

# Papel e impacto de los consejos locales de seguridad ciudadana como respuesta a la violencia criminal

Esta investigación está financiada por el Economic and Social Research Council en colaboración con el Consejo Nacional para la Ciencia y Tecnología (CONACYT), a través de la Universidad de Aberdeen en Reino Unido en convenio con El Colegio de Michoacán (Zamora), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (Aguascalientes) y el Overseas Development Institute (Londres).

La creación de consejos ciudadanos locales ha sido una respuesta cada vez más frecuente para hacer frente al conflicto, al crimen organizado y a la violencia. Por ejemplo, tras la guerra civil en Sierra Leona, en 2002, se crearon comités a nivel provincia que gestionaban la seguridad ciudadana con el apoyo de representantes del sector de seguridad pública y de la sociedad civil, así como de líderes locales. Al ser espacios democráticos, estas instituciones se oponen al cierre de espacios públicos por conflictos, crímenes o violencia, y así contrarrestan indirectamente el impacto de los grupos de crimen organizado. El presente documento de políticas, que se basa en la creación de consejos en tres municipios del estado de Michoacán, en el centro de México –Chinicuila, Tancítaro y Zamora–, resume las diferentes características de cada consejo, su papel, sus logros y el impacto que han tenido, así como los desafíos que enfrentan.

El presente resumen, que se basa en la creación de consejos en tres partes del Estado de Michoacán, en el centro de México -Chinicuila, Tancítaro y Zamora-, resume las diferentes características de cada consejo, su papel, sus logros y el impacto que han tenido, así como los desafíos que enfrenta esta forma de respuesta al conflicto, al crimen y a la violencia.



# Papel e impacto de consejos locales de seguridad ciudadana -junio 2019

## Contenido

1. Contexto: Carteles y consejos
2. Casos de estudio:  
Zamora, Chinicuila y Tancítaro
3. Impacto de los consejos
4. Desafíos



### El proyecto

Esta investigación es parte del proyecto “El activismo en zonas de violencia y fragilidad institucional” que busca comprender cómo funciona el activismo dentro de diversas regiones de Michoacán, mismas que enfrentan múltiples retos asociados a la violencia y la fragilidad institucional.

Nos interesa observar las iniciativas de activistas y reconocer su capacidad para cambiar “las reglas del juego”; estamos conscientes de que éstos pueden estar sujetos a intimidación y que la fragilidad institucional puede entorpecerlos. A pesar de lo anterior hemos encontrado iniciativas que, aun a pequeña escala, demuestran tener potencial para romper con el círculo de injusticia.

### Nuestro equipo

Somos diez investigadores (antropólogos, sociólogos y politólogos) con experiencia de investigación en contextos de riesgo: Trevor Stack, Salvador Maldonado, Edgar Guerra, Pilar Domingo, Irene Álvarez, Denisse Román, Ariadna Sánchez, Iran Guerrero, Sasha Jesperson y Catherine Whittaker. Cada uno de nosotros ha realizado entrevistas con activistas en diferentes zonas del estado; a través de una serie de técnicas como las entrevistas estructuradas, observación directa en reuniones y asambleas hemos buscado comprender sus prácticas cotidianas.

## Impacto de los cárteles

Desde 2011, el estado de Michoacán ha experimentado altos niveles de violencia criminal a causa de la presencia del cártel de Los Caballeros Templarios. Este cártel ha puesto en riesgo la seguridad de la población al infiltrarse en los cuerpos policíacos locales, mismos que deberían proteger a las comunidades de la violencia criminal. Lo anterior permitió en muchos casos desplazar al gobierno local y operar sin oposición alguna. Por ejemplo, en Chinicuila, el cártel bloqueó de manera directa las reuniones públicas y afectó la operación de los consejos.

Las respuestas oficiales a la crisis de seguridad fueron muy limitadas. La confianza en la policía, que ya se encontraba en un nivel históricamente bajo en todo México, se mermó aún más. Si bien las acciones de los llamados grupos de autodefensas, en conjunto con las fuerzas del gobierno federal, lograron contener las operaciones de las organizaciones criminales e incluso mantener bajo control el crimen en ciertos municipios, las tasas de homicidio todavía son muy altas en el estado.

# Papel e impacto de consejos locales de seguridad ciudadana -junio 2019

## Surgimiento de los consejos

En algunos países de América Latina, actualmente la región más violenta del mundo, se han lanzado varias iniciativas gubernamentales para involucrar a los ciudadanos en la gestión de la seguridad, convocando a reuniones periódicas donde se discuten problemas y soluciones en esta materia. Una de esas iniciativas es la de los comités locales que evalúan y organizan a la policía vecinal o comunitaria; otra es la de comités vecinales cuyo objeto es facilitar la comunicación entre los residentes y el gobierno local sobre cuestiones relacionadas con la delincuencia.



En el estado de Michoacán encontramos algunas iniciativas que podrían caracterizarse como Consejos Locales de Seguridad Ciudadana (CLSC), que han surgido para contrarrestar el impacto de los cárteles, en contextos profundamente afectados por la violencia criminal y la captura institucional.

Aunque son periféricos a las políticas institucionalizadas, los CLSC coexisten e interactúan de diferentes maneras con los grupos de autodefensas, los cuerpos policíacos y las fuerzas armadas, al igual que con funcionarios y ciudadanos. Los consejos son organizaciones ciudadanas que establecen criterios de afiliación claros y se reúnen periódicamente para tomar decisiones sobre una jurisdicción específica.

Algunos están compuestos por representantes designados por elección popular (Chinicuila); y otros, por ciudadanos que son líderes conocidos en sus comunidades de origen y por representantes de las autoridades municipales, estatales o federales responsables de la seguridad y la justicia (Zamora). Las reuniones pueden estar abiertas al público interesado, o ser accesibles exclusivamente a los miembros de la organización. Aunque los casos difieren entre sí, en todos ellos los miembros comparten la noción de que la seguridad y la justicia son una responsabilidad conjunta de los ciudadanos y las autoridades. Es así, como se esfuerzan por abordar los problemas locales, particularmente los relacionados con seguridad y justicia.

En algunos casos, los consejos (Tancítaro y Zamora) se han formado como respuesta a la crisis de seguridad causada por la infiltración del crimen organizado en la policía y gobiernos locales, que afecta a sus ciudades y municipios; en otros, obedecen a los proyectos políticos asociados con la transición democrática en México que, desde 2013, se vieron obligados a abordar los problemas de seguridad y justicia en un contexto de inseguridad radical (Chinicuila).

# Papel e impacto de consejos locales de seguridad ciudadana -junio 2019

## Caso Chinicuila

En muchos momentos, Chinicuila no ha contado con una fuerza policial, en ese sentido los grupos de autodefensas se han constituido como fuerzas de seguridad legítimas. Estos grupos son regulados por el Concejo Popular de Chinicuila (COPOCHI), organización integrada por ciudadanos que ocupan puestos administrativos dependientes de la presidencia municipal y del Concejo.

En las reuniones del COPOCHI se discuten y deciden diversas cuestiones ambientales que inciden en la seguridad. En el contexto del levantamiento armado, el COPOCHI se convirtió en un organismo de supervisión tanto de los grupos de autodefensas como de los elementos de la Policía de Michoacán asignados al municipio.

Actualmente la policía de mando único se percibe como parte de la burocracia local. En palabras de uno de los fundadores del COPOCHI: "La policía está bien porque da empleo a la gente, pero nosotros cuidamos de la seguridad" (16 de junio de 2017). En este sentido, la coordinación del COPOCHI permite ejercer control sobre una corporación armada en la que participan prácticamente todos los hombres jóvenes de la entidad.



El Consejo también se encarga de otros asuntos, como la regulación de la pesca de langostino o chacal –una especie en peligro de extinción– mediante el control de las temporadas de pesca y de veda.

Por lo tanto, la noción de seguridad instituida por el COPOCHI no solo significa frenar el crimen organizado, sino también asegurar la reproducción en la comunidad promoviendo la subsistencia de las especies animales nativas y la conservación del medio ambiente.

El Consejo asimismo ha influido en la gobernanza regional, al facilitar la coordinación con los grupos de autodefensa de municipios vecinos, como Coahuayana y de la comunidad indígena de Ostula, perteneciente al municipio de Aquila.

Una de las características más positivas del Concejo es que permite la existencia de una fuerza pública legítima, lo cual facilita la colaboración entre los dirigentes de otros cuerpos de autodefensas para establecer una estrategia conjunta en materia de seguridad.

# Papel e impacto de consejos locales de seguridad ciudadana -junio 2019



## Caso Tancítaro

En 2016, el gobierno local creó el Consejo Municipal de Seguridad conforme a la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Michoacán de Ocampo. Este consejo constituye un espacio donde se discuten mensualmente los problemas de seguridad pública.

Sus miembros incluyen servidores públicos y representantes de los grupos de autodefensas y del Consejo Ciudadano del Buen Convivir, creado por una Organización No Gubernamental (ONG), que llevó a cabo un proyecto de intervención comunitaria para reparar los daños causados por la violencia criminal. Dado que este consejo se estableció para representar a las ochenta localidades de Tancítaro, se le invitó a participar en el Consejo Municipal de Seguridad.

En el Consejo Municipal de Seguridad de Tancítaro los temas de seguridad se definen de una manera amplia. Los consejeros y los funcionarios deliberan y llegan a acuerdos sobre la supervisión de los grupos de autodefensas, el reclutamiento de oficiales de la policía local, la lucha contra el tráfico y el consumo de drogas y alcohol, la rendición de cuentas de los grupos de autodefensas y la planificación de los operativos de seguridad. Los temas de interés público incluyen la deforestación.

En la actualidad, Tancítaro es el municipio que produce el mayor volumen de aguacates para exportación. La tala ilegal se considera como un problema de seguridad porque a menudo se cortan árboles para plantar huertos de aguacates en los bosques. Las personas que son sorprendidas talando árboles y cultivando aguacate en zonas boscosas se les invita a reuniones para discutir su caso y resolverlo mediante un acuerdo y una sanción.

También existe el Consejo de Vigilancia, bajo la dirección de empresarios del sector aguacatero del municipio. Este consejo tiene una noción de la seguridad y la justicia mucho más punitiva, por lo que toman acuerdos con respecto a los operativos policíacos para proteger el territorio municipal y la imposición de sanciones a los infractores de la ley.

# Papel e impacto de consejos locales de seguridad ciudadana -junio 2019



## Caso Zamora

La Mesa de Seguridad y Justicia (MSJ) de Zamora se propuso como un espacio donde los ciudadanos, con cargos públicos y sin cargos, se reúnen para establecer una agenda común relativa a la estrategia de seguridad estatal. Durante sus sesiones, la MSJ se aboca a generar mecanismos de cooperación entre el gobierno y los ciudadanos.

Sin embargo, la noción misma de seguridad es impuesta por el gobierno estatal; los métodos para medir su eficacia no se cuestionan; y no se permite a los ciudadanos intervenir en la formulación de las políticas públicas de seguridad y justicia.

El aspecto más rescatable de la MSJ es la creación del Observatorio Regional Zamora, que se dedica a presentar informes sobre la incidencia de delitos y darles seguimiento de acuerdo a metodologías propuestas por asociaciones civiles, tales como México Evalúa y Observatorio Nacional Ciudadano. El Observatorio verifica las estadísticas de delito informadas por la Fiscalía Regional cotejándolas con los criterios nacionales, a efecto de asegurar la transparencia y la comparabilidad.

Previo a cada reunión de la Mesa de Seguridad y Justicia, los integrantes de ésta última se reúnen con el fiscal regional para cotejar las estadísticas de delincuencia, después el fiscal integra los señalamientos de la MSJ y corrige la información presentada. Esto ha propiciado una relación de trabajo efectiva entre el observatorio y la fiscalía, además de provocar una mejoría moderada en la eficacia de la Mesa de Seguridad y Justicia.

## Impacto de los consejos

En Michoacán, los consejos activos y otros grupos similares no combaten directamente la violencia criminal de los cárteles, pero sí contribuyen a transformar el entorno operativo dificultando sus actividades y mejorando la vida de sus comunidades. Estos resultados van desde la reconstrucción de espacios públicos y el fortalecimiento de la estructura de gobernanza local; hasta la regulación de las respuestas en materia de seguridad mediante la gestión de los grupos de autodefensas y la policía municipal.

El principal aporte de los CLSC ha sido la creación de foros de debate sobre el crimen organizado y la violencia que lo acompaña, entre otros temas. Es preciso recordar que cárteles como Los Caballeros Templarios habían cerrado el debate público, consecuentemente los consejos permitieron definir qué es la seguridad y cuáles son las formas de conseguirla.

En los casos de Zamora, Chinicuila y Tancítaro, el debate de los consejos ha repercutido en la vigilancia no solo de la actividad criminal, sino también ha impactado en el desempeño del gobierno y en los operativos que buscan mantener el orden público en las localidades. En los casos de Tancítaro y Chinicuila, donde los consejos participan en la

# Papel e impacto de consejos locales de seguridad ciudadana -junio 2019

gestión de los grupos de autodefensas y, hasta cierto punto, de las fuerzas policíacas municipales, el debate ha conducido a operativos específicos, con un éxito limitado. Mientras que, en Zamora, la MSJ ha mejorado la fiabilidad de las estadísticas de delito.

En ambos casos, los consejos también han contribuido a promover la participación ciudadana en la gobernanza de la seguridad, así como a reclutar a grupos de autodefensas y legitimarlos. Estos grupos se involucran en el mantenimiento del orden público y, hasta cierto punto, en el alisamiento de policías municipales. En Tancítaro, los consejos además han contribuido a asegurar que el resto de la población participe en los puestos de control establecidos para impedir el regreso de las organizaciones criminales a la ciudad. En Zamora, en cambio, el consejo no ha tenido ninguna influencia evidente en el reclutamiento de policías ni en la participación ciudadana.

En los tres casos, los consejos legitimaron hasta cierto punto a los gobiernos que los respaldaron y colaboraron con ellos, en un contexto en que éstos últimos habían perdido gran parte de su legitimidad. En Tancítaro y Chinicuila, los gobiernos municipales respaldaron a los consejos y estos, a su vez, acreditaron a dichas gestiones políticas como cercanas a la gente. En Zamora, fue el gobierno estatal el que cosechó los frutos.

## Desafíos

Si bien dos de los tres consejos han tenido un impacto significativo en contra la violencia criminal en el Estado de Michoacán (Chinicuila y Tancítaro), ha habido algunos desafíos que mencionaremos a continuación.

**Los consejos son vulnerables a los cambios políticos y pueden desaparecer después de las elecciones.**

Este fue el caso de Tancítaro, donde los

consejos se instalaron con el respaldo de un nuevo gobierno local de coalición que estuvo en el poder entre 2016 y 2018. Si bien el objetivo de los consejos era crear un espacio de debate sobre temas relacionados con la seguridad entre el gobierno local, los ciudadanos y los grupos de autodefensas, la oposición criticó enérgicamente su trabajo y su alcance, aun más durante las campañas electorales de 2018. El nuevo gobierno local se mostró reticente a seguir respaldándolos, y se necesitó mucho cabildeo por parte de los consejeros para lograr que la nueva alcaldesa considerara la continuidad del Consejo Ciudadano del Buen Convivir. Sin embargo, el Consejo de Seguridad Municipal, no ha sido convocado desde septiembre del 2018, inicio de la administración en curso.

De manera similar, en Zamora, la Mesa de Seguridad y Justicia se creó en virtud de una iniciativa de centralización de la estrategia de seguridad en Michoacán, lanzada por el gobierno estatal. La oposición puede inhabilitar al consejo si no aprueba sus resultados, por lo que el trabajo de este es vulnerable a los cambios políticos.

### **Es posible que los consejos se aparten de las normas de derechos humanos.**

Puesto que los consejos se crean y asientan a nivel local, responden más bien a los códigos morales de sus localidades que a las normas generales de derechos humanos. Además, instituyen las nociones locales de seguridad, inseguridad, crimen y castigo. Un claro ejemplo de esto es el consejo de Chinicuila, del cual forman parte los grupos de autodefensas, en el que se debatieron temas tales como la portación de armas y las amenazas del cártel local. Pero no se debatieron los casos de violencia contra las mujeres, pese a que se han registrado episodios de esta naturaleza. A menudo se considera que la violencia contra las mujeres es un tema privado y no un asunto de seguridad pública o una amenaza para la comunidad.

# Papel e impacto de consejos locales de seguridad ciudadana -junio 2019

## **Los consejos pueden verse influenciados por conflictos políticos locales.**

Los consejos forman parte de la vida política local, así que pueden verse influenciados por conflictos políticos locales o incluso participar en un determinado proyecto político. Por ejemplo, la Mesa de Seguridad y Justicia de Zamora es un espacio que se disputan las élites locales y los representantes del gobierno estatal en lo que se refiere a la continuidad de la estrategia de seguridad del estado. Los ciudadanos representantes, también miembros de las élites locales, suelen criticar y cuestionar la estrategia presentando sus propias estadísticas de homicidios en la ciudad. En Tancítaro, hay una lucha respecto a la provisión de la seguridad que se relaciona con diferentes proyectos políticos. El gobierno de coalición fue respaldado por una facción de izquierda de los grupos de autodefensas, mientras que una facción más conservadora se opuso a él y, por lo tanto, al trabajo del consejo. La segunda facción desestima el trabajo del consejo y prefiere un enfoque de seguridad más centralizado y autoritario; en tanto que la primera confía en que con el consejo se tendría una estrategia de seguridad más eficaz. En cambio, el consejo de Chicuilá fue creado por militantes de un partido de izquierda que han gobernado el municipio durante casi dos décadas.

## **Los consejos difieren en cuanto a su representatividad de las comunidades.**

Puesto que los consejos de Chicuilá y Tancítaro se estructuraron de modo que hubiera una representación comunitaria, en ellos hay representantes de todas las comunidades de los respectivos municipios. En el caso de Chicuilá, los jefes de tenencia y encargados del orden de las comunidades están obligados a asistir a las sesiones mensuales del consejo junto con los representantes de los grupos de autodefensas. En el caso de Tancítaro, en cambio, primero se

instala el Consejo de Seguridad Pública Municipal con funcionarios y el jefe de la policía, y luego se invita a representantes de distintos sectores de la población – por ejemplo, líderes de los grupos de autodefensas y miembros de la agroindustria—.

El municipio está formado por casi ochenta comunidades, así que para que estuvieran representadas todas ellas, se organizó en once zonas, cada una de las cuales elige a un representante para un periodo de dos años. A estos representantes también se les invita a asistir a las sesiones del Consejo de Seguridad junto con los representantes del gobierno local, los líderes de los grupos de autodefensas y el jefe de la policía. Por otro lado, la Mesa de Seguridad y Justicia de Zamora en realidad es una iniciativa regional que incluye a los presidentes de los municipios vecinos y a funcionarios municipales de Zamora y del gobierno del Estado de Michoacán, representantes de la sociedad civil y del clero católico, y empresarios zamoranos.

## **A modo de conclusión**

Nuestra conclusión es que, en contextos afectados por violencia criminal, los CCLS pueden tener avances importantes en materia de seguridad, ya que:

- 1) **definen qué es importante para sus comunidades y, en algunos casos, cómo llevarlo a cabo;**
- 2) **tienen representación y credibilidad ante la población;**
- 3) **monitorean a los cuerpos policiacos o las fuerzas de autodefensa; y**
- 4) **generan espacios de discusión sobre los riesgos que enfrentan geografías acotadas.**

Para **más información** sobre el proyecto de investigación, visita nuestro sitio web: <https://cisrul.blog/research-projects/michoacan/espanol/>