias. Por otra parte, también se considera la posibilidad de endurecer sanciones de los agresores con base a condiciones agravantes.
- Abatir la impunidad de los agresores y generadores de violencia contra las mujeres, para lo cual se requiere de una mejor instrumentalización de las políticas públicas por medio de unidades especiales de policía para la investigación y persecución de delitos violentos contra las mujeres, al igual que equipos legales en las fiscalías dedicados a la atención de dichos casos.
- Implementar mecanismos que permitan la emisión de una sentencia expedita y certera, con el objetivo de evitar el desgaste innecesario de la víctima. Lo anterior se esperaría sea en el caso pena o civil (por ejemplo, sanciones por la falta de pago de pensión alimenticia).

Reparación. Este tipo de políticas tendrían la estrategia siguiente:

- Lograr resarcir el daño a las víctimas, ya sea por medio del empoderamiento económico (por ejemplo, el otorgamiento de créditos, capacitación empresarial, etc.), atención médica y psicológica, asistencia jurídica y legal, así como la reintegración laboral y social de las víctimas por medio de programas públicos.
- Establecer mecanismos donde los agresores reparen de forma expedita los daños cometidos contra las víctimas, tales como, violencia económica o patrimonial, al no pagar pensión alimenticia, por ejemplo.

Por obvias razones, las medidas enlistadas no solo implican un mayor esfuerzo presupuestal por parte de la federación y de los gobiernos estatales y locales, sino que también se requiere de una mayor transparencia y responsabilidad de la forma en la que el presupuesto se asigna y se ejecuta. Se esperaría es que el presupuesto trascienda más secretarías y, por tanto, distintos sectores como seguridad pública, salud, economía, trabajo, entre otros, y que sus objetivos y actividades u objetivos institucionales incluyan el financiamiento de equipo, infraestructura, atención médica y legal, entre otros aspectos, todo éstos dirigidos a proporcionar servicios, atención y respuesta efectiva a víctimas de la violencia de género. Por otra parte, también resulta de vital importancia que los mecanismos institucionales contemplen una constante comunicación con las organizaciones de la sociedad civil para atender sus demandas, así como para identificar y compartir buenas prácticas e ideas innovadoras. De igual manera, es de vital importancia el fortalecimiento institucional, tanto de las instituciones encargadas de dirigir la política pública contra la violencia de género, cómo garantizar la trascendencia de la misma sin importar el cambio de administración política o las afinidades de los funcionarios electos con la misma.

5. Robo en carreteras

A. Diagnóstico

De acuerdo con los reportes generados por Lantia Intelligence durante el año 2022 se detectaron en fuentes abiertas un total de 211 eventos de robo en carreteras con diferentes niveles de violencia, que representa un incremento de 20 % respecto al año anterior. Estos robos generaron situaciones de riesgo social afectando tanto el clima de seguridad en la vida diaria de los mexicanos, como en las actividades económicas relacionadas con el transporte de bienes en carreteras. Estos incidentes se concentran en 26 entidades federativas durante el año 2021, concentrándose los eventos en los estados de Puebla, Tlaxcala, Guanajuato, Veracruz, Morelos e Hidalgo con 61 % de los 171 casos reportados a nivel nacional.

Mapa 3. Robo en carreteras 2021



Fuente: *Lantia Intelligence*

Mapa 4. Robo en carreteras 2022



Fuente: *Lantia Intelligence*

Para el año 2022 los estados con mayores reportes fueron nuevamente Tlaxcala, Puebla, Veracruz, e Hidalgo, y se agregaron el Estado de México, Jalisco y Morelos que en conjunto representaron 69 % de los casos. Como puede observarse si bien el fenómeno se presenta en casi todo el país, su incidencia varía de forma importante entre estados generándose una alta concentración de robos en los estados del centro-oriente fundamentalmente en el eje que va de Veracruz a la Ciudad de México, y en menor medida en las rutas hacia el norte del país, con casos importantes en Michoacán (zona de Uruapan-Lázaro Cárdenas), Guanajuato, San Luis Potosí, y en el sur Chiapas y Campeche.

En este sentido, los robos reportados en las carreteras en nuestro país, se pueden dividir en dos grandes rubros: los experimentados por particulares que viajan en sus vehículos en alguna de las rutas que conforman la red de carreteras nacionales; y los robos sufridos por vehículos de autotransporte

de carga y pasajeros que fundamentalmente transitan por alguna de las carreteras federales o autopistas. Estos dos fenómenos requieren de un análisis por separado ya que la complejidad de su solución es diferente por la cantidad de viajes y el tipo de caminos donde tienen lugar los robos, así como por la dinámica criminal que participa en cada uno de ellos. En este documento el análisis se concentra básicamente en el diagnóstico y problemática de los robos reportados en el autotransporte de carga que tiene amplias repercusiones para la vida económica del país.

Cifras de autotransporte de carga en México

En México el autotransporte de carga es un elemento esencial en la cadena de suministro, para la productividad de las empresas y para el desarrollo de la economía, participa con 3.4 % del PIB y emplea a más de 971 mil personas. Su labor representa el abastecimiento diario de productos muy importantes en todo el territorio como: hidrocarburos, autopartes, electrodomésticos, alimentos, bebidas, productos farmacéuticos, materiales para la construcción, productos agrícolas, vehículos, entre otros (se tiene una cifra estimada de 534.5 millones de toneladas transportadas en 2021 en todo el país). Dicha participación en el PIB muestra una tendencia ascendente gracias al crecimiento constante que en los últimos años ha tenido el sector respecto al número de permisionarios y vehículos registrados:

Tabla 1. Autotransportes de carga en México

Indicador	2021	2022	Incremento
Personas físicas o morales dedicadas al SPF o transporte privado de carga	208,860	216,111	3.5 %
Parque vehicular	1'312,910	1'370,910	4.3 %

Fuente: Elaboración propia (2024).

Cabe resaltar que del total de los permisionarios registrados en el año 2022 la gran mayoría 81.4 % son microempresas denominadas hombre-camiión (175,866), quienes poseen 23.5 % del parque vehicular (322,100).

Este dato es relevante por las características económicas que dificultan su incorporación a algunas de las propuestas de seguridad en carreteras que se plantean más adelante.

Hay algunos aspectos del autotransporte, que deben ser incorporados en el análisis para buscar soluciones adecuadas en materia de seguridad para reducir los robos en carreteras, entre ellos se encuentra el problema de la antigüedad del parque vehicular del autotransporte de carga ya que en los últimos años ésta va en aumento pasando de 19.10 años en 2021 a 19.44 años en 2022, lo que significa que 192,302 unidades motrices son mayores a 10 años y 248,369 unidades son mayores a 20 años. Entre menor sea la antigüedad promedio del parque vehicular de autotransporte se podrá transitar hacia nuevas tecnologías que permitan una mayor eficiencia, competitividad, y en particular incorporarse a propuestas de conectividad para participar en esquemas de seguridad más eficaces. Hay solicitudes del sector de autotransporte para que se generen políticas públicas para incentivar la renovación del parque vehicular.

Otro dato relevante es la existencia de 503,166 licencias de chofer vigentes los cuales corresponden a 500,463 a hombres y 2,703 a mujeres, de acuerdo con datos del *"Driver Shortage Global Report 2022"* en México hay escasez de conductores de camiones que requiere atenderse por el constante crecimiento del sector, donde se estima que en 2020 había un déficit de aproximadamente 54 mil operadores. Situación que es relevante por los temas de capacitación y controles de confianza que deben realizar las empresas para evitar la colusión de sus trabajadores con el crimen organizado que se presenta en muchos de los casos en los robos en carreteras.

Un tema central es el enorme tamaño de la infraestructura carretera que requiere ser vigilada: hasta el año 2021 se contaban con 51,428 km de carreteras federales de las cuales 10,912 km son concesionados de cuota y 40,516 km son libres de peaje, sin embargo, para realizar la supervisión a lo largo de todas las carreteras federales no se tienen datos exactos sobre la cantidad de recursos humanos que se requieren para esta tarea, ya que está directamente relacionado con el tipo de soluciones y sistemas implementados.

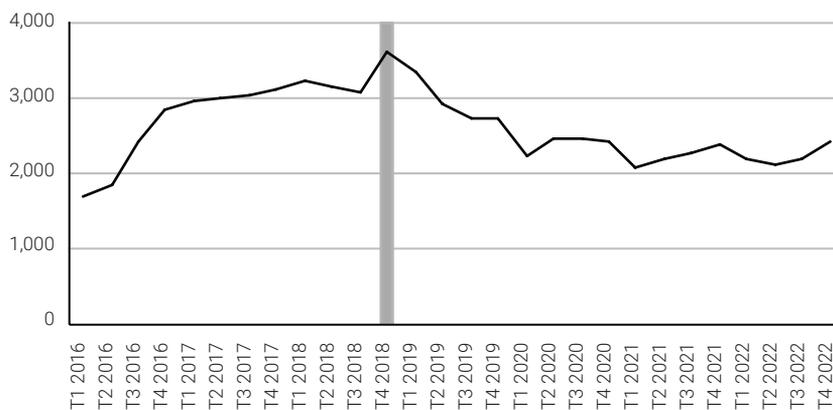
Sobre la operación del autotransporte en los cruces fronterizos del país, el autotransporte de carga registró en 2022 un aforo de 6,679,970 vehículos, teniendo la mayor participación los puertos que conectan con Texas en los estados de Chihuahua, Nuevo León y Tamaulipas con 4,658,205 vehículos, seguido con los puertos que conectan con California en el estado de Baja California con 1,451,349 vehículos, y después los puertos que conectan con Arizona en el estado de Sonora con un cruce de 413,627 vehículos y por último los que conectan con Nuevo México en el estado de Chihuahua con una menor cantidad 156,789 de vehículos.

Robo a vehículos del servicio de autotransporte de carga

Durante el año 2022 en materia de robo al autotransporte de carga se tienen reportes del SESNSP de que las carpetas de investigación del fuero local alcanzaron la cifra de 8,834 carpetas. Esta cantidad es prácticamente la misma que la observada el año anterior de 2021 con 8,762 carpetas, que representa un incremento cercano a 1 por ciento.

De acuerdo con esta misma fuente de información, la evolución trimestral de robos a unidades de transporte alcanzó el punto más alto en el año 2018, para paulatinamente descender en los siguientes cuatro años de la actual administración federal. Durante el último año de registro en 2022 se tiene un total reportado de 8,834 carpetas de investigación abiertas por este concepto, de las cuales 7,644 se refieren a robos con violencia y 1,190 a robos sin violencia. Aun cuando el fenómeno no ha crecido respecto a los últimos años de la administración anterior, sigue siendo un delito que preocupa por la disrupción que genera en un área especialmente sensible para la movilidad de la población, y que tiene amplias repercusiones en la percepción de seguridad del país para determinar la localización de nuevas inversiones. Además de que es un delito que está estrechamente vinculado con la expansión de las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico.

Gráfico 16. Robo a transportistas (2016-2023)



Fuente: SESNSP.

Con base en esa información se tiene que los estados con mayor incidencia delictiva en materia de robo a transportistas durante el año 2022 son: Estado de México (4,537 carpetas), Puebla (1,801 carpetas), Michoacán (777 carpetas), San Luis Potosí (474 carpetas), Jalisco (318 carpetas) y Nuevo León (160 carpetas). Cabe señalar que la Ciudad de México tiene uno de los registros más bajos en este tipo de incidentes con apenas 88 carpetas en todo el año 2022.

En materia de mercancía con mayor frecuencia de robo a nivel nacional, la Fiscalía General de la República reporta que en el periodo 2018-2022 los alimentos y abarrotes son los que mayor número de carpetas de investigación han reportado, prácticamente uno de cada diez robos en carretera son por este tipo de productos; aproximadamente 5 % es por refacciones y productos automotrices; 4 % por materiales de construcción, y el resto por una serie de diferentes productos entre los que destacan medicamentos, artículos de limpieza, electrodomésticos, ropa y calzado. Cabe señalar que dentro de este fenómeno se encuentran registrados los hechos de robo de mercancía cuando los tráileres se accidentan, y pobladores aprovechan la ocasión para sacar los bienes de las cajas, o que se derraman sobre la carretera. Respecto a las carreteras que tienen

el mayor número de reportes de robo de febrero de 2018 a noviembre de 2022, y que pueden ser identificadas como los tramos con mayor incidencia delictiva a nivel nacional se encuentran los siguientes:

- Carretera 150 D México-Puebla-Córdoba, tramo que va de Puebla a Córdoba.
- Carretera 37 D trayecto Uruapan-Lázaro Cárdenas en Michoacán.
- Carretera 97 que va de Urracas al entronque de la carretera Matamoros- Reynosa.
- Libramiento Sur de Celaya, Autopista Salamanca Celaya y Pénjamo- Irapuato-Guanajuato.
- Carretera Orizaba-Veracruz, Carretera La Antigua-Veracruz-Sayula de Alemán y Autopista Córdoba -Veracruz.
- Autopista México-Querétaro y Querétaro-Celaya.

B. Acciones

Ante estas cifras de un problema amplio y en crecimiento por la dinámica económica del país, se requiere instrumentar en el futuro cercano una serie de medidas de distinto tipo tanto legales, presupuestales, de coordinación, innovación tecnológica, de inversión en infraestructura, y capacitación, además de acciones más planeadas para lograr el desmantelamiento de las bandas criminales. Con ello se podrá tener un efecto amplio sobre las causas de este problema, buscando generar mejores condiciones de seguridad para la población, e incrementar la competitividad económica del país para consolidarla como un destino preferido para la relocalización de las inversiones internacionales.

Con el propósito de explorar algunas propuestas que han mostrado resultados positivos en el pasado cercano en contextos similares, se presenta una primera nota de referencia relacionada con lo realizado en Colombia en los últimos años, para atender esta problemática. Posteriormente se analizan otras propuestas expresadas por diferentes actores tanto públicos como privados, académicos y de consultoría que proponer soluciones integrales y permanentes al robo en carreteras.

Experiencia de Colombia contra robo en carreteras

Colombia es un país que históricamente ha pasado por un conflicto armado con grupos al margen de la ley y bandas criminales relacionadas con narcotráfico. Eso llevó al Gobierno Nacional a implementar diferentes estrategias para invertir en carreteras más seguras con el fin de prevenir secuestros y robo a transporte terrestre. No es un problema resuelto en su totalidad en Colombia, pero su experiencia es previa a México y por lo tanto puede arrojar algunas lecciones para nuestro caso. En el año 2000 registraron 3,268 robos y en 2018 este fenómeno se redujo a apenas 289 incidentes. ¿Qué hicieron para lograrlo? La seguridad a los viajeros es ofrecida gracias sobre todo al uso conjunto de nuevas tecnologías y a la coordinación alcanzada con el sector privado y el sistema de justicia. Entre las medidas puestas en marcha en los últimos años se pueden encontrar las siguientes:

- Con la unión de todas las dependencias gubernamentales vinculadas con el tema de las carreteras, se creó un Frente de Seguridad Empresarial que se reúne periódicamente con el grupo gubernamental para compartir información y generar constantemente nuevas estrategias. Se logró reunir en la mesa a las distintas organizaciones de transportistas de manera nacional y regional. Se conformó una matriz operacional para el combate de este delito donde todas las dependencias colocan sus datos más relevantes para conocer mejor las características de operación de la delincuencia. Asimismo, se conformó una base de datos con los antecedentes de todos los operarios de tractocamiones a efecto de guiar a las empresas en sus contrataciones de personal, y evitar la complicidad de sus colaboradores.
- La Federación Colombiana de Transportadores de Carga por Carretera (COLFECAR) implementó con el apoyo del Gobierno Colombiano en el año 2019, una estrategia para combatir el robo e incineración de tractocamiones en las carreteras por parte del crimen organizado, en su caso agravado por el tema de la guerrilla y grupos paramilitares. Unieron esfuerzos para confeccionar

soluciones para cada caso y dismantelar a las bandas dedicadas a este ilícito. En 2019 desarticularon 39 bandas de asaltantes en carreteras.

- Sistema de videovigilancia en las carreteras nacionales en colaboración con la empresa integradora *SIMS Technologies S.A.S.*, socio de *Axis Communications* y expertos en este tipo de soluciones. Basados en las necesidades que tenía el proyecto, recomendaron e instalaron Cámaras de Red Axis, entre ellas domos Axis Q6035-E, los cuales consiguen una calidad de video full HD. Con el sistema implementado se han cubierto más de 1000 kilómetros desde Bogotá a vías como Girardot, Villavicencio, Autopista Norte, Honda, Buenaventura y la Mesa Cundinamarca. El sistema apoya a las Fuerzas Armadas y la Policía para que tengan reacciones más oportunas frente a la delincuencia y subversión, así como el apoyo a la disminución de índices de accidentabilidad.
- Se cuenta con el Centro de Control y Operación Vial, desde el cual se realizan las labores de monitoreo del tránsito y la infraestructura vial, por medio de sistemas de cámaras de video vigilancia, equipos para la detección automática de placas, identificación de variables y puntos críticos y conectividad con centros de control viales de las vías concesionadas y de las fuerzas de seguridad del Estado.
- Se instaló un número de emergencia como conducto para informar a los transportistas sobre los incidentes reportados en las carreteras, y lograr alertas en tiempo real. Con estas llamadas se genera un sistema alimentado por todos los usuarios de las vías. Todo mundo reporta lo que está sucediendo en las carreteras.

- El gobierno expidió una Póliza de terrorismo en beneficio de los vehículos que se ven inmiscuidos en pérdidas totales y parciales por incendios y robos provocados por acciones de grupos criminales, cuando se ven afectados por amotinamiento, actualmente se busca extender este beneficio a las mercancías.
- Se creó el Sistema Integral para la Prevención y Control del Lavado de Activos, la Financiación del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (SIPLAFT) que es un sistema de prevención y control del lavado de activos, la financiación del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, el cual deben implementar todas las empresas habilitadas por las autoridades de Transporte para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de carga, sin importar si estas empresas se encuentran o no en operación (estén o no operando y/o activas). Se capacita a las empresas para evitar caer en actividades ilícitas que pongan en riesgo la estabilidad financiera y jurídica de sus empresas.
- Actualmente siguen trabajando en lograr la conectividad de los GPS, cámaras de videovigilancia de las casetas, y puertas de entrada, para lograr un gran centro de operación donde se brinde seguimiento a toda la actividad de las carreteras en el país.

C. Propuestas

En general las propuestas para prevenir y atender los efectos derivados de los robos en carreteras se han centrado en acciones de coordinación entre policías federales y locales; operativos para mejorar la seguridad en las carreteras; y la modernización tecnológica de los servicios de transporte privado. Existen en general tres tipos de acciones para reducir impacto de los robos: a) Preventivos: colocar dispositivos GPS, Cajas Blindadas en autotransportes, cámaras de video, y operativos viales como salidas en carrusel; retenes y patrullajes en zonas críticas, entre otros; b) Activos: una vez que sucede el robo son acciones para reducir su impacto y dificultar que se pierdan valores y patrimonio, tales como desconectar motores

a distancia, cámaras de vigilancia operando en vehículos; y esquemas de reacción inmediata, y c) Reactivas: buscar vehículos robados, identificar a delincuentes, recuperar mercancías, aplicación de seguros contratados. Sin embargo, no se cuentan con medidas relacionadas con el desmantelamiento de bandas criminales con base en acciones legales contra el financiamiento y lavado de dinero, y de generación de plataformas nacionales para mejorar la toma de decisiones tanto en la vigilancia como en elaboración de estrategias de contención. Las acciones y estrategias más importantes detectadas para el combate al robo en carreteras son las siguientes:

- Fortalecer la coordinación preventiva, operativa y de inteligencia de las policías federales y locales. Debido a que Guardia Nacional es responsable de la seguridad de las carreteras federales y autopistas de cuota en todo el país, resulta indispensable que a su interior se fortalezca la conformación y operación de áreas especializadas en seguridad de carreteras, y se fortalezca su coordinación con las policías estatales y municipales. En particular una mayor coordinación operativa con los C5 de los gobiernos estatales, que son definitivos para el monitoreo y reacción ante los asaltos que requieren un tiempo de respuesta inmediato para lograr recuperar bienes y detener a los responsables. Es importante considerar que la seguridad de las carreteras y aeropuertos del país, han sido transferidos de manera exclusiva al personal militar de la Guardia Nacional, en relevo de los guardias civiles (ex policías federales) que se habían mantenido a cargo de esa tarea. El plan diseñado por la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) contempla que para el cierre del primer semestre de 2022 se habría contemplado dicho relevo en las 32 entidades con un total de 8,500 efectivos castrenses.
- Durante la actual administración federal se puso en marcha en 2019 el “Plan Carreteras Seguras” y la aplicación móvil “PF Carreteras”, con el objetivo de combatir, mediante una estrategia interinstitucional y con la participación del sector privado, los

asaltos y robos en las carreteras del país. Esta aplicación es una herramienta de información y denuncia ciudadana, que permite reportar si eres víctima o testigo de un hecho delictivo como el robo en carreteras, además de informar de incidentes carreteros y rutas seguras para los usuarios.

- El Programa Carreteras Seguras tiene un alto contenido de seguridad vial cuya adecuada ejecución se vincula con reducir algunos de los riesgos que facilitan la comisión de robos en las carreteras. Cabe señalar que en México 71 % de las causas de siniestros de tránsito son atribuibles al conductor, destacando los rubros de imprudencia o atención, uso del celular, velocidad excesiva, no utilizar el cinturón de seguridad, invasión del carril contrario y no respetar la distancia adecuada entre vehículos en carreteras, tal como lo señala el Instituto Mexicano del Transporte (IMT). Asimismo, incluye la prevención de fallas mecánicas mediante la revisión físico-mecánica antes de cualquier viaje para prevenir fallas en neumáticos, mecánicas y eléctricas, que impliquen que el conductor tenga que detenerse en zonas de riesgo, o con baja señal, y que lo hagan víctima del delito de robo.
- Fortalecer las acciones de participación y coordinación entre autoridades, empresas privadas y agrupaciones del transporte para desarrollar proyectos conjuntos en materia de seguridad contra el robo en carreteras, tales como los tipo *Motum*-ANTP-SSPC-Gobiernos Estatales: Centro de Atención Inmediata, con la Aplicación ANTP-SOS by *Motum*, para el reporte inmediato de robos al autotransporte de carga, y su atención por parte de la autoridad; es conectividad al alcance de todos los transportistas para reportar en tiempo real incidentes con un seguimiento desde el Centro de Control, Comando, Comunicación, Cómputo y Calidad (C5 Nacional de la SSPC) con operadores de apoyo de las propias organizaciones del transporte privado.

- Fortalecer la participación periódica de las empresas del sector de autotransporte en la Mesas de Coordinación con la Guardia Nacional y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana para atender el tema de seguridad en carreteras en todo el país. En 2022 la Cámara Nacional del Autotransporte de Carga (CANACAR) propuso a la Secretaría de Gobernación retomar el Programa Nacional de Seguridad Carretera como gran mesa de seguridad que involucre a Gobierno Federal con las autoridades locales, que involucre a las Fiscalías de los estados, a la Guardia Nacional, SEMAR, SEDENA para revisar juntos los temas de las carreteras.
- Continuar con esquemas institucionales de planeación para mejorar la seguridad en las carreteras, similares a las propiciadas por las Auditorías en Seguridad Vial para mejorar de forma integral los servicios que se ofrecen en un tramo de una carretera federal. Un tema crucial para la reducción de los niveles de robo es el mejoramiento de la infraestructura vial para darle certeza a los transportistas y particulares sobre los lugares seguros para hacer escalas, en lograr una mayor conectividad en los caminos federales; y en la modernización de la infraestructura para la ampliación de vialidades, darle fluidez a la movilidad vial y eliminar riesgos y peligros específicos. Estas auditorías deben ser un traje a la medida para cada carretera federal. Se han planteado incluso auditorías completas para toda una carretera, como es el ejemplo del Arco Norte de la Ciudad de México. Estos esfuerzos son de largo plazo y demandan un gran esfuerzo de coordinación e inversión por la dimensión de recursos involucrados.
- Disminuir el costo de las pólizas de seguros para lograr que toda la flotilla que circula en carreteras nacionales viaje con tranquilidad y sin temor de ser asaltados por las pérdidas de los productos y vehículos. Esto especialmente dirigido a las microempresas que tienen dificultades para estos financiamientos. De igual forma la política de cobro de peajes en Caminos y Puentes Federales

(CAPUFE) puede incentivar el uso de carreteras en horarios seguros a través de una disminución de los peajes cuando se tienen operativos que garanticen mayor seguridad.

- Capacitación sobre manejo de situaciones de riesgo en carreteras a través de simuladores viales, y con personal especializado de corporaciones policíacas (Tipo *TrackSim*). Esta tecnología resulta novedosa e interesante con el uso de simuladores para preparar fundamentalmente a los operarios a mejorar su capacidad de reacción y habilidades de manejo ante situaciones de riesgo o amenazas de asalto.
- Un tema central para la reducción de asaltos depende sobre todo de que la autoridad ejerza un pleno control del territorio donde atraviesan las carreteras, los grupos criminales mantienen el dominio sobre accesos y salidas secundarias en caminos federales e incluso en carreteras de cuota. En ocasiones desafortunadamente con el contubernio de autoridades. Estas desviaciones o salidas irregulares deben eliminarse para mejorar la seguridad de las carreteras, y buscarse alternativas de conexión para las comunidades que tienen acceso a través de estas terracerías o caminos vecinales.
- Contar con esquemas de información sobre operadores del servicio de transporte para orientar las decisiones de contratación de las empresas y reducir las posibles vinculaciones con el crimen organizado, así como, registrar los cursos de capacitación y profesionalización de los operarios en los cuales podrían incluirse cursos nacionales obligatorios en materia de combate al crimen. Así, por ejemplo, la Asociación Nacional de Transporte Privado cuenta con un curso en línea sobre "Manual de Prevención y Reacción al Delito de Robo al Autotransporte de Carga".
- Con el Programa Caseta Segura de la actual administración federal se ha contribuido a reordenar el tema de las carreteras, evitando demoras por cierres prolongados, un ambiente de

protestas constantes y de caos en la sociedad. Los operativos contra la toma de casetas son encabezados por la Guardia Nacional, y resultaron efectivos durante el año 2022. Se estima que se ha evitado la pérdida de 4,700 millones de pesos durante su operación de enero a abril de 2022 en todo el país. De acuerdo con datos de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), el cálculo es de 48,7 millones de pesos diarios de pérdidas que se evitan en las casetas con estas medidas. Estos recursos ya no ingresan a los bolsillos de organizaciones o personas de las que se desconocen sus actividades, pero que podrían ir a actividades ilícitas.

- Dentro de las tecnologías desarrolladas por el área científica de la Guardia Nacional se encuentra el Dispositivo Táctico para la Operación Policial (DTOP) que permite al oficial de policía la detección en campo de personas con antecedentes policiales, órdenes de aprehensión y de registro de personal de seguridad pública, mediante la identificación biométrica dactilar, y consulta las bases de datos criminalísticas y de reportes de robo de vehículos y armamento registrado. Con este dispositivo se apoya la toma de decisiones en campo al momento de realizar los operativos, poniendo a disposición de toda la Guardia Nacional las bases de datos institucionales de manera rápida y sencilla. Esta herramienta aplicada en la vigilancia de carreteras puede resultar altamente efectiva para el éxito de los diferentes operativos.
- Identificación de las rutas y horarios con mayor índice delictivo con la finalidad de que se organicen conjuntamente recorridos periódicos para atender problemas como baja cobertura de señal satelital, establecer paraderos seguros, definir rutas alternas, ubicar puntos con mayor incidencia delictiva y conocer los tramos de carreteras en reparación.

Como reflexión final, uno de los factores que más influyeron en la reciente decisión de Tesla para ubicar una nueva planta de producción en Santa Catarina, Nuevo León, fue el favorable contexto de seguridad local, y

con ello el bajo nivel de riesgo a largo plazo de esas inversiones. De hecho, las otras opciones que se evaluaron para la posible ubicación de esta planta mostraron mayores riesgos de inseguridad. Ante las expectativas de más inversiones extranjeras derivada del *nearshoring*, las autoridades federales y locales, deberán tomar el caso de Tesla como ejemplo, y trabajar para elevar la seguridad de sus territorios con miras a atraer a empresas interesadas en instalarse en México. Al respecto, recientemente el Gobernador de Nuevo León en una de sus primeras acciones posteriores a la decisión de Tesla, fue presentar ante el Gobierno de Texas un plan de mejora de mediano plazo para el sistema de carreteras del estado, que permita disminuir los tiempos de traslado y garantice condiciones de seguridad en las rutas de logística necesarias para apoyar el proyecto de Tesla.

El presente documento titulado “Ante la situación nacional: Reflexiones y propuestas 2024-2030”, corresponde a la integración de los textos base para la formulación de las Propuestas para los próximos años presentado por el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (GNCD), en el mes de septiembre del año 2023.

Los documentos que aquí se presentan son un referente del trabajo sistemático del GNCD; el lector encontrará un ejercicio de análisis y elaboración de recomendaciones para el diseño de una estrategia nacional de desarrollo sostenible, equitativo e igualitario, ambiental y territorialmente sustentable.

Esta aportación se suma a las que en años previos ha generado el GNCD para contribuir a la reflexión y el debate público. En el año 2019 se presentó el texto “Consideraciones y propuestas sobre la estrategia de desarrollo para México”, y entre 2020 y 2022 se ofrecieron planteamientos para renovar y orientar las políticas hacia un nuevo curso de desarrollo.

ISBN: 978-607-30-8971-5

