



¿Cómo se puede reducir la violencia en Guerrero?

“Building Resilient Communities in Mexico: Civic Responses to Crime and Violence” Briefing Paper Series

Por Víctor Manuel Sánchez Valdés

Septiembre 2015



Mexico Institute
Woodrow Wilson International Center for Scholars



Justice in Mexico
University of San Diego

Woodrow Wilson
International Center for Scholars

One Woodrow Wilson Plaza
1300 Pennsylvania Avenue NW
Washington, DC 20004-3027

www.wilsoncenter.org/mexico

Septiembre 2015

University of San Diego
Justice in Mexico Project

5998 Alcalá Park
San Diego, CA 92110

www.justiceinmexico.org

¿CÓMO SE PUEDE REDUCIR LA VIOLENCIA EN GUERRERO?

Por Víctor Manuel Sánchez Valdés¹

Introducción

Guerrero es uno de los estados más violentos e inseguros de México. De acuerdo con los últimos datos que publicó el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), Guerrero fue en el 2014² la segunda entidad con más homicidios dolosos al cometerse 1,394 asesinatos intencionados en el período enero-noviembre de 2014. En dicho rubro, Guerrero sólo es superado por el Estado de México, sin embargo, estas cifras muestran una comparación que utiliza números absolutos, y dado que el Estado de México es una entidad más poblada, cuando se calcula la cantidad de homicidios por cada 100,000 habitantes, Guerrero se convierte en la entidad con mayor incidencia de asesinatos dolosos *per cápita* de México, con 41.1 homicidios dolosos por cada 100,000 habitantes³. Lo grave es que esta es una tendencia sostenida, ya que Guerrero ha ocupado este lugar por los últimos tres años.

Del año 2004 al 2012 la cifra de homicidios dolosos se incrementó de forma consistente: en el 2004 se registraron 539 homicidios dolosos; apenas 5 años más tarde, en el 2009, la cifra llegó a los 1,431 homicidios dolosos; se alcanzó el máximo histórico en el estado durante el 2012, con 2,310 homicidios dolosos. Esta tendencia remitió un poco en el 2013 y 2014, sin embargo, la cantidad de asesinatos sigue siendo muy alta y supera por mucho a la media nacional⁴.

La mayor parte de estos homicidios se concentran en los siguientes municipios: Acapulco, Chilpancingo, Iguala, Zihuatanejo, Atoyac de Álvarez, Ometepepec, Coyuca de Catalán, Coyuca de Benítez, Técpan de Galeana y Tlapa de Comonfort. De hecho, Acapulco ha sido en los últimos tres años la ciudad con más homicidios en México. Por ejemplo, de enero a noviembre de 2014 se cometieron 526 homicidios dolosos y en el 2013 hubo 1,170. Lo más preocupante es que la mayoría de estos asesinatos han quedado impunes, ya que sólo en 24 de los homicidios cometidos en el 2013 se condenó a los culpables, lo que quiere decir que el 97.95% de los asesinatos que se llevaron a

1 Investigador en la Academia Interamericana de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Coahuila, Candidato a Doctor en Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE) y especialista en temas de seguridad pública y narcotráfico. Correo de contacto: victorsanval@gmail.com

2 No se incluyen los datos de diciembre de 2014, debido a que todavía no se terminan de procesar los reportes de ese mes.

3 Las cifras se calcularon en base a los datos contenidos en los registros de delitos del fuero común, que aparecen en los archivos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, disponibles en la siguiente dirección: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>

4 *Ibid.*

cabo en dicho año siguen impunes⁵.

Otros delitos de alto impacto también se han incrementado en los últimos años. Uno de ellos es el secuestro, cuya incidencia ha ido en aumento desde el año 2005, en el cual se denunciaron 19 de estos eventos; para el año 2009 la cifra se había elevado a 51, llegando a 207 secuestros en el año 2013. Una tendencia similar se puede observar en el delito de extorsión. En el año 2005 se presentaron 31 denuncias por extorsión, para el 2009 estas denuncias llegaron a ser 69 y en el 2013 se incrementaron a 174⁶. Cabe destacar que estas cifras corresponden a los delitos denunciados, sin embargo, según los datos contenidos en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública del 2014 (ENVIPE), el 96,7% de los delitos en Guerrero no llegan a denunciarse, por lo que las cifras reales de secuestro y extorsión para dicho estado son significativamente mayores.

La cantidad de delitos que se cometieron en Guerrero en el año 2013 es realmente preocupante, sobre todo si se toman en cuenta aquellos delitos que no fueron denunciados. En concreto, en la ENVIPE 2014 se estima que se cometieron aproximadamente 1,198,471 delitos en dicho año y que el 26% de los habitantes de Guerrero fueron víctimas del crimen al menos una vez. Además, un número considerable de personas fueron víctimas de conductas delictivas en más de una ocasión. También es preocupante que el 49% de los actos ilícitos que se cometieron en dicho estado se hayan efectuado con la ayuda de un arma de fuego, ya que la presencia de las mismas pone en riesgo la vida y la integridad de los habitantes del estado⁷.

Guerrero también es uno de los estados donde más se produce droga en México, de hecho, es el lugar donde más se cultiva la adormidera, planta de la cual se extrae la goma de opio y posteriormente la heroína, también es uno de los tres estados con mayor producción de marihuana. Para dimensionar la cantidad de droga que se produce en Guerrero, se puede hacer un breve recuento de las acciones de destrucción de plantíos que han llevado a cabo las autoridades mexicanas en los últimos años; de enero del año 2000 a octubre del 2014, las autoridades estatales y federales destruyeron el equivalente a 129,904 hectáreas de cultivo de adormidera y 31,858 hectáreas de sembradíos de marihuana. Cabe destacar, que en todos y cada uno de los 81

5 Macías, Verónica (2014), “Tres municipios con desastrosas tasas de impunidad” en el Periódico el Economista, México D.F., 16 de febrero del 2014. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/02/16/tres-municipios-desastrosas-tasas-impunidad>

6 Con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, disponibles en la siguiente dirección: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>

7 Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2014 (ENVIPE), INEGI. Los datos de la encuesta corresponden al año 2013.

municipios de estado, se encontró al menos un terreno con cultivos de mariguana y de adormidera por pequeño que éstos fueran, sin embargo, la mayor concentración de sembradíos destruidos de mariguana se ubica en las regiones de la Costa Grande y de Tierra Caliente, específicamente en los municipios de Coyuca de Catalán, General Heliodoro Castillo, Petatlán, San Miguel Totolapan y Técpan de Galeana, mientras que la mayor parte de los cultivos de adormidera que fueron destruidos se ubicaron en las regiones Centro, Costa Grande, Tierra Caliente y la Montaña, en especial en los municipios de Atlixac, Chilpancingo de los Bravo, Coyuca de Catalán, General Heliodoro Castillo y San Miguel de Totolapan⁸.

La inseguridad que se vive en la entidad está afectando de forma adversa la vida de sus habitantes, por ejemplo, el 78.9% de las personas que residen en Guerrero se sienten inseguras de vivir en dicha entidad⁹, de igual forma, cada año menos turistas visitan el estado, aun cuando el turismo es la principal actividad productiva. En el año 2006 la entidad registraba un 54.8% de ocupación hotelera promedio, mientras que en el 2013 la misma apenas llegó al 46.7%, a pesar de que en el 2013 había menos habitaciones de hotel disponibles que en el 2006¹⁰.

Quizá lo más grave del problema de inseguridad que vive Guerrero es que muchas de las autoridades que están obligadas a hacer cumplir la ley son parte del problema, en lugar de ser parte de la solución. Esto lo demuestra la desaparición forzada de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, el 26 de septiembre del 2014, en la que participaron de forma activa elementos de la policía municipal de Iguala y el propio Alcalde del mismo municipio, los cuales se encontraban al servicio de una organización criminal que recibe el nombre de Guerreros Unidos, a la cual dejaban operar en la zona a cambio de sobornos.

Ante la gravedad de los hechos que han sido expuestos en la presente introducción, el objetivo central del artículo será dar respuesta a dos interrogantes que están estrechamente ligadas: ¿por qué aumentó la violencia en Guerrero en los últimos años?, y, ¿qué pueden hacer los ciudadanos y las autoridades para contener los niveles de violencia que se viven en la entidad? Para dar respuesta a dichas interrogantes, en el artículo se lleva a cabo una disección de los factores que han propiciado el aumento de la violencia en Guerrero y también se ofrece una serie de recomendaciones de política pública que pueden ayudar a contener y disminuir los niveles de violencia en el mediano plazo.

8 Dicha información se desprende del contenido del oficio SJA/DGAJ/11782/2014 fechado el 2 de diciembre del 2014, mediante el cual la Procuraduría General de la República dio respuesta a la solicitud de información pública con folio 0001700283314 que les hice llegar a través del sistema INFOMEX.

9 ENVIPE 2014, INEGI.

10 Dicha información se desprende del contenido de la respuesta que dio la Secretaría de Fomento Turístico de Guerrero a la solicitud de información pública con folio 00171814 que les hice llegar a través del sistema INFOMEX.

El artículo se divide en cinco secciones adicionales a la presente introducción. En la siguiente sección se hace un análisis de las características de las organizaciones criminales que operan en el estado de Guerrero, en especial, se enumeran los territorios en donde opera cada organización y se hace mención de las actividades ilegales en las cuales participa cada grupo criminal. Le sigue una sección en donde se diseccionan otros factores que han contribuido al incremento de la violencia en Guerrero, como son: la presencia de grupos guerrilleros en diferentes zonas del estado, la formación de grupos de autodefensa y de policías comunitarias, la corrupción en las estructuras políticas y burocráticas, así como el uso de la fuerza para resolver disputas de índole política. Después, viene una sección en donde se hace un examen de los instrumentos y de las capacidades institucionales que tienen las autoridades estatales y municipales para afrontar los problemas de seguridad del estado. A esta sección le sigue otra en donde se hace mención de las acciones que ha llevado a cabo la sociedad civil en Guerrero para enfrentar los problemas de seguridad. Y, en la última sección, se ofrece una serie de recomendaciones de política pública que se pueden utilizar para contener el aumento de la violencia en la entidad.

¿Qué organizaciones criminales operan en Guerrero?

Guerrero es el estado de la República Mexicana con mayor número de organizaciones criminales operando en su territorio. En concreto, las autoridades federales y los distintos medios de comunicación han logrado identificar hasta 10 organizaciones criminales independientes que tienen presencia permanente en al menos 65 de los 81 municipios de la entidad, las cuales luchan entre sí por el control de los municipios y de los mercados ilegales que hay en el estado. A manera de resumen, se presenta a continuación una somera descripción de cada una de estas 10 organizaciones criminales¹¹:

- **Los Rojos:** Operan en 37 de los municipios del estado¹², la mayoría de los cuales se encuentran en las regiones Centro, Norte y la Montaña. En especial, tienen una importante influencia en: Chilpancingo, Chilapa, Huitzuco, Leonardo Bravo, General Heliodoro Castillo,

11 Existen otros grupos criminales que en el pasado operaron en el estado de Guerrero, como son: los Zetas, el Cártel del Golfo, el Cártel del Milenio, el Cártel de Juárez, el Cártel de Tijuana, la Organización de los Díaz Parada, los Negros, los Pelones, los Marquina, la Organización de Édgar Valdez Villarreal y los Zafiros, sin embargo, varios de estos grupos han desaparecido, otros dejaron de operar en la zona y algunos otros sólo tienen una presencia esporádica en el estado, debido a ello, no se hace mención de los mismos en la presente sección.

12 Utilicé varias fuentes hemerográficas para identificar la cantidad de municipios en los que cada organización criminal tiene presencia, en concreto, busqué notas periodísticas para cada uno de los municipios de Guerrero, y cuando hallaba alguna que señalara la presencia de un grupo criminal en el municipio, buscaba al menos otra nota que confirmara la información, de tal forma que se pudieran cotejar los datos. Todas las notas que se utilizaron como fuentes se publicaron en el 2013 o en el 2014.

Olinalá y Tixtla. Se dedican al cultivo y a la comercialización de adormidera y mariguana, así como al secuestro, la extorsión, el narcotráfico y el narcomenudeo. Los integrantes originales de este grupo formaban parte de la Organización de los Beltrán Leyva¹³ pero a finales del 2009 adquirieron independencia operativa bajo el nombre de Cártel de la Sierra (que después se modificaría por los Rojos), aunque éstos continuaron su sociedad con los Beltrán Leyva en varios negocios ilícitos. Este grupo también tiene presencia en varios municipios de Morelos y en algún momento llegó a operar en el Estado de México.

- **La Familia Michoacana:** Este grupo criminal está presente en 31 de los municipios de Guerrero, aunque en realidad funciona como una especie de amalgama de bandas locales que se dedican al secuestro y a la extorsión, donde cada banda opera en su propio territorio. En el 2007 era una de las dos organizaciones criminales más importantes en Guerrero, junto con el Cártel de Sinaloa, pero en el 2009, la mayor parte de sus miembros dejaron el grupo para formar la organización de los Caballeros Templarios, por lo que la Familia Michoacana fue perdiendo territorio e influencia en varios mercados ilícitos, como lo es el del cultivo de la mariguana y la adormidera. Incluso la cifra de municipios en los cuales opera puede ser engañosa, debido a que el control de los mismos lo tienen otros grupos criminales, sin embargo, ellos realizan incursiones regulares a estos municipios.
- **Los Guerreros Unidos:** Tienen presencia en 30 de los municipios del estado, su área de influencia abarca tres regiones de la entidad; Centro, Norte y Tierra Caliente, mientras que sus principales centros de operación son Iguala, Coyuca de Catalán, Apaxtla, Cuetzala y Ciudad Altamirano. Tienen como principal fuente de ingresos al cultivo de adormidera, así como la venta de pasta de opio y heroína, aunque también participan en el secuestro, la extorsión, el narcomenudeo y el cultivo de mariguana. Son un grupo que se creó a partir de una escisión de la Organización de los Beltrán Leyva, el cual se ha nutrido a lo largo de los años de ex colaboradores de la Familia Michoacana. Este grupo también tiene presencia en varios municipios de Morelos y el Estado de México.
- **Los Caballeros Templarios:** Operan de forma regular en 18 municipios de las regiones de la Costa Grande y Tierra Caliente, aunque en los últimos meses han visto debilitada su posición debido a la captura y a la muerte de varios de sus líderes, de tal forma que hoy luchan por

13 Organización dedicada al narcotráfico que fue fundada por los hermanos Beltrán Leyva en el año 2008, después de que éstos se separaran del Cártel de Sinaloa. Tuvo un breve período de auge entre el 2008 y 2009, pero a partir de la captura de su líder original Arturo Beltrán Leyva, a finales del 2009, la organización pasó por un proceso de fractura que dio origen a 14 nuevos grupos criminales, de los cuales 6 siguen teniendo presencia en Guerrero.

mantener el control de estos municipios, que también son pretendidos por el Cártel Jalisco Nueva Generación y por los Granados. Las actividades ilegales en las cuales participan son: el cultivo de marihuana y adormidera, la fabricación de drogas sintéticas, la extorsión, la venta de piratería, el robo de mercancías, el secuestro, el narcomenudeo y el narcotráfico.

- **El Cártel Jalisco Nueva Generación:** Es una organización que en últimas fechas ha expandido sus operaciones a Guerrero, primero hizo incursiones esporádicas en los municipios que colindan con Michoacán, pero desde los primeros meses de 2014, dicha presencia comenzó a ser permanente. En la actualidad esta organización opera en 10 municipios de la Costa Grande y de Tierra Caliente, en los cuales se enfrentan con los Caballeros Templarios por el control de varias zonas de producción de adormidera y marihuana.
- **El Cártel Independiente de Acapulco:** Esta organización tiene su centro de operaciones en la ciudad de Acapulco, aunque también tiene una presencia menor en otros 9 municipios de la región de la Costa Chica. Se dedica predominantemente al narcomenudeo, a la operación de redes de prostitución y a la extorsión de empresas y comercios en la Zona Metropolitana de Acapulco. Surgieron a partir de la fragmentación de la Organización de los Beltrán Leyva y durante algunos meses formaron parte de la red criminal de Édgar Valdez Villarreal, pero cuando capturaron a éste, siguieron operando de manera independiente.
- **La Barredora:** También conocida como el “Comando del Diablo”. Es una organización que opera en 10 municipios de la Costa Chica de Guerrero, aunque la mayor parte de sus actividades las lleva a cabo en la ciudad de Acapulco. Dicho grupo participa en actividades como: el narcomenudeo, la administración de centros nocturnos, la operación de redes de prostitución, la extorsión y el secuestro. Pertenecieron a la Organización de los Beltrán Leyva y posteriormente al Cártel Independiente de Acapulco (CIDA), pero en el 2010 optaron por separarse de éste último y formar su propia organización, al tiempo que se aliaron con el Cártel de Sinaloa para disputarle al CIDA el control de la Zona Metropolitana de Acapulco y de los diferentes mercados ilícitos de la región, sin embargo, es importante señalar que en los últimos dos años, esta organización ha perdido una parte importante de su estructura.
- **Los Ardillos:** Tienen presencia en 8 municipios de las regiones Centro y de la Montaña, aunque su principal centro de operación es el poblado de Tlanicuilulco en el municipio de Quechultenango desde donde participaban en la red de producción y tráfico de drogas que

estaba al servicio de la Organización de los Beltrán Leyva, pero desde el año 2009 este grupo empieza a operar de forma independiente. Primero se concentraron en los delitos de extorsión y secuestro, pero al paso del tiempo volvieron a incursionar en el cultivo de mariguana y adormidera, incluso han llegado a producir heroína en un laboratorio que las autoridades descubrieron el año pasado.

- **Los Granados:** Este grupo criminal también es producto del proceso de fragmentación que ha sufrido la Organización de los Beltrán Leyva, en concreto, se trata de una célula de dicha organización que operaba en el municipio de Técpan de Galeana y en otros municipios de la región de la Costa Grande, la cual terminó por independizarse después de la captura de Arturo Beltrán en el 2009. En la actualidad, esta organización tiene presencia en 6 municipios de dicha región, en los que se dedican al cultivo de la adormidera y la mariguana. Desde el año pasado mantienen una alianza con el Cártel Jalisco Nueva Generación para enfrentar a las células de los Caballeros Templarios que operan en la región de la Costa Grande.
- **El Cártel de Sinaloa:** Dicha organización fue durante muchos años el grupo criminal más poderoso en Guerrero, pero debido a que operaban en el estado a través de los hermanos Beltrán Leyva, este perdió presencia cuando los mismos decidieron formar su propia organización¹⁴, ya que la mayoría de las células regionales se mantuvieron fieles a los Beltrán Leyva. Hoy el Cártel de Sinaloa sólo tiene presencia directa en dos municipios de la Costa Grande (Petatlán y Técpan de Galeana) en donde se dedican al cultivo de mariguana y adormidera. El Cártel de Sinaloa también tiene una presencia indirecta en la zona de Acapulco y en la Costa Chica, a través de una alianza con la organización conocida como la Barredora, aunque la misma es totalmente independiente.

Como se podrá haber advertido en los párrafos precedentes, muchas de estas organizaciones criminales son producto de la fragmentación que en los últimos años han sufrido los grandes cárteles de la droga en México. En concreto, la actual estructura del crimen organizado en Guerrero, ha sido consecuencia directa de los cambios que sufrieron el Cártel de Sinaloa (en especial de la rama que se conoce como la Organización de los Beltrán Leyva) y la Familia Michoacana, ya que una serie de conflictos en las cúpulas de dichas organizaciones terminaron por segregar a varios de sus operadores en Guerrero, los cuales se vieron en la necesidad de conformar una serie de organizaciones criminales más pequeñas y de corte regional.

¹⁴ Los Hermanos Beltrán Leyva se separaron del Cártel de Sinaloa en el año 2008 debido a las sospechas de los mismos de que dicha organización había entregado a Alfredo Beltrán a las autoridades mexicanas, así que éstos crearon su propia organización.

El surgimiento de estas organizaciones de menor tamaño, las cuales están ligadas a un territorio muy reducido, trajo consigo una serie de cambios en el *modus operandi* del crimen en Guerrero. Mientras que un cártel de la droga puede perder el control de un municipio, ya que domina una gran extensión territorial, una de estas organizaciones regionales debe defender a toda costa el municipio, debido a que el mismo representa un porcentaje importante de sus ingresos y perderlo puede significar la extinción de la organización. Es por ello que estos grupos son cada vez más violentos y tienen más incentivos para cooptar y corromper a las autoridades locales, en especial, a los cuerpos de policía, porque sin la protección de los mismos difícilmente podrían impedir la entrada de grupos rivales a su territorio.

Otro cambio a considerar es que las ganancias de muchas de estas células regionales disminuyeron de forma significativa debido a que las mismas dejaron de participar en actividades que ofrecen ingresos altos, como es el tráfico de drogas hacia los Estados Unidos. Varias de estas organizaciones siguen cultivando y manufacturando drogas, pero como no tienen acceso a la frontera, se ven obligadas a vender su producto a otra organización de mayor tamaño para que la misma sirva de intermediaria, así que éstas últimas se quedan con la mayor parte de las ganancias.

El descenso en las ganancias de varios de los grupos criminales de Guerrero los ha obligado a diversificar las actividades ilegales en las cuales participan para así tratar de sustituir sus fuentes de ingresos. El problema es que muchas de estas actividades requieren un uso más intensivo de la violencia, por ejemplo, si extorsionan a los comerciantes de una localidad, se tiene que dar un escarmiento a los que no paguen el derecho de piso, ya que si no lo hacen, pronto todos dejarían de pagar. En resumen, se trata de una actividad donde la violencia es pública, porque se intenta enviar un mensaje a las demás personas que son extorsionadas, mientras que en el tráfico de drogas, se procura que la mayor parte de las actividades se realicen en la clandestinidad, para así evitar llamar la atención de las autoridades.

Quizá el cambio más trascendental es que la mayoría de las áreas de influencia de los diferentes grupos criminales que operan en Guerrero se traslapan entre sí, de hecho, hay 47 municipios en donde se ha registrado la presencia de más de una organización criminal, en 21 de estos municipios operan tres o más grupos criminales, e incluso, se pueden encontrar algunos casos como Chilpancingo, Coyuca de Catalán, Pungarabato, San Miguel Totolapan, Técpan de Galeana y Zirándaro, en donde coexisten 5 o más organizaciones criminales.

Cantidad de organizaciones criminales que operan en los municipios de Guerrero.

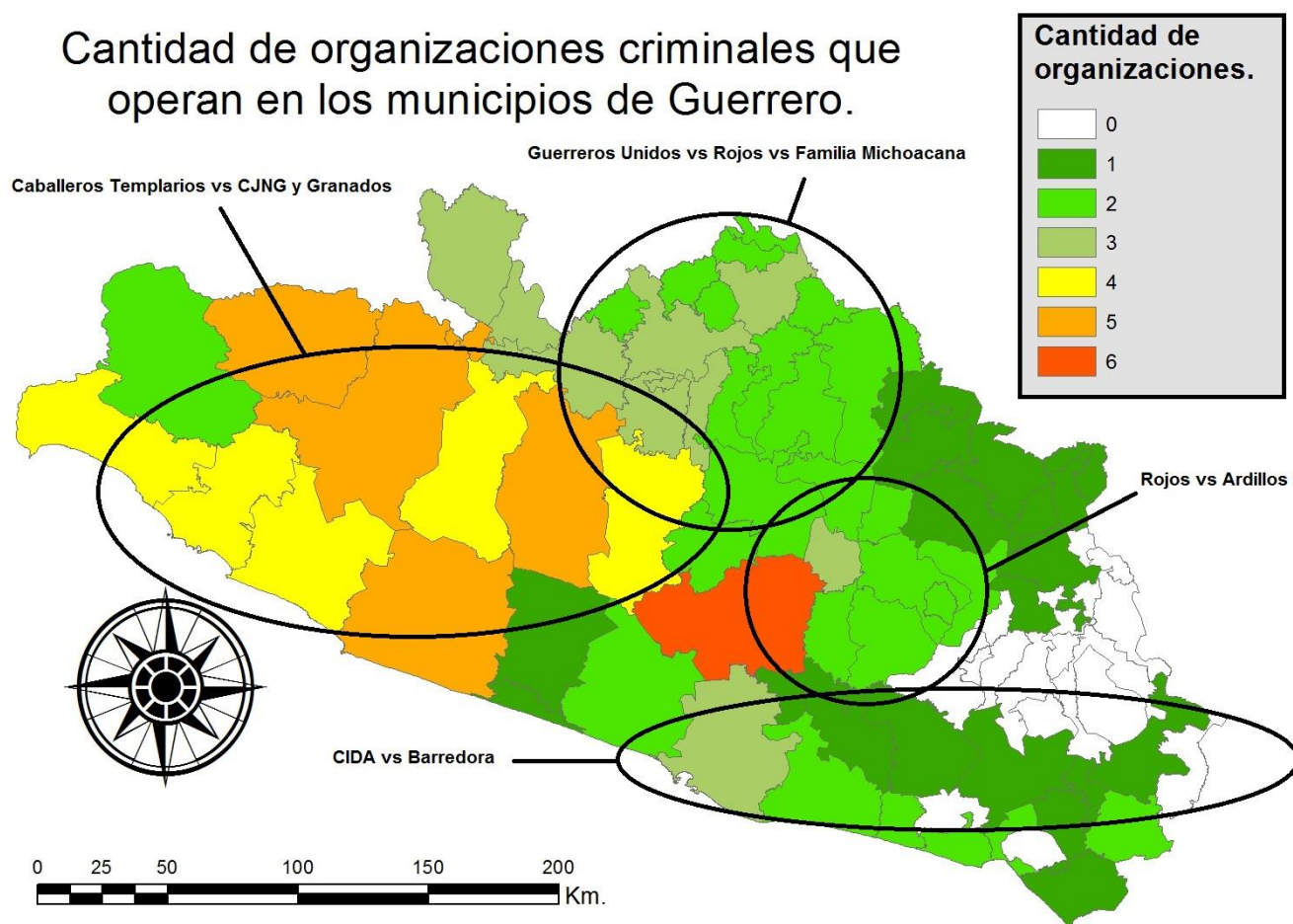


Ilustración 1: Cantidad de organizaciones criminales que operan en los municipios de Guerrero. (Elaboración propia en base a fuentes hemerográficas)

Esto ha propiciado una serie de enfrentamientos entre los grupos, los cuales buscan hacerse del control de varios municipios. En concreto, podemos agrupar estos enfrentamientos en cuatro grandes conflictos regionales: el primero de ellos es la lucha por el control de Tierra Caliente y de la Costa Grande, que hace algunos meses se encontraban en posesión de la organización conocida como los Caballeros Templarios, pero cuando el Gobierno Federal implementó el Plan Michoacán y desplegó a cientos de agentes federales en las regiones que controlaba este grupo, las fuentes de ingresos de dicha organización mermaron y también se logró la captura de la mayor parte de sus líderes, lo que a su vez provocó el debilitamiento de la estructura de dicha organización, la cual ha ido perdiendo territorios frente a sus rivales, en especial frente al Cártel Jalisco Nueva Generación. De tal forma que las regiones de Tierra Caliente y la Costa Grande están siendo disputadas por lo que queda de los Caballeros Templarios en Guerrero y por una alianza que encabeza el Cártel Jalisco Nueva Generación, de la que también es parte la organización de los Granados.

El segundo de los conflictos regionales se desarrolla en la ciudad de Acapulco y en la zona de la

Costa Chica, en dicho conflicto, participan el Cártel Independiente de Acapulco y la Barredora, misma que en la práctica, representa los intereses del Cártel de Sinaloa en dicha región. El objetivo central de estas dos organizaciones es el control del narcomenudeo de la Zona Metropolitana de Acapulco, así como el de otras actividades ilícitas como es: la operación de las redes de prostitución, el cobro de derecho de piso a centros nocturnos, hoteles, casinos y demás establecimientos comerciales y el control de la piratería en el puerto de Acapulco.

Un tercer territorio que está siendo disputado por varias organizaciones criminales son las regiones Centro y Norte de la entidad, así como algunos de los municipios de Tierra Caliente. En concreto, hay tres organizaciones criminales que luchan entre sí por el control de esa zona, la primera de ellas son los Guerreros Unidos, la segunda organización son los Rojos, y por último, la Familia Michoacana. Esta zona es relevante no sólo porque en ella se ubican algunos de los principales municipios productores de mariguana y adormidera de la región, sino que también es una zona de tránsito hacia otras entidades como Michoacán, Morelos, Distrito Federal y el Estado de México.

En el cuarto y último conflicto regional también intervienen los Rojos, pero esta vez el enfrentamiento se da con la organización conocida como los Ardillos. El territorio en disputa se encuentra en la zona de la región Centro que colinda con la región de la Montaña. De nueva cuenta, la disputa se da debido al control que quieren tener ambas organizaciones sobre una zona en donde se producen cantidades importantes de adormidera.

En resumen, gran parte de la violencia que hoy padece Guerrero es producto del enfrentamiento entre estas bandas o entre las autoridades y las bandas criminales, sin embargo, hay otros factores que también generan violencia que están presentes en dicho estado, tal y como se expone en la siguiente sección.

Otros factores de riesgo para la seguridad pública en Guerrero.

Los altos niveles de violencia que se viven en Guerrero no sólo son producto de las actividades que realizan las organizaciones criminales que operan en la entidad, también hay otros factores que inciden de forma negativa en la estabilidad del estado, como lo son: la existencia de organizaciones guerrilleras, las cuales operan en diferentes zonas de la entidad, la formación de diversos grupos de autodefensa ciudadana y de policías comunitarias que están presentes en más de la mitad de los municipios de Guerrero, la utilización de la fuerza como medio para resolver disputas políticas y la corrupción en la que han incurrido varios funcionarios públicos y policías en el estado.

Hay más de una decena de organizaciones que se han presentado ante la sociedad (a través de comunicados) como grupos guerrilleros que operan en el estado de Guerrero, entre ellos se destacan: el Comité Clandestino Revolucionario de los Pobres-Comando Justiciero 28 de Junio (CCRP-CJ28J), el Ejército Armado del Pueblo (EAP), el Ejército Popular Revolucionario (EPR), Ejército Popular Magonista (EPM), el Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI), el Ejército Revolucionario de Insurgencia Popular (ERIP), las Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP), las Fuerzas Armadas Revolucionarias-Liberación del Pueblo (FAR-LP), las Milicias Insurgentes Ricardo Flores Magón (MI-RFM), el Movimiento Revolucionario Lucio Cabañas Barrientos (MRLCB) y Tendencia Democrática Revolucionaria-Ejército del Pueblo (TDR-EP). Sin embargo, sólo existe evidencia de que tres de estas organizaciones: el EPR, el ERPI y el FAR-LP, mantienen presencia armada permanente y vigente en al menos uno de los municipios de Guerrero.

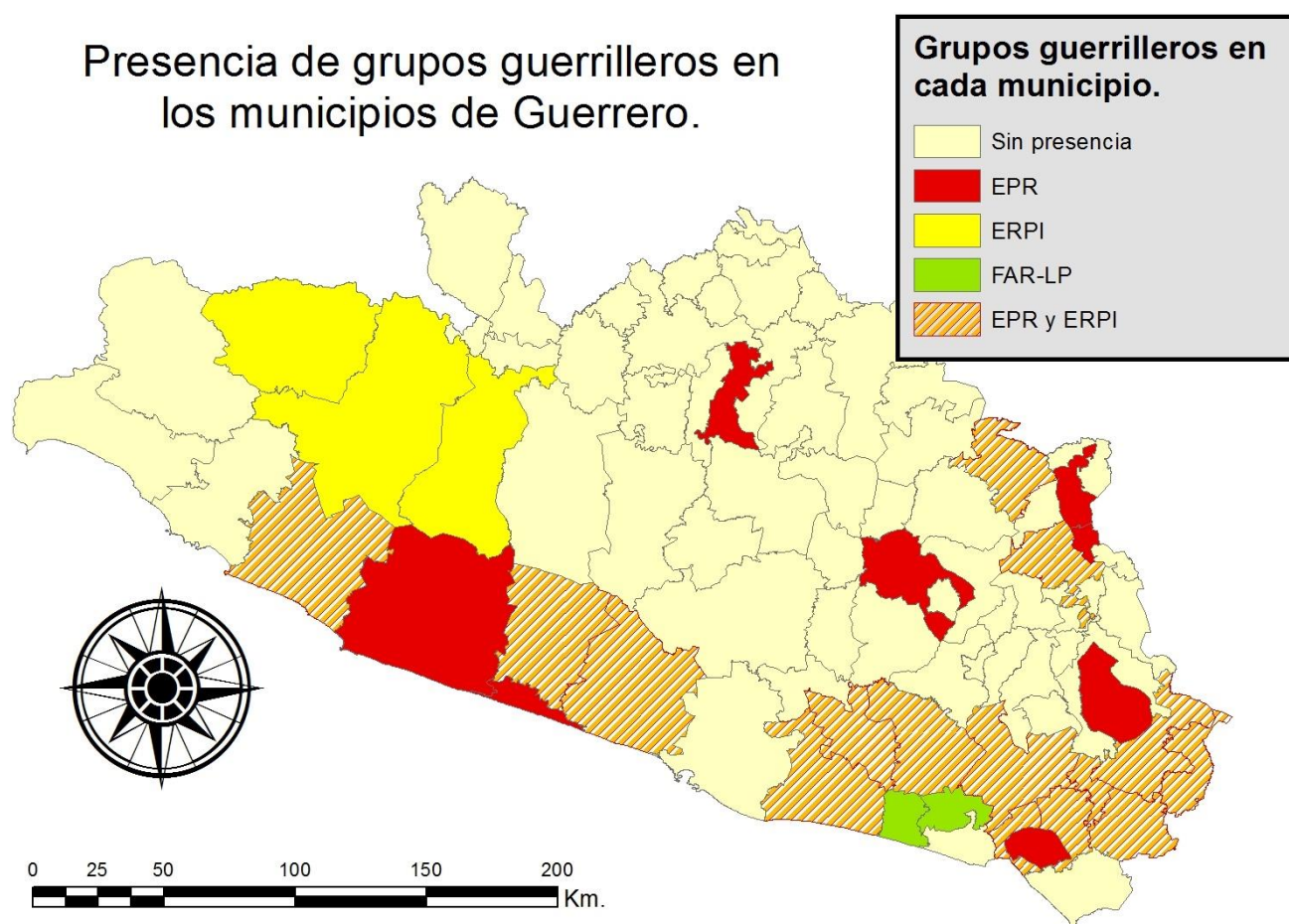


Ilustración 2: Presencia de grupos guerrilleros en los municipios de Guerrero. (Elaboración propia en base a Michel y Trujillo 2014, así como a otras fuentes hemerográficas)

La presencia del FAR-LP se circunscribe a dos municipios de la región de la Costa Chica (Cuautepec y Florencio Villarreal), el EPR opera en 22 municipios que se ubican en las regiones de la Costa

Chica, la Costa Grande, Centro y la Montaña, mientras que el ERPI lo hace en 18 municipios de cuatro regiones: la Costa Chica, la Costa Grande, la Montaña y Tierra Caliente¹⁵.

A pesar del número de municipios en los que están presentes los grupos guerrilleros, lo cierto es que la cantidad de atentados que se han adjudicado estos grupos en los últimos años es muy bajo si se compara con los enfrentamientos en los que se han visto involucrados los miembros del crimen organizado, de hecho, se puede afirmar que los grupos guerrilleros en dicha entidad se mantienen en estado de receso la mayor parte del tiempo, hasta que algún evento, como la desaparición de los estudiantes de la Normal Rural de Ayotzinapa, hace que éstos retomen sus actividades guerrilleras.

Otro factor que genera violencia en Guerrero es la proliferación que se ha dado en los últimos meses de grupos de autodefensa, así como de policías comunitarias. El objetivo de estos grupos es realizar vigilancia ciudadana para evitar que las organizaciones criminales entren a sus comunidades, pero algunos de sus miembros han llegado a cometer violaciones a los derechos humanos. En concreto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ha documentado una serie de detenciones arbitrarias, la impartición de justicia por propia mano, tortura, e incluso asesinatos perpetrados por miembros de estos grupos¹⁶.

En diciembre de 2013, la CNDH presentó un informe en donde se daba cuenta de la presencia de grupos de autodefensa y de policías comunitarias en 46 de los 81 municipios de la entidad¹⁷, pero en los últimos meses esa cifra se ha incrementado hasta llegar a los 53 municipios¹⁸.

Es importante clasificar a estos grupos en varias categorías, ya que no todos ellos tienen el mismo estatus jurídico. Hay una primera categoría que recibe la denominación de policías comunitarias, las cuales están reconocidas por la legislación de Guerrero y reciben financiamiento por parte del gobierno del estado. En dicha categoría caben dos grandes organizaciones, la primera de ellas es la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC), la cual tiene presencia en 21

15 Se toma como base a Michel, Víctor Hugo y Trujillo, Javier (2014), “Guerrero: 'narco', guerrilla y bandas, en 62 municipios” en Milenio Diario, 24 de noviembre del 2014. También se hizo una revisión complementaria de fuentes hemerográficas para cada municipio, y cuando hallaba alguna nota periodística que señalara la presencia de un grupo guerrillero en el municipio, buscaba al menos otra nota que confirmara la información, de tal forma que se pudieran cotejar los datos. Todas las notas que se utilizaron como fuentes se publicaron en el 2013 o en el 2014.

16 Informe Especial sobre los Grupos de Autodefensa y la Seguridad Pública en el Estado de Guerrero, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, diciembre del 2013, México, D.F.

17 *Ibid.*

18 Se hizo una revisión de fuentes hemerográficas para cada municipio. Cuando hallaba alguna nota periodística que señalara la presencia de un grupo en el municipio, buscaba al menos otra nota que confirmara la información, de tal forma que se pudieran cotejar los datos. Todas las notas que se utilizaron como fuentes se publicaron en el 2013 o en el 2014.

municipios, la mayoría de los cuales se ubican en la región de la Montaña, y la segunda, es la Unión de Pueblos Organizados del Estado de Guerrero (UPOEG), la cual opera en 23 municipios que se ubican en las siguientes regiones: la Costa Chica, la Montaña, Norte y Centro.

Presencia de los grupos de autodefensa y policías comunitarias en los municipios de Guerrero.

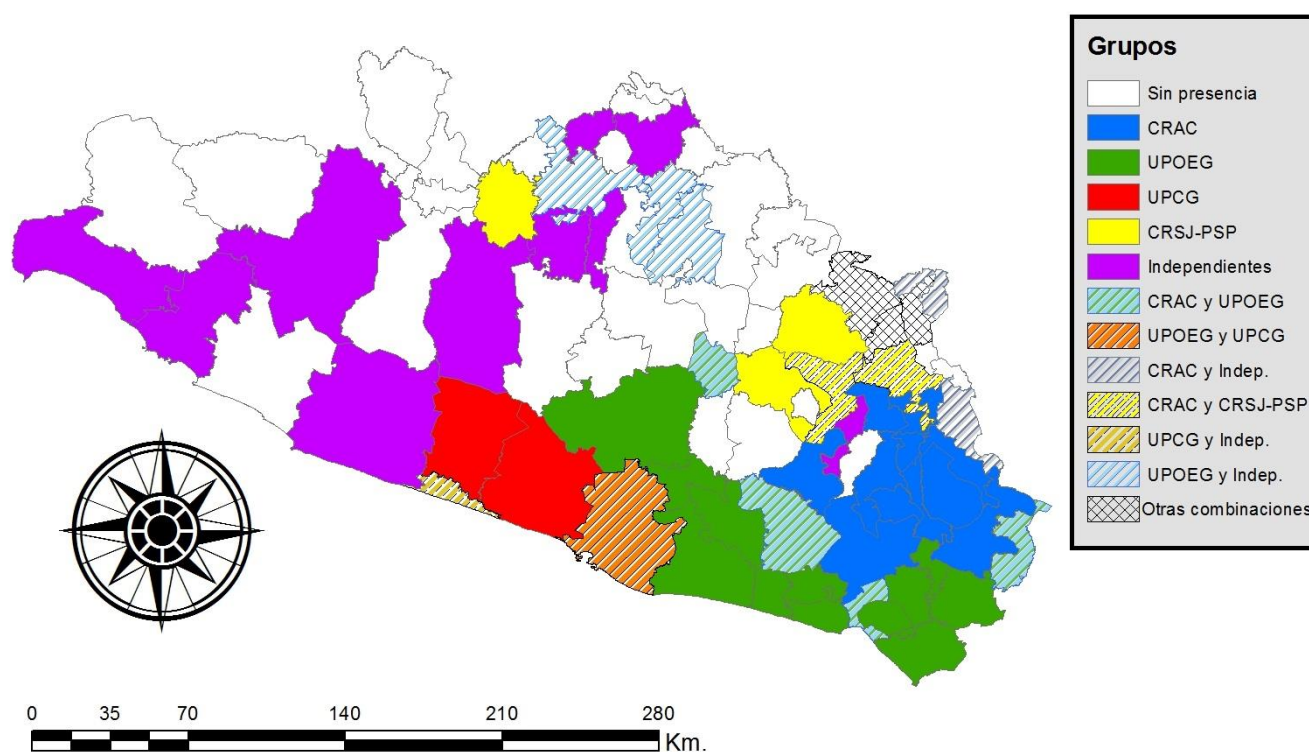


Ilustración 3: Presencia de los grupos de autodefensa y policías comunitarias en los municipios de Guerrero. (Elaboración propia en base a CNDH 2013, así como a otras fuentes hemerográficas)

Una segunda categoría la conforman las organizaciones que no han obtenido reconocimiento legal, pero que se encuentran negociando su inclusión en el esquema de policías comunitarias. En esta categoría caben la Unión de Pueblos de la Costa Grande (UPCG), la cual está presente en 4 municipios de la Costa Grande, y la Coordinadora Regional de Seguridad y Justicia-Policía Ciudadana y Popular (CRSJ-PCP), la cual opera en 7 municipios de las regiones Centro y de la Montaña.

Por último, hay una tercera categoría en donde caben los grupos de autodefensa que se han formado en los últimos meses, es importante destacar que éstos no tienen reconocimiento legal y operan al margen de la ley. Hasta el momento, se han identificado grupos con estas características en 20

municipios que se ubican en todas las regiones del estado, con excepción de la Costa Chica.

Guerrero también es una entidad con altos niveles de violencia política, de hecho, es uno de los estados con más asesinatos de funcionarios públicos y políticos. Del 2007 a la fecha, al menos 45 servidores públicos han sido privados de la vida en dicho estado, entre los cuales se debe destacar los homicidios de tres alcaldes¹⁹, tres ex acaldes²⁰, de Armando Chavarría Barrera, Presidente del Congreso del Estado, de Braulio Zaragoza Maganda, líder del Partido Acción Nacional en la entidad, y del Diputado Federal, Moisés Villanueva de la Luz. De estos 45 asesinatos, sólo tres han sido esclarecidos por la Fiscalía General del Estado de Guerrero²¹. Además, es importante señalar que no en todos estos casos la línea de investigación apunta a que el asesinato fue cometido por miembros del crimen organizado, ya que en un número considerable de los mismos, los sospechosos también son miembros de la clase política de la entidad o funcionarios públicos. Esto nos muestra que en Guerrero existe la tradición de resolver los problemas políticos utilizando la fuerza²².

Un último factor de riesgo es la infiltración que ha logrado el crimen organizado en las estructuras políticas, gubernamentales y policiales de la entidad. No es casual que en los últimos meses la Policía Federal haya que tenido que asumir el control de la seguridad pública de 14 municipios de Guerrero²³, debido a la sospecha de que las corporaciones de policía de los mismos se encontraban al servicio de alguna de las organizaciones criminales que operan en la entidad.

También se puede hacer mención de una serie de casos que sirven para ejemplificar la relación que existe entre las redes criminales y quienes detentan el poder en la entidad, como el de María de los Ángeles Pineda Villa, ex primera dama del municipio de Iguala, cuyos hermanos trabajaron para la organización de los Beltrán Leyva y para el grupo Guerreros Unidos; el de Bernardo Ortega Jiménez, actual coordinador del Partido de la Revolución Democrática en el Congreso local, cuyo padre fue el líder de los Ardillos y varios de sus familiares aún siguen vinculados a dicha organización criminal; o el de Rogaciano Alba Álvarez, ex Alcalde del municipio de Petatlán, que directamente controlaba las actividades del Cártel de Sinaloa en la región de la Costa Grande, razón por lo que actualmente se

19 Homero Lorenzo Ríos de Ayutla de los Libres, José Santiago Agustino de Zapotitlán Tablas y Alfonso Rivera Cruz, también de Zapotitlán Tablas.

20 Germán Adame Bautista de Atoyac de Álvarez, Francisco Javier Rodríguez Aceves de Petatlán y Enterbio Reyes Bello de Copanatoyac.

21 Dicha información se desprende del contenido del oficio FGE/VPS/DGAJ/ITAIG/6796/2014 fechado el 21 de noviembre del 2014, mediante el cual la Fiscalía de Guerrero da respuesta a una solicitud de información pública, que les hice llegar a través del sistema INFOMEX, cuyo folio es el 00169914.

22 *Ibid.*

23 Estos municipios son: Apaxtla, Arcelia, Buenavista de Cuéllar, Cocula, Coyuca de Catalán, General Canuto Neri, Iguala, Ixcateopan de Cuauhtémoc, Pungarabato, Pilcaya, San Miguel Totolapan, Taxco, Teleolapan y Tlapehuala.

encuentra preso en un penal de máxima seguridad.

La corrupción de las autoridades y de la clase política es un importante detonante de la violencia, debido a que la cooptación de los cuerpos policiales y de las autoridades administrativas impiden que éstas actúen en contra de los criminales, por lo que en la práctica, se convierten en parte del problema, en lugar de ser parte de la solución. Es por ello que se requiere mejorar los mecanismos de vigilancia y fiscalización que hay en el estado, para así tratar de identificar a tiempo los posibles actos de corrupción.

Los instrumentos que tienen el gobierno estatal y los gobiernos municipales para enfrentar el problema de la inseguridad en Guerrero.

Ante la magnitud del problema de seguridad pública que vive Guerrero se requiere que tanto el Gobierno del Estado como las distintas administraciones municipales cuenten con los recursos, el personal entrenado, las atribuciones legales y los insumos necesarios para cumplir con sus responsabilidades en la materia. Sin embargo, cuando se analizan una serie de indicadores que se han producido acerca de los recursos y las capacidades que tienen tanto el gobierno estatal, como los gobiernos municipales, se puede advertir la existencia una serie de carencias y debilidades institucionales que deben ser atendidas con urgencia.

Una primera carencia que se debe destacar es que ni el gobierno del estado de Guerrero, ni las administraciones de los diferentes municipios cuentan con el número de agentes de policía que se requieren para atender los niveles de violencia que se viven en la entidad. El estándar deseable de policías que ha establecido la Organización de las Naciones Unidas es de 2.8 policías por cada mil habitantes²⁴, pero de acuerdo con los datos contenidos en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistemas Penitenciarios Estatales 2014, así como en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013, se desprende que la cantidad de agentes de la policía estatal y de las policías municipales en Guerrero se ubica por debajo de esa cifra, con 2.3 agentes de policía por cada 1,000 habitantes²⁵.

Debido a que la presencia de los agentes de la policía estatal no es constante en todos los municipios de Guerrero, también se debe analizar el escenario en donde los municipios sólo cuenten con los

24 Goode, Steven (2010), “A Historical Basis for Force Requirements in Counterinsurgency” en *Parameters*, vol. 39, núm. 2, págs. 45-57.

25 Dicha cifra incluye a los agentes de la policía del estado y a los agentes de todas las corporaciones de policía de los municipios.

oficiales propios para atender los problemas de seguridad pública de dichas demarcaciones. En concreto, el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013 nos muestra que sólo 5 de los 81 municipios de la entidad cuentan con un número suficiente de policías. De acuerdo con los parámetros establecidos por la ONU²⁶, los 76 municipios restantes tienen un déficit en la cantidad de agentes, por ejemplo, el municipio de Acapulco, que es el más poblado de la entidad, apenas tiene la mitad de los policías que requiere; Chilpancingo, la capital del estado, sólo tiene el 45% de los policías recomendados y el caso más extremo es el del municipio General Heliodoro Castillo, que apenas tiene el 10% de los policías que serían necesarios para vigilar dicha demarcación²⁷.

La debilidad institucional de los cuerpos de policía en Guerrero no sólo se materializa a través de la insuficiente cantidad de agentes, sino también en la falta de preparación de los propios policías, ya que de los 5,497 agentes que se encontraban trabajando en todas las policías municipales del estado de Guerrero en el 2013, el 13% de los mismos no tenía estudios o había cursado hasta la primaria, el 40.4% terminó hasta la secundaria, el 43.4% estudió la preparatoria o una carrera técnica, y sólo el 3% tenía una carrera universitaria o un posgrado²⁸. El nivel de preparación de los elementos adscritos a la policía estatal, no era mucho mejor, ya que el 9.3% no tenía estudios o sólo cursaron hasta la primaria, el 43.7% llegó hasta secundaria, el 40.2% terminó la preparatoria o una carrera técnica, y sólo el 6.6% cursó una carrera universitaria²⁹.

La falta de preparación de muchos agentes se traduce a su vez en bajos salarios, que no son suficientes para cubrir las necesidades básicas de los policías. De acuerdo con los datos recopilados por el SESNSP, en el 2011 el sueldo promedio de un policía estatal de Guerrero se ubicaba en los 7,736 pesos, cantidad que era menor al promedio nacional, el era de 9,250 pesos³⁰. El patrón de sueldos bajos también se repite a nivel municipal, ya que el 33.8% de los policías municipales de Guerrero perciben un salario que oscila entre los 0 y los 5,000 pesos, el 64% recibe un sueldo que se ubica entre los 5,000 y los 10,000 pesos y sólo el 2% de los oficiales tienen un ingreso mayor a los

26 Estos municipios son: Alpoyeca, Atlamajalcingo del Monte, Juan R. Escudero, Juchitán y Xalpatláhuac. Todos estos municipios se caracterizan por tener menos de 25,000 habitantes.

27 El cálculo del número de agentes de policía por cada mil habitantes para cada municipio, así como el cálculo del déficit o el superávit de agentes de policía, se hacen en base a los datos contenidos en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013.

28 Elaboración propia, a partir de los datos contenidos en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013.

29 Elaboración propia, a partir de los datos contenidos en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistemas Penitenciarios Estatales 2014.

30 Presentación ejecutiva sobre los sueldos de los policías estatales y municipales, SESNSP (2011). Disponible en: http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/347/1/images/Salarios_de_Policias_2010_y_2011_210911.pdf

10,000 pesos al mes³¹.

El salario que reciben los policías no sólo tiene implicaciones directas en su nivel de vida, sino que en algunos casos también puede afectar la propensión que tienen los agentes de incurrir en actos de corrupción, ya que participar en este tipo de actos puede representar para los policías una fuente adicional de ingresos. Dicha situación es aprovechada por varias organizaciones criminales, que compran los servicios de algunos oficiales de policía, ya sea para obtener información, para garantizar la complicidad de los mismos en alguna actividad, para proteger sus actos de la intromisión de las autoridades o para evitar la entrada de grupos rivales a una zona.

La corrupción al interior de los cuerpos de policía en Guerrero se ha combatido a través de la aplicación de exámenes de control de confianza a todos los agentes adscritos a los cuerpos de seguridad del estado y de los municipios, estos exámenes incluyen pruebas de polígrafo, exámenes médicos, exámenes toxicológicos, evaluación psicológica y una investigación de sus condiciones socioeconómicas. Los exámenes se llevan a cabo en los centros de evaluación y control que son autorizados por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación del SESNSP.

Hasta el último corte, realizado el 30 de octubre del 2014, el 100% del personal activo tanto de la policía estatal, como de las policías municipales de Guerrero, había sido evaluado a través de los instrumentos que componen los exámenes de control de confianza. Sólo el 24.4% de los policías municipales que se sometieron a los exámenes de control de confianza no aprobaron los mismos y fueron dados de baja de sus respectivas corporaciones o reubicados en otros puestos administrativos, lo mismo sucedió con el 14.4% de los elementos de la policía estatal, que al ser evaluados, no pasaron los exámenes de control de confianza³².

Sin embargo, el secuestro de los 43 estudiantes de la Normal Rural de Ayotzinapa por parte de los elementos de la policía municipal de Iguala, que entregaron a los jóvenes a integrantes del grupo delictivo Guerreros Unidos, deja al descubierto la falibilidad de los exámenes de control de confianza, ya que algunos de los elementos que participaron en el secuestro fueron sometidos a dichos exámenes y los aprobaron³³.

31 Elaboración propia, a partir de los datos contenidos en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013.

32 Presentación ejecutiva de la evaluación de control de confianza y certificación al personal del Servicio Profesional de Carrera de las Instituciones de Seguridad Pública, SESNSP (2014). Disponible en: http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/certifiacion_acreditacion/PRESENTACION_07112014.pdf

33 Alzaga, Ignacio (2014), “El 75% de los policías de Iguala aprobó control de confianza... local”, en Milenio Diario, México D.F. 10 de octubre del 2014. Disponible en: <http://www.milenio.com/politica/75->

Otro aspecto a considerar es la calidad de los instrumentos de trabajo que tienen a su disposición los oficiales de policía para realizar sus tareas. No se cuenta con información detallada acerca de las condiciones que guarda el equipo que tienen las corporaciones de policía en Guerrero, debido a que no se han realizado estudios transversales sobre ese aspecto. A pesar de ello, hay al menos un estudio que aporta información relevante sobre las condiciones en las cuales operan algunas de las corporaciones de seguridad pública en Guerrero. El nombre de dicho estudio es: “Alcozauca, ser policía municipal en la Montaña de Guerrero”.

El estudio en cuestión lleva a cabo un análisis del trabajo de la policía municipal de Alcozauca y de él se desprenden varios datos que nos permiten darnos una idea de las condiciones en las que opera la policía de algunos municipios de Guerrero, por ejemplo, el 85% de los oficiales cree que no tiene el equipo suficiente para trabajar, ya que no reciben uniformes, balas o chalecos a tiempo, además, el 80% de los agentes considera que a las patrullas no se le da el mantenimiento adecuado y casi siempre falta gasolina para las mismas, sólo el 25% de los oficiales identifica el cuerpo legal que rige su actuar, los mismos no cuentan con servicio profesional de carrera y carecen de servicios de salud³⁴.

Pero quizá la mayor debilidad de los cuerpos de seguridad pública en Guerrero es que la ciudadanía no confía en ellos, por ejemplo, de una encuesta levantada por la empresa Parametría, entre el 10 y el 23 de marzo del 2013, se desprende que sólo el 36% de los habitantes de Guerrero confían en los policías municipales, el mismo porcentaje de ciudadanos confía en los policías estatales y sólo el 28% de los habitantes de Guerrero tiene una buena opinión de los agentes del ministerio público³⁵.

Esto tiene implicaciones directas en la capacidad de las autoridades para combatir el delito, ya que según datos del INEGI³⁶, el 96.7% de los delitos que se comenten en el estado de Guerrero no son denunciados ante la autoridad correspondiente³⁷, de hecho, ésta es la tasa más alta de cifra negra que existe en México. Por ende, se debe inferir que muchos ciudadanos no participan en los procesos de vigilancia de su comunidad, ya que la desconfianza que sienten hacia los cuerpos de policía los llevan a no denunciar los delitos de los cuales han sido testigos.

[de policias aprobo control de confianza-Felipe Flores Velazquez-normalistas 0 386961336.html](#)

34 Alcozauca: ser policía municipal en la Montaña de Guerrero, Insyde, Fundar, Monitor Civil de Policías y de los Cuerpos de Seguridad de la Montaña y el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, México D.F. Octubre del 2014.

35 Encuesta sobre la confianza de los ciudadanos de Guerrero en las instituciones, Parametría, abril del 2013.

36 Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

37 Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (2014), INEGI.

La ciudadanía de Guerrero como agente de cambio.

En los últimos 15 años se han fundado varias organizaciones de la sociedad civil en Guerrero que tienen como objetivo exigir a las autoridades que atiendan sus responsabilidades en materia de seguridad pública, proteger los derechos humanos de los habitantes de Guerrero y promover el respeto al estado de derecho. Dentro de las organizaciones que se han fundado en los últimos años, destacan las siguientes: el Colectivo contra la Tortura y la Impunidad, el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, el Centro Regional de Derechos Humanos José María Morelos y Pavón, la Comisión de Derechos Humanos A.C. “La Voz de los Sin Voz”, el Monitor Civil de Policías y Cuerpos de Seguridad de la Montaña, el Observatorio Ciudadano en Seguridad Pública de Guerrero, el Observatorio Ciudadano de Seguridad Pública y Gobernanza Urbana de Acapulco, la Red Guerrerense de Organismos Civiles de Derechos Humanos y la Asociación Ser Justos para Ser Libres.

A pesar de lo anterior, la capacidad que han tenido los organismos y los propios ciudadanos para influir en la agenda pública de Guerrero en materia de seguridad pública, ha sido muy limitada en los últimos años, ya que la mayor parte de las decisiones se han tomado de forma unilateral desde el gobierno y las autoridades han mostrado muy poca disposición a tomar en cuenta las demandas ciudadanas.

Sin embargo, la desaparición de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, el 26 de septiembre del 2014, se ha convertido en un importante detonante para la movilización de la sociedad civil en Guerrero, ya sea para exigir la aparición con vida de los normalistas o para reclamar a las autoridades que cumplan con su obligación de garantizar la seguridad en el estado. En dicho contexto, del 26 de septiembre del 2014 a la fecha, se han realizado cientos de manifestaciones, concentraciones públicas y marchas para exigir justicia para los estudiantes desaparecidos y para sus familias.

Además de las movilizaciones, la desaparición de los 43 estudiantes ha empujado a la sociedad civil a poner en marcha una serie de iniciativas ciudadanas para presionar a las autoridades a cumplir con sus responsabilidades en materia de seguridad pública, por ejemplo, ante la inactividad de las autoridades en cuanto a la búsqueda de los jóvenes desaparecidos, los padres de los mismos, algunos miembros de las policías comunitarias y varias organizaciones de la sociedad civil, pusieron en marcha brigadas ciudadanas de búsqueda, con las que recorrieron el territorio de cuatro municipios para tratar de hallar pistas que indicaran el paradero de los estudiantes.

También se puede advertir que los propios padres de los desaparecidos, así como diversos grupos de la sociedad civil y medios de comunicación, le han dado un seguimiento puntual a las acciones que han llevado a cabo, tanto el gobierno federal, como el gobierno del estado para encontrar a los jóvenes desaparecidos y para esclarecer lo que sucedió el 26 de septiembre del 2014 en Iguala.

A pesar de lo anterior, algunas de estas manifestaciones han terminado en actos violentos y en confrontaciones entre ciudadanos y autoridades. Varias de las protestas han generado daños materiales como saqueos en comercios, la quema de un número importante de vehículos y el incendio varios edificios públicos, entre los que se incluyen: el Palacio de Gobierno de Guerrero, la Contraloría Local, la Junta de Conciliación y Arbitraje y el edificio del Congreso del Estado. De igual forma, en las manifestaciones se han bloqueado carreteras, se cerraron varias calles, se han secuestrado casetas de peaje, se impidió el paso de los ciudadanos a distintos edificios públicos y varias personas resultaron lesionadas.

Entre el 24 de octubre y el 29 de diciembre del 2014, un grupo de ciudadanos aglutinados bajo la denominación de Asamblea Nacional Popular, que lo mismo incluye a estudiantes, profesores, sindicalistas, defensores de derechos humanos, miembros de organizaciones indígenas y policías comunitarios, llevaron a cabo la toma de las instalaciones de 28 Alcaldías en Guerrero³⁸ en protesta por la desaparición de los 43 estudiantes de la Normal Rural de Ayotzinapa, algunas de las cuales continúan en poder de este grupo.

El número tan elevado de ciudadanos que han participado en las protestas, dentro y fuera de Guerrero, ha ayudado a que el tema de la desaparición de los estudiantes ocupe un lugar predominante en la agenda pública, sin embargo, se corre el peligro de que la importancia del tema se vaya diluyendo de forma paulatina al paso del tiempo, por ello, es imprescindible que la sociedad civil en Guerrero, pueda aprovechar la capacidad que hoy tiene para presionar al gobierno para que éste asuma compromisos concretos en materia de seguridad.

Es decir, que el reto que tiene la sociedad civil en Guerrero es encontrar la forma de utilizar la capacidad de presión que han obtenido a partir de las protestas y manifestaciones, para así empujar una serie de cambios legales e institucionales que ayuden al Gobierno de Guerrero y a los gobiernos municipales a resolver los problemas relacionados con la seguridad pública y con la impartición de

38 Ocampo, Sergio y Briseño, Héctor (2014), “Tomadas 28 alcaldías por el caso Ayotzinapa” en La Jornada, México D.F., 29 de diciembre del 2014, pág. 5. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2014/12/29/politica/005n1pol>.

justicia.

Para ello, se requiere que las organizaciones ciudadanas lleven a cabo un importante esfuerzo para construir una agenda mínima de demandas sociales que le puedan presentar al gobierno, ya que no sólo se trata de tener exigencias de corte general, sino enfocarse a cuestiones concretas e incluso en temas de corte operativo, como son los protocolos de actuación que utilizan las fuerzas de seguridad en el estado, ya que entre más específicas sean las recomendaciones de los ciudadanos, mayor será el impacto que pueden tener las mismas.

Recomendaciones de política pública para enfrentar los problemas de seguridad pública que se viven en Guerrero.

Derivado de lo expuesto en el presente artículo, en esta sección se ofrece una serie de recomendaciones de política pública que pueden ayudar a las autoridades federales, estatales y municipales a contener y a disminuir los niveles de violencia que se viven en Guerrero. Sin embargo, se debe advertir que el efecto de muchas de estas medidas no será inmediato, ya que se trata de procesos que necesitan de un período de maduración y adaptación que puede tardar cierto tiempo.

- La primer recomendación de política pública es diseñar esquemas que le ayuden a las autoridades a recopilar información de inteligencia que sirva para el combate a las organizaciones criminales, ya que si el gobierno federal y el gobierno del estado hubieran reunido información detallada sobre las actividades y los territorios en los cuales operaba cada una de las organizaciones criminales en Guerrero, se hubieran podido evitar eventos como la desaparición de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa.

El caso Ayotzinapa es la prueba de que las autoridades federales no están utilizando con suficiencia los instrumentos de inteligencia, de haber sido así, podrían haber sabido hace algunos años, que el grupo Guerreros Unidos tenía una presencia importante en Iguala y que controlaba la dirección de la policía municipal, lo cual hubiera permitido una intervención focalizada y una depuración de la policía.

La información que se obtiene mediante el uso de técnicas de inteligencia e investigación policial es clave para el combate al crimen organizado, ya que ésta ayuda a trazar estrategias y a tomar decisiones. Es por ello que se recomienda que la Procuraduría General de la República, la Comisión Nacional de Seguridad, la Secretaría de Seguridad Pública y

Protección Civil de Guerrero y la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero, formen grupos de especialistas que le den seguimiento a las actividades de cada grupo criminal, es decir, que la tarea de los mismos sea recopilar información acerca de: los integrantes que componen cada organización criminal, las actividades ilícitas en las que éstos participan, los territorios en los cuales operan, las autoridades con las cuales interactúan y los delitos que cometen. Ya que ello permitirá un combate más eficiente de dichas organizaciones criminales.

- La segunda recomendación es invertir en el fortalecimiento de los cuerpos de policía de Guerrero. No basta con lo propuesto por el Presidente de México, Enrique Peña Nieto, que plantea que las distintas policías municipales se fusionen con la policía estatal en un sólo cuerpo, bajo un mando único, ya que el estado seguiría teniendo policías insuficientes, con salarios bajos, sin la preparación necesaria y mal equipados. Tampoco hay garantías de que las redes de corrupción que han construido las organizaciones criminales dejen de influir en las labores de los agentes de policía.

No sólo se trata de invertir más dinero, sino de invertirlo de la forma en la que éste pueda tener un impacto mayor, por ejemplo, se debe poner atención en la formación de un servicio civil de carrera, que permita que los policías se desarrollen profesionalmente, al tiempo que su méritos y su preparación sean recompensados con mejores salarios, porque los policías preparados son la base de cualquier esquema de seguridad pública.

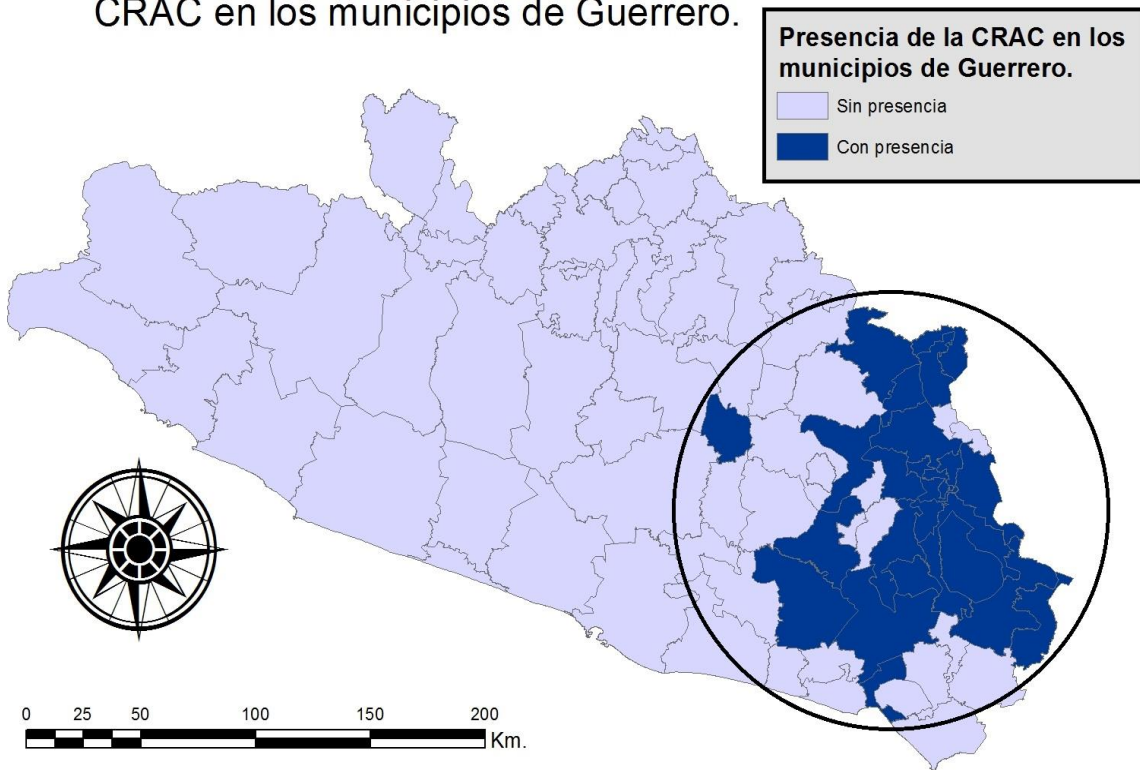
- Una tercera recomendación que está estrechamente ligada con la anterior es que se debe buscar la profesionalización y el adiestramiento de los integrantes de las policías comunitarias. La presencia de los policías comunitarios en varias localidades ha permitido que el número de ilícitos cometidos en dichas demarcaciones se haya reducido de manera importante. Por ejemplo, la zona que tiene menos presencia del crimen organizado en Guerrero es precisamente la zona en donde operan las policías comunitarias ligadas a la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC), tal y como lo muestra la ilustración número 4³⁹.

39 En la ilustración se muestra el resultado gráfico de una prueba G de Getis-Ord, que sirve para identificar la conformación de puntos calientes (hot spots) y puntos fríos (cold spots) en la distribución espacial de una variable, que en este caso es la cantidad de organizaciones criminales que tienen presencia en cada municipio. En los mapas se puede observar que los municipios donde opera el CRAC coinciden con aquellos municipios que conforman un cluster de baja incidencia en el número de organizaciones criminales.

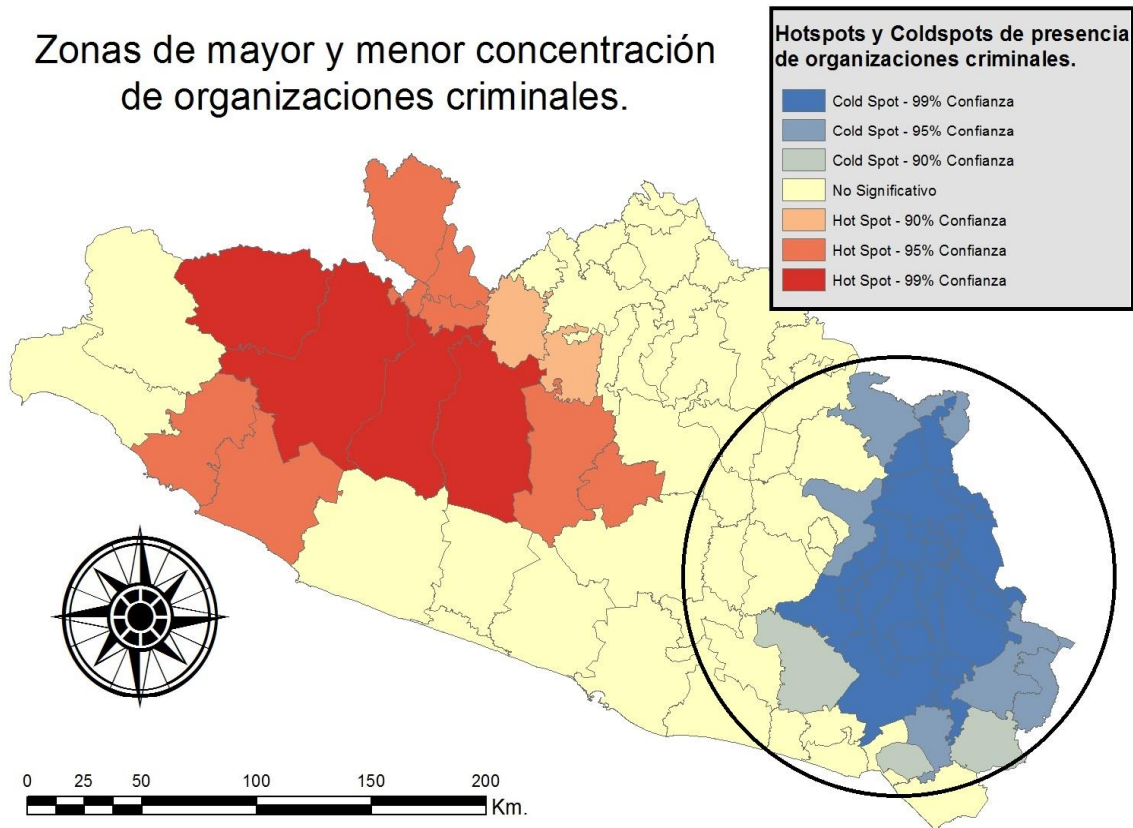
El gran problema de las policías comunitarias es que muchos de sus integrantes no tienen el equipo y el entrenamiento suficiente para responder a los desafíos que enfrentan día a día. En especial, se debe poner atención en su formación en materia de derechos humanos para evitar que se sigan cometiendo las violaciones que denunció la CNDH en el 2013. También es importante que se diseñen protocolos de actuación adecuados a las características de las policías comunitarias, para así estandarizar la forma en la que estos cuerpos deben abordar una serie de situaciones que se presentan con regularidad.⁴⁰

⁴⁰ Kyle, Chris (2015), “Violence and Insecurity in Guerrero”, Mexico Institute, Woodrow Wilson Center, Washington DC, United States. Disponible aquí: <https://www.wilsoncenter.org/publication/violence-and-insecurity-guerrero>

Presencia de las policías comunitarias de la CRAC en los municipios de Guerrero.



Zonas de mayor y menor concentración de organizaciones criminales.



• L
a

c
u
a
r

Ilustración 4: Similitud entre las zonas donde opera la CRAC y las regiones con menos presencia del crimen organizado. (Elaboración propia)

ta recomendación es que se debe buscar la generación de esquemas de control y vigilancia para los cuerpos de policía en los que participen los ciudadanos, ya que muchos ciudadanos cuentan con información de primera mano sobre el desempeño de los policías en su comunidad e incluso hay muchas personas que podría aportar datos relevantes para descubrir posibles actos de corrupción en los que participan los policías.

Para ello, se debe construir una serie de mecanismos que permitan que de forma segura y confidencial, los ciudadanos le envíen información a las secciones de asuntos internos de los cuerpos de policía o a las autoridades que se encargan de investigar los posibles actos de corrupción.

Sin embargo, ésta no será una tarea sencilla debido a varios motivos: el primero es que los ciudadanos de Guerrero no confían en la policía, ya que la mayor parte de los delitos ni siquiera se denuncian, la segunda es que no existen garantías de que las autoridades que se encargan de vigilar el desempeño de los policías no sean parte de la misma corrupción que están obligados a combatir, y la tercera es que como en Guerrero ha habido muchos ataques a activistas sociales, muchas personas tienen miedo de acudir a las autoridades a denunciar actos de corrupción. Por ende, un sistema de este tipo, puede tardar años en consolidarse, ya que se requiere recuperar la confianza de los ciudadanos y eso sólo se logra cuando el propio sistema comienza a dar los primeros resultados.

- Una quinta y última recomendación es poner en marcha una serie de programas sociales que busquen mejorar las condiciones de vida de la población que se encuentra en riesgo de ser reclutada por el crimen organizado, para así ofrecerle a dichas personas las oportunidades laborales, educativas y de desarrollo que les permitan alejarse del crimen.

Lo anterior es relevante, porque Guerrero es uno de los estados con mayor marginación de México y la falta de oportunidades, así como la precaria situación en la que viven muchas personas, llevan a éstas a tomar la decisión de participar en actividades ilícitas, sin embargo, algunos de estos casos se podrían evitar si estos individuos tienen acceso a un trabajo digno o a suficientes oportunidades de desarrollo.

Por ejemplo, Oiendril Dube, Omar García-Ponce y Kevin Thom encontraron una conexión entre el descenso en los precios del maíz y el incremento en el número de campesinos que toman la decisión de destinar una o más de sus parcelas a la producción de marihuana y adormidera, lo que a su vez,

genera incrementos en los niveles de violencia de las zonas donde se da la sustitución de cultivos legales por ilegales⁴¹.

Para resolver problemas como el que fue descrito en el párrafo precedente no bastan las estrategias asistenciales que han implementado las autoridades mexicanas, como es el caso de Progres⁴² o la Cruzada Nacional Contra el Hambre⁴³, sino que se requieren estrategias que tengan un impacto directo en al menos dos ámbitos: primero, ofrecerles a dichas personas una alternativa productiva legal mediante programas de apoyo al trabajo, y segundo, que dicha ocupación les permita mejorar su nivel de ingresos para así poder cubrir sus necesidades básicas.

Una estrategia que puede servir para conseguir estos propósitos es poner en marcha un programa de sustitución de cultivos, tal y como se ha hecho en algunas regiones de Colombia, es decir, que lo que se busca es que las autoridades de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación o de la Secretaría de Desarrollo Rural de Guerrero le ofrezcan a los campesinos, que hoy viven de la producción de cultivos poco rentables, como el maíz, el frijol o el sorgo, una serie de apoyos para sustituir dichos cultivos por otros que ofrezcan mayores ingresos y que se puedan producir en las mismas superficies y en los mismos climas, para que así los campesinos puedan incrementar sus ganancias sin la necesidad de incurrir en actividades ilegales.

Un programa de sustitución de cultivos requiere de una etapa de investigación previa en la que se analice el comportamiento transversal de los precios de varios productos agrícolas, mismos que se puedan producir en los climas y los suelos que hay en Guerrero, para que así las autoridades, seleccionen una gama productos que le puedan ofrecer a los campesinos como alternativa al cultivo del maíz, frijol, sorgo u otros productos poco rentables. Incluso cabe la posibilidad de que los campesinos no tengan que migrar totalmente de cultivo, por ejemplo, se puede pensar en la producción de artículos derivados de sus actuales cultivos pero que tienen precios más atractivos, en ese sentido Hellin *et. al.* (2013)⁴⁴ descubrieron que hay algunos nichos del mercado de maíz que

41 Dube, Oiendrilla; García-Ponce, Omar y Thom, Kevin (2014), “From Maize to Haze: Agricultural Shocks and the Growth of the Mexican Drug Sector” en CGD Working Papers, núm. 355, Center of Global Development, Washington DC, Estados Unidos. Disponible en: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?lng=en&id=177334>

42 Es un programa de transferencias condicionadas en donde las familias reciben un apoyo monetario de parte del gobierno federal, a cambio de que todos los miembros de la familia acudan a un centro de salud, para recibir atención médica y que los niños vayan a la escuela.

43 Es un programa de asistencia alimentaria que le permite a las personas inscritas en el mismo adquirir una serie de alimentos con alto valor nutricional a un precio menor del que se vende en el mercado.

44 Hellin, Jon; Keleman, Alder; López, Damaris; Donnet, Laura y Flores, Dagoberto (2013), “La Importancia de los Nichos de Mercado: Un Estudio de Caso del Maíz Azul y del Maíz para Pozole en México” en Revista Fitotecnica Mexicana, vol. 36, núm. 6, págs. 315-328.

ofrecen mayor rentabilidad, como son: el maíz azul, el maíz para elaborar pozole⁴⁵, el hongo del maíz conocido como Huitlacoche o la hoja del maíz con la cual se envuelven los tamales⁴⁶.

Para que el programa de sustitución de cultivos funcione, éste debe contar con varios componentes básicos: en un primer componente se pueden englobar los distintos apoyos que los campesinos reciben, ya sea en especie o en efectivo, para ayudarlos a costear la adecuación de sus parcelas a los requerimientos del nuevo cultivo, por ejemplo, en estos apoyos se pueden incluir la provisión de semillas o de plantas, el equipamiento de las parcelas, la compra de equipo agroindustrial, el abastecimiento de ciertos insumos, la asignación de créditos o la instauración de subsidios en el costo de ciertos servicios.

Un segundo componente es la asistencia técnica, ya que los campesinos saben cultivar maíz, frijol, sorgo y otros productos que ofrecen baja rentabilidad, pero no necesariamente conocen el proceso que deben seguir para el cuidado de los nuevos cultivos. Es por ello que se debe diseñar una estrategia de seguimiento en donde cada campesino sea visitado de forma regular por un extensionista agrícola para que éste último le dé al dueño del predio una serie de recomendaciones para mejorar el proceso de producción del cultivo y para acceder a los apoyos que ofrecen las distintas dependencias gubernamentales. Para construir una red de extensionistas, las autoridades federales y estatales pueden generar alianzas con las Universidades de la región, para que éstas las ayuden a ponerse en contacto con jóvenes que tengan los conocimientos necesarios para desempeñarse como extensionistas agrícolas.

Y un tercer componente es el acceso a redes justas de comercialización, incluso se puede pensar en una combinación de este componente con el anterior, en donde la asistencia técnica también tenga por objetivo el informarle al productor acerca de las vías más convenientes para la comercialización de sus productos y así evitar que una serie de intermediarios se queden con la mayor parte de las ganancias.

A pesar de lo anterior, se debe tener en cuenta que ningún cultivo va a ofrecer más rentabilidad por hectárea que la adormidera o la mariguana, sin embargo, un programa de sustitución de cultivos sí ofrece una alternativa a los campesinos, ya que incrementa sus ingresos sin la necesidad de que éstos incurran en actividades de alto riesgo, como es el cultivo de adormidera y mariguana.

45 Platillo típico mexicano.

46 Platillo típico mexicano.