

— MONITOR
FUERZA —
— L E T A L

Monitor of Use of Lethal Force in Latin America and the Caribbean

México | 2022



Servicio Social Pasionista



INSTITUTO DE ASUNTOS PÚBLICOS | CENTRO DE ESTUDIOS EN SEGURIDAD CIUDADANA | UNIVERSIDAD DE CHILE

UWI

REACIN



FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA



México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO (UNAM)
CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS (CIDE)

Carlos Silva (UNAM)
Catalina Pérez Correa (CIDE)
José Enrique Coutiño (CIDE)

1. Introducción

En este capítulo presentamos datos e indicadores sobre el uso de la fuerza letal por parte de diversas instituciones de seguridad. Los autores de este estudio, hemos realizado un ejercicio similar en México desde 2012 y como parte del Monitor de la Fuerza Letal, es la segunda vez que presentamos esta información.

México cuenta con una larga historia de abuso de la fuerza letal y no letal por parte de sus instituciones de seguridad. Esto es especialmente cierto para las instituciones militares en el país. En estudios pasados (Silva et al, 2012 & Silva et al, 2017) se mostró, a partir de los datos oficiales, un claro aumento del índice de letalidad del Ejército y de la Policía Federal durante la administración de Felipe Calderón (2007-2012). Durante el gobierno de Peña Nieto, el índice de letalidad de la Policía Federal alcanzó su valor más elevado en 2013 aunque luego tuvo una disminución marcada. En el caso del Ejército, a partir del gobierno de Peña Nieto, había sido imposible estudiar el uso de la fuerza letal y construir indicadores para la Secretaría de la Defensa Nacional



(SEDENA), a partir de fuentes oficiales, debido a la negativa de la institución de hacer pública la información sobre civiles muertos de 2014 hasta 2019¹⁸⁴.

Los estudios anteriores evidencian, además, los importantes problemas en materia de transparencia, rendición de cuentas y calidad de datos. Algunos de los indicadores no se pudieron calcular a partir de datos oficiales debido a la ausencia (o negativa) de información oficial. Esto fue especialmente cierto para la SEDENA y para algunas corporaciones policiacas a nivel local.

En este texto, calculamos nuevamente los indicadores contemplados en el Monitor de la Fuerza Letal, a partir de fuentes oficiales y prensa¹⁸⁵. El texto se divide en 4 partes y dos anexos. En la primera sección, presentamos el contexto de la investigación, en la segunda analizamos la regulación del uso de la fuerza en México, la tercera sección presenta los resultados y su análisis, la cuarta las conclusiones y las recomendaciones del presente estudio. El anexo uno detalla los pasos para la búsqueda e información de datos oficiales¹⁸⁶, el segundo la metodología para la elaboración de la base de datos con información de las notas de prensa¹⁸⁷.

2. Antecedentes y Contexto

El abuso de la fuerza letal o no letal en México ha sido documentado por distintas fuentes. La Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad del INEGI[1], por ejemplo, da cuenta de lo común que es la violación de derechos humanos por parte policías, de todos los órdenes, en México, especialmente durante la detención. De las 57,230 personas encuestadas por el INEGI¹⁸⁸ en la ENPOL, que fueron detenidas por una agencia que realiza labores de seguridad pública, el 72% afirmó haber sufrido tortura o mal trato durante la detención. Esto inclu-

¹⁸⁴ https://elpais.com/internacional/2019/04/01/mexico/1554075912_523202.html

¹⁸⁵ Para más información sobre los indicadores y su construcción véase: monitorfuerzaletal.com

¹⁸⁶ Ver Anexo 1. José Enrique Coutiño fue el responsable de solicitar, dar seguimiento y sistematizar los datos oficiales.

¹⁸⁷ Ver Anexo 2. Martín Paladino fue el responsable de la elaboración de la base de datos Eventos de fuerza letal en prensa de México 2018-2020. El equipo de evaluación y codificación de las notas de prensa estuvo integrado por Pavel López, Nahuel Valdéz, Diego Rodríguez, Ricardo Vázquez, Luis Fernando Ortigoza y Eduardo Gómez.

¹⁸⁸ INEGI, Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (2021) <https://www.inegi.org.mx/programas/enpol/2021/>

ye conductas tan graves como haber sido desvestido (30%), no poder respirar (por asfixia, ahorcamiento, sofocación o porque le metieron la cabeza en agua) (26,5%). Además, 46% de los encuestados afirmó haber sufrido agresiones físicas como patadas, puñetazos, lesiones por aplastamiento y descargas eléctricas. Si la persona detenida es una mujer, los abusos frecuentemente son de tipo sexual. Si la autoridad que realiza la detención es de las F.A.M., los riesgos de sufrir algún tipo de abuso son mayores. Este último dato es relevante pues, a lo largo de los últimos, México ha vivido un proceso de militarización constante.

Si bien la participación de militares en tareas de seguridad pública no es nueva¹⁸⁹, en 2006 hubo un quiebre innegable. De acuerdo con la Secretaría de la Defensa Nacional, de diciembre 2006 a septiembre 2007 el despliegue promedio anual de militares en el país fue de 45,723 elementos¹⁹⁰. En abril, 2011 había 49,650 elementos desplegados¹⁹¹. El sexenio del Enrique Peña Nieto concluyó con un promedio mensual de 52,000 efectivos militares desplegados en el país, aunque en 2014-2015 se reportó un promedio mensual de 93,580 soldados desplegados y 128,954 entre 2015-2016¹⁹². En octubre de 2020, ya con André Manuel López Obrador en el gobierno, había 181,286 elementos de las Fuerzas Armadas desplegados en el país. De estos, 83,157 eran de la Guardia Nacional, 70,881 de SEDENA y 27,247 de SEMAR¹⁹³. Además, había 33,449 elementos asignados a “apoyo de operaciones”. Es decir que existía un total de 214,735 elementos de las Fuerzas Armadas realizando diversas tareas en el país. De acuerdo con Animal Político, actualmente existen 80,000 elementos del Ejército desplegados en el país rea-

¹⁸⁹ Según Thomar Rath, por ejemplo, los militares han tenido un papel preponderante en el mantenimiento del orden en la primera mitad del siglo XX. Véase Thomas Rath, *Myths of Demilitarization in Postrevolutionary Mexico, 1920-1960*, 2013, University of North Carolina Press. Además, desde hace años desempeñan tareas como erradicación de cultivos ilícitos, vigilancia de caminos y decomisos. Véase Catalina Pérez Correa (2021).

¹⁹⁰ Véase Silva Forné, Carlos; Pérez Correa, Catalina; Gutiérrez Rivas, Rodrigo, *Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada*, *Desacatos*, núm. 40, septiembre-diciembre, 2012, pp. 47-64, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Distrito Federal, México. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/139/13925007004.pdf>

¹⁹¹ *Ibidem*

¹⁹² Silva Forné, C., Pérez Correa, C. y Gutiérrez, R. “Índice de letalidad 2008-2014: Menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad”. *Perfiles Latinoamericanos*, 25(50), (2017): 331-359.

¹⁹³ Informe de seguridad de octubre 2020 en la Conferencia presidencial del 21 de octubre de 2020.

lizando tareas de seguridad pública, en apoyo de las policías locales¹⁹⁴. A este número deben sumarse 79,126 efectivos de las fuerzas armadas que conforman la Guardia Nacional¹⁹⁵.

La presencia de las fuerzas armadas, contrasta con el decreciente número de policías Estatales en el país y los recursos que reciben anualmente de la federación. Cómo han señalado algunos autores, el fortalecimiento de los cuerpos castrenses, ha implicado un debilitamiento de las policías civiles (Flores-Macías & Zarkin, 2019). De acuerdo con datos del INEGI, el número de policías estatales en el país en 2018 era de 217,767, para 2020 el número disminuyó a 130,136 policías¹⁹⁶. Esto significa una disminución del estado de fuerza de las policías estatales de 40.2% en solo 2 años¹⁹⁷. Durante 2020 y 2021, el Programa para el Fortalecimiento para la Seguridad (el programa para fortalecer a las policías civiles FORTASEG), tuvo cero recursos asignados¹⁹⁸. La administración actual decidió, además, desaparecer la Policía Federal¹⁹⁹.

El despliegue de las fuerzas federales en el país ha generado preocupación por el efecto que los operativos tienen en el aumento de la violencia en el país y por el posible abuso de la fuerza letal²⁰⁰. Hoy, diversas regiones del país presentan datos

.....
¹⁹⁴ Véase Arturo Ángel, con AMLO, ejercito moviliza 80 mil elementos para labores de policía. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/2021/11/ejercito-amlo-elementos-seguridad-record/>

¹⁹⁵ Ibidem.

¹⁹⁶ INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistemas Penitenciarios Estatales, 2018. INEGI, Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal, 2021.

¹⁹⁷ Ibidem

¹⁹⁸ Véase el Presupuesto de Egresos de la Federación 2021. Disponible en <https://www.pef.hacienda.gob.mx/> Véase el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2022 recientemente aprobado en la Cámara de Diputados, tampoco considera recursos económicos para este programa, mas sí contempla aumento de recursos asignados a las FF. AA.

¹⁹⁹ El ultimo día de 2019, dejó de operar la policía federal en el país. Véase <https://aristeguinoticias.com/0101/mexico/tras-90-anos-de-servicio-este-es-el-primer-dia-sin-la-policia-federal/>

²⁰⁰ Véase Merino, José, 2011, "Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: una medición", en Revista Nexos, núm. 402, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2099329>. Escalante Gonzalbo, Fernando, 2011, "Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso", en Revista Nexos, núm. 397, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=1943189>. Atuesta, Laura, 2017, "Las cuentas de la militarización", Revista Nexos, disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=31552>

de homicidios, delitos violentos y enfrentamientos preocupantes²⁰¹. Actualmente se comenten en el país, entre 2,770 a 3,050 homicidios al mes²⁰² y de acuerdo con la Comisión Nacional de Búsqueda existen al menos 94,800 personas desaparecidas²⁰³.

A principio de 2019 se aprobó la creación de la Guardia Nacional. Esto implicó una reforma constitucional²⁰⁴. Si bien, la Guardia Nacional quedó formalmente establecida como un cuerpo civil²⁰⁵ la reforma incluyó la aprobación de un régimen transitorio que establece condiciones para el uso de las fuerzas armadas en labores de Seguridad Pública. Por una parte, se estableció, como medida temporal, la facultad del presidente de disponer de las FFAA para tareas de seguridad pública²⁰⁶. Esto, según el mismo precepto, debe hacerse siempre observando los principios establecidos en diversos documentos internacionales. Esto es: que el uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad sea extraordinario, subordinado al poder civil y complementario al mismo, regulada y fiscalizada²⁰⁷. Asimismo, en tanto se construía y consolidaba la Guardia, el régimen transitorio permite

²⁰¹ Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), reporte de homicidios por fuentes abiertas. (ultima consulta, 25 de nov, 2021) Disponible en: http://www.informeseguridad.cns.gob.mx/files/homicidios_24112021.pdf

²⁰² Véase el informe de seguridad presentado en la conferencia Presidencial matutina del 20 de octubre de 2021. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/675278/CPM_Informe_de_seguridad__20oct21.pdf

²⁰³ Véase <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>

²⁰⁴ Véase Proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/feb/20190222-I.pdf>

²⁰⁵ En el artículo 21 de la Constitución explícitamente se establece que se trata de una institución civil, no militar: Artículo 21. ... “Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional.” Además, el artículo 129 prohíbe a los cuerpos militares realicen tareas ajenas a la disciplina militar: Artículo 129. “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.” Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf

²⁰⁶ Ver. Artículo quinto transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019

²⁰⁷ *ibidem*

que la Guardia se constituya “con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval”²⁰⁸. Por último, se incluyeron obligaciones a cargo de los distintos niveles de gobierno para generar diagnósticos y desarrollar programas para fortalecer y profesionalizar a la policía estatal y municipal²⁰⁹.

A pesar de la reforma, no se han hecho esfuerzos por hacer de la Guardia Nacional un cuerpo civil. Hoy se trata de un cuerpo militar. Incluso, el presidente anunció la intención de promover una nueva reforma constitucional para darle a la SEDENA el control permanente de la Guardia Nacional²¹⁰. Desde un inicio esta ha tenido mandos operativos militares²¹¹, ha estado conformada por elementos de las Fuerzas Armadas (hoy cerca del 80% de los elementos de la Guardia son efectivos de las Fuerzas Armadas)²¹², cuenta con armamento y entrenamiento militar, alojados en instalaciones militares e incluso sujetos a la justicia militar (a pesar de contar en ley con un marco disciplinario propio)²¹³.

La Guardia Nacional tiene 44 facultades en materia de seguridad pública. Entre estas se encuentran: intervenir comunicaciones, prevención de delitos, custodia de centros penitenciarios, investigación de delitos, participar en operativos con-

²⁰⁸ Ver. Artículo segundo transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019

²⁰⁹ Ver. Artículo séptimo transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019

²¹⁰ Véase: <https://www.efe.com/efe/america/politica/lopez-obrador-busca-reforma-constitucional-en-elecciones-y-guardia-nacional/20000035-4563058>

²¹¹ Ver: Arturo Ángel, Militares controlan a la Guardia Nacional, Animal Político, 9 de septiembre 2020, disponible en <https://www.animalpolitico.com/2020/10/mandos-militares-controlan-a-la-guardia-nacional-confirma-amparo-de-mayor-del-ejercito/>

²¹² Ver: Arturo Ángel, Ni civiles ni policías: Guardia solo ha reclutado a militares que carecen de evaluación policial, Animal Político, disponible en <https://www.animalpolitico.com/2020/08/guardia-nacional-civiles-policias-militares-evaluacion/>

²¹³ Véase Ley de la Guardia Nacional, título quinto, régimen disciplinario. En octubre de 2020, por ejemplo, seis elementos de la Guardia fueron detenidos por uso indebido de la fuerza letal durante una manifestación en la presa de la Boquilla en el Estado de Chihuahua. En lugar de ser llevados ante la justicia civil, fueron trasladados a una prisión militar en Sinaloa. Véase Arturo Ángel, Meten a la cárcel militar a elementos de la Guardia Nacional detenidos por la muerte de una mujer en Chihuahua, Animal Político, disponible en <https://www.animalpolitico.com/2020/10/detenidos-guardia-nacional-mujer-chihuahua-carcel-militar/> como documentó Arturo Ángel para Animal Político.

juntos, inspeccionar los documentos de -y detener a- migrantes y llevar a cabo operaciones encubiertas²¹⁴. Al ser la Guardia, de facto, una institución militar, todas sus facultades son, de facto, del Ejército. La CNDH impugnó ante la SCJN la Ley de la Guardia Nacional por ser incompatible con la protección de derechos humanos²¹⁵. Sin embargo, la Corte aún no se ha pronunciado sobre esta ley.

Adicional a la creación de la Guardia Nacional el Presidente López Obrador emitió el “Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada o complementaria” en mayo de 2020²¹⁶. Este acuerdo autoriza al Ejército y Marina a realizar detenciones, incautaciones de bienes y a inspeccionar la entrada y salida de personas del país, entre otras funciones²¹⁷. El acuerdo no establece una regulación clara para la realización de estas funciones y deja la fiscalización de los elementos de las Fuerzas Armadas a los órganos internos de estas instituciones²¹⁸. Además, no establece objetivos claros para el despliegue de las Fuerzas Armadas y abiertamente omite imponer la subordinación de las Fuerzas Armadas a la autoridad. Este acuerdo también fue impugnado ante la SCJN y se encuentra en espera de ser revisado²¹⁹.

El despliegue de fuerzas militares ha generado preocupación por el posible abuso de la fuerza letal y no letal por parte de sus elementos²²⁰. Durante el gobierno de Felipe Calderón, el número de quejas por posibles violaciones a los DH recibidas por la Co-

²¹⁴ Ver: Ley de la Guardia Nacional, art. 9. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/LGN_270519.pdf

²¹⁵ Véase: <https://www.cndh.org.mx/documento/promovio-cndh-ante-la-scn-cuatro-acciones-de-inconstitucionalidad-respecto-de-igual>

²¹⁶ Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020

²¹⁷ Catalina Pérez Correa, Los militares y el Estado de Derecho en México, en: *En Estado de derecho en el México Contemporáneo*, José Ramón Cossío y Vicente Ugalde Saldaña, Colmex, 2021.

²¹⁸ Ibidem

²¹⁹ Véase: <https://www.mucd.org.mx/2021/03/militarizacion-la-suprema-corte-no-puede-seguir-callada/>

²²⁰ Véase Silva Forné, Carlos; Pérez Correa, Catalina; Gutiérrez Rivas, Rodrigo, *Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada*, Desacatos, núm. 40, septiembre-diciembre, 2012, pp. 47-64, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Distrito Federal, México. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/139/13925007004.pdf>

misión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en contra del Ejército mexicano aumentó significativamente²²¹. Para el final del sexenio, el organismo había recibido un número alarmante de quejas. Del 1 de marzo de 2008 al 31 de diciembre de 2010, la CNDH recibió un total de 4,313 quejas contra SEDENA²²². Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, disminuyeron las quejas contra el Ejército. Sin embargo, se mantuvieron en niveles elevados. Entre el 1 de diciembre de 2012 y el 30 de noviembre de 2018, la CNDH recibió 3,222 quejas contra la SEDENA²²³.

Los datos más recientes sobre violaciones apuntan a un crecimiento en las denuncias por violaciones a los derechos humanos en contra de SEDENA (incluida la Guardia Nacional). Según el sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos, en 2018 la CNDH recibió 382 quejas contra la Secretaría de la Defensa Nacional y 284 contra la Secretaría de la Marina²²⁴. En 2019 la CNDH recibió 482 quejas contra SEDENA y 274 contra la Policía Federal. En 2020, en su primer año de operación, aparece Guardia Nacional como una de las 10 autoridades con más señalamientos por violaciones a los derechos humanos en la CNDH²²⁵. Mientras que SEDENA tuvo 237 quejas, la Guardia Nacional fue señalada 209 veces²²⁶. Entre las violaciones señaladas se encuentran: detención arbitraria, intimidación, trato cruel y degradante.

En este contexto surge el presente trabajo de actualización y ampliación de indicadores sobre el uso de la fuerza letal en México, realizado de nueva cuenta como parte de un proyecto más amplio de comparación con países Latinoamericanos.

En términos generales, se utilizó la metodología explicada en la sección introductoria de este trabajo para todos los países: una fuente de información oficial, obtenida principalmente a través de solicitudes de información y, otra fuente proveniente de

.....
²²¹ Ibidem

²²² CNDH, solicitud de transparencia folio 3510000113319

²²³ Ibidem

²²⁴ Ver Sistema Nacional de Alerta de violación a los derechos humanos en http://appweb2.cndh.org.mx/SNA/ind_Autoridad_SM.asp?Id_Aut=1063&p=1. Es importante notar que un expediente de queja puede tener más de un hecho violatorio y que una quejas puede no referir a un hecho violatorio pues algunos terminan calificados como no competencias.

²²⁵ Catalina Pérez Correa, Los militares y el Estado de Derecho en México, en: *En Estado de derecho en el México Contemporáneo*, José Ramón Cossío y Vicente Ugalde Saldaña, Colmex, 2021

²²⁶ Ibidem

prensa. Las particularidades de la metodología para el caso de México se explican en dos anexos al final de este informe: el primero referido a la obtención de datos oficiales, el segundo a la búsqueda y sistematización de las notas de prensa.

Es importante notar que cada fuente tiene sus límites y sesgos. En el caso de la prensa solo se capta un porcentaje del total de eventos de interés. A ello se suma sesgos hacia los eventos de mayor gravedad (con un mayor número de muertos), y un mayor desinterés en reportar muertos o heridos civiles con relación a agentes de seguridad pública. Las disparidades entre la información de prensa y la oficial obliga a usar la base de datos de prensa con cautela²²⁷. Asimismo, en México es muy difícil obtener la imagen de todo el país con datos oficiales por la enorme diversidad de instituciones a las que solicitar información. Además, la información oficial también tiene otros problemas ya que frecuentemente encontramos diferencias entre fuentes, o incluso entre información reportada en diversos años por la misma autoridad²²⁸. Esto hace difícil la elección de datos para la construcción de indicadores y pone en duda la fiabilidad de la fuente.

3. Marco legal

En México, desde 2019, existe la Ley Nacional de Uso de la Fuerza, aprobada en marco de creación de la Guardia Nacional²²⁹. El artículo 1 de esta ley establece que:

“Las disposiciones de la presente Ley son de orden público, de interés social y de observancia general en todo el territorio nacional; tienen como fin regular el uso de la fuerza que ejercen las instituciones de seguridad pública del Estado, así como de la Fuerza Armada permanente cuando actúe en tareas de seguridad pública. Cuando las autoridades a que se re-

²²⁷ Véase: Índice de letalidad 2008-2014: Menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad, Carlos Silva Forné, Catalina Pérez Correa y Rodrigo Gutiérrez Perfiles Latinoamericanos, núm. 50, julio-diciembre de 2017.

²²⁸ Catalina Pérez Correa y Carlos Silva Forné, Letalidad y Transparencia, en Revista Nexos, 1 de febrero de 2020, disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=46666> Ver también, Javier Treviño, El ejército y su guerra: rendición de cuentas y cuentos, en Revista Nexos, 28 de marzo, 2019, disponible en <https://seguridad.nexos.com.mx/el-ejercito-y-su-guerra-rendicion-de-cuentas-y-cuentos/> Y, Treviño, Bejarano, Atuesta & Velázquez, La letalidad del ejército, en Revista Nexos, 1 de febrero de 2020, disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=46660>

²²⁹ Véase, artículo transitorio primero, Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional.

fiere el párrafo anterior realicen tareas de protección civil, y se requiera el uso de la fuerza, lo harán en los términos que dispone la presente Ley”²³⁰.

Es decir que mientras realicen tareas de seguridad pública, las fuerzas armadas deben de regirse por esta ley. Sin embargo, no siempre es clara la distinción entre seguridad pública y otras funciones que hoy realizan las fuerzas armadas. Por lo menos dos normatividades aplicables a las Fuerzas Armadas sobre uso de la fuerza no han sido derogadas, como mandata la Ley. Estas son:

- a. La Directiva que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza por parte del Personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicano²³¹. Esta directiva regula el uso de la fuerza cuando personal del ejército o fuerza aérea realiza tareas de apoyo a las autoridades civiles y en la aplicación de la Ley Federal de armas de Fuego y Explosivos. En principio, dado que estas tareas son de seguridad pública, debería estar enmarcadas en la Ley Nacional de Uso de la Fuerza.
- b. El Manual de Uso de la Fuerza de Aplicación Común a las Tres Fuerzas Armadas²³². Este manual es de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas (incluidos los elementos de la Marina).

A pesar de tener una normatividad que establece con claridad la obligación de observar y aplicar la Ley Nacional de Uso de la Fuerza cuando se realicen tareas de seguridad pública²³³, es incierto qué normas aplican las Fuerzas Armadas en distintos contextos. Asimismo, la Ley establece un régimen incierto en cuanto al régimen de fiscalización y sanciones aplicable²³⁴.

²³⁰ Véase Ley Nacional Sobre Uso de la Fuerza. Esta ley, además, dispone en su segundo artículo transitorio que “Se derogan las disposiciones sobre uso de la fuerza en materia de seguridad pública, que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto.” disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNUF.pdf>

²³¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de abril de 2012.

²³² Publicado el 30 de mayo de 2014 en el Diario Oficial de la Federación

²³³ El artículo 42 de la ley establece que: “Los mandos de las instituciones de seguridad, así como de la Fuerza Armada permanente, cuando actúen en tareas de seguridad pública, deberán verificar que el empleo de la fuerza ejercida por sus subordinados, se efectúe conforme a lo establecido en la presente Ley y demás ordenamientos aplicables.”

²³⁴ En su artículo 43, la Ley establece que: “Las infracciones a la presente Ley, derivadas de uso indebido de la fuerza, cometidas por integrantes de las instituciones de seguridad pública, así como de la Fuerza Armada permanente, cuando actúen en tareas de seguridad pública, deberán ser sancionadas en términos de las disposiciones legales civiles, penales o administrativas correspondientes.”

La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza fue impugnada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 2019, por poner en riesgo diversos derechos fundamentales al no incorporar principios de derecho internacional sobre uso de la fuerza. La Comisión, además, impugno la constitucionalidad del uso de la fuerza en el contexto de manifestaciones violentas²³⁵. En octubre de 2021, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró la constitucionalidad general de la Ley Nacional Sobre Uso de la Fuerza. Sin embargo, la Corte encontró omisiones legislativas por no establecer una finalidad en el uso de la fuerza y por no existir sujeción del uso de la fuerza a los principios de racionalidad y oportunidad²³⁶. La sentencia de la Corte obliga al legislativo a subsanar estos aspectos de la norma. Estos cambios, no obstante, no se han realizado.

4. Resultados del Estudio

4.1. Indicadores de incidencia (I)

I-1. Número absoluto de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio (por disparo de arma de fuego)

Los indicadores aquí incluidos se construyeron a partir de dos fuentes: datos oficiales y prensa (Ver Anexo 1 y Anexo 2). En ambos casos solo tenemos una imagen parcial del país. Las cifras oficiales del total de muertos civiles por agentes de seguridad por uso intencional del arma de fuego 2018-2020 se calculó con información del total las fuerzas de seguridad del nivel federal (con excepción de la Fiscalía General de la República), 18 de 32 Policías estatales (56%), 22 de 32 policías de investigación estatales (69%) y 11 policías de los 16 municipios más grandes del país (69%)²³⁷. Como las policías municipales en México son miles (aunque muchas son muy pequeñas), es a partir de las carencias de información en este nivel que las cifras oficiales subestiman varios indicadores.

Por otro lado, como se mencionó antes, la información de prensa suele registrar solo una parte de los eventos de uso de armas de fuego (aunque en el caso de la Guardia Nacional, la prensa registra un mayor número de civiles muertos que la cifra oficial).

.....
²³⁵ Para más ver: https://centroprodh.org.mx/sididh_2_0_alfa/?p=69805

²³⁶ Véase: <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6634>

²³⁷ En el caso de 2018 fueron 10 policías municipales; en 2020, 12 municipales y 19 estatales.

Además, la prensa suele subregistrar los eventos donde las fuerzas de seguridad en servicio hirieron o mataron a civiles mediante armas de fuego y, en menor medida, aquellos en los que ellos fueron heridos o muertos mediante armas de fuego. Sin embargo, al registrar eventos de policías municipales de todo el país, los datos de prensa alcanzan una mejor imagen de este nivel que los datos oficiales.

Ambas fuentes implican una subestimación del total del país de civiles muertos por agentes de seguridad por armas de fuego, pero por distintos tipos de falencias de cada fuente. Las cifras oficiales muestran un descenso del indicador para el primer año del nuevo gobierno federal en México, pero un repunte para 2020. Los datos de prensa muestran un descenso desde el 2018 al 2020. Sin embargo, este último año la información en prensa pudo haber tenido un mayor subregistro de eventos de nuestro interés por las condiciones de emergencia sanitaria por el COVID-19.

Las cifras para todo el país se presentan en el siguiente cuadro:

I-1 Número absoluto de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio (por disparo de arma de fuego)

Fuente	2018	2019	2020
Oficial	490	389	495
Prensa	487	412	364

El indicador sólo para las fuerzas federales, con información de ambas fuentes para el Ejército, la Marina y la Guardia Nacional (Policía Federal en 2018²³⁸) se presenta en el siguiente cuadro.

.....

²³⁸ En las filas del cuadro de la “Guardia Nacional”, el 2018 corresponde a la Policía Federal (la Guardia Nacional aún no existía), en 2019 la GN incluye como propios datos de la PF y así los entregó en sus respuestas a las solicitudes de información (la PF desaparece en diciembre de ese año). Para mantener el mismo criterio, en los datos de prensa del 2019 se suman las notas de prensa que citan a la GN y a la PF. El mismo criterio se aplica a todos los cuadros del informe.

I-1 Número absoluto de civiles muertos por agentes federales de seguridad pública en servicio (por disparo de arma de fuego) ²³⁹

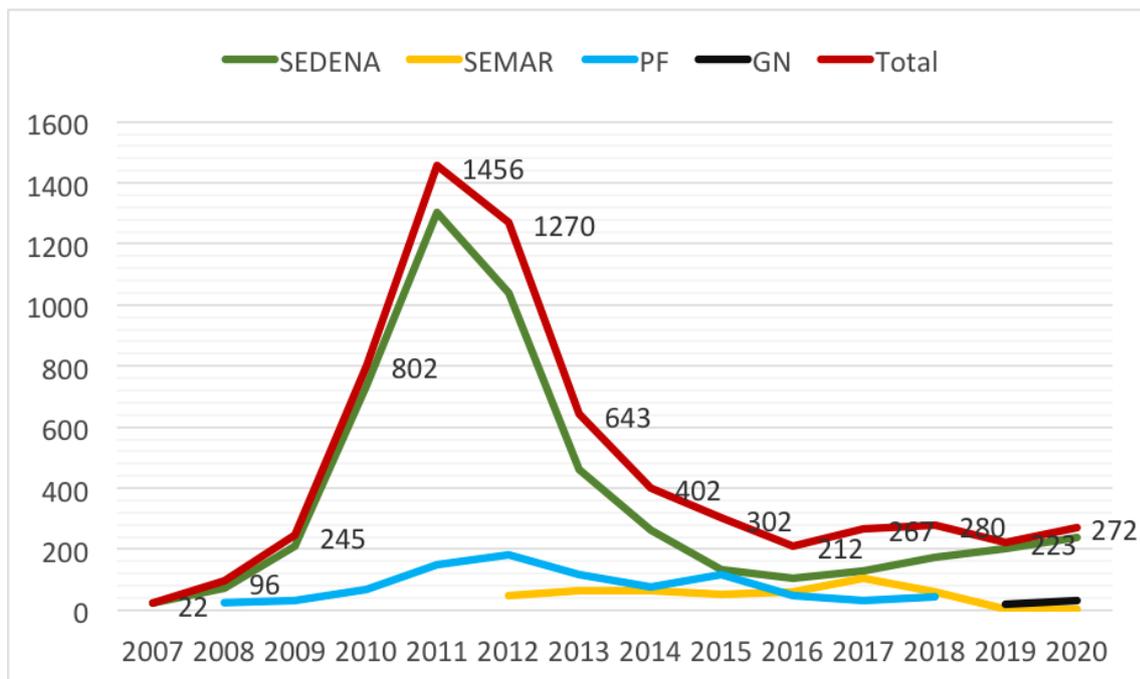
Fuente		2018	2019	2020
SEDENA	Oficial	175	201	237
	Prensa	59	77	52
SEMAR	Oficial	59	4	5
	Prensa	54	8	4
Guardia Nacional	Oficial	46	18	30
	Prensa	51	49	36
Fiscalía General de la República	Oficial	-	-	-
	Prensa	6	10	1
Total	Oficial	280	223	272
	Prensa	170	144	93

Al desagregar el nivel federal de los datos oficiales se observa que el Ejército incrementa la cifra de civiles muertos en los últimos dos años, mientras que la Marina los desciende significativamente en 2019 y 2020. El dato de 2018 de la Policía Federal es mayor que los de la Guardia Nacional de 2019 y 2020. El Ejército parece concentrar este tipo de evento, mientras que la Marina se vuelve marginal y la Policía Federal, desaparece. En los datos de prensa llama la atención que los valores son similares a las oficiales reportadas por la Marina, y en particular que las de la Guardia Nacional son mayores a las oficiales. Es posible que cierta indistinción con el Ejército haya jugado algún papel en los reportes de prensa sobre la Guardia Nacional. Como se mencionó antes, la Guardia Nacional es hoy un cuerpo de facto militar. Si consideramos el total de las tres fuerzas federales reportadas por ambas fuentes, la prensa habría captado 59% de los civiles muertos por soldados, marinos, policías federales o guardias nacionales en servicio para el 2018, y un porcentaje casi idéntico (60%) para 2019, mientras que en 2020 solo habría captado 34% de los casos.

²³⁹ Las cifras oficiales consideradas para la estimación de los indicadores son con base en la información reportada en solicitudes de transparencia de cada una de las agencias federales. SEDENA [0000700178121/0000700201920], SEMAR [0001300086321/0001300105321], Guardia Nacional [2800100066621], FGR [0001700193921].

En el nivel federal, a partir de las cifras oficiales de Ejército, Marina, Policía Federal y Guardia Nacional es posible hacer un seguimiento desde 2007 al 2020.

Gráfica 1 – Civiles muertos por arma de fuego accionada por algún miembro de una fuerza federal (SEDENA, SEMAR, PF, GN), 2007-2020



De 2015 a 2020, es decir desde mediados del sexenio pasado, se mantiene un saldo de entre 200 y 300 civiles muertos por las fuerzas de seguridad que operan a nivel federal. Este resultado es claramente inferior al período del 2010 al 2012, con un promedio mayor a los 1000 civiles muertos por armas de fuego de las fuerzas federales.

La incidencia del uso de la fuerza letal a nivel federal de los últimos tres años muestra un valor similar de civiles fallecidos, pero cada vez más ésta corresponde, casi en su totalidad, al Ejército (SEDENA): en 2019, 90% de los civiles fallecidos son en eventos protagonizados por el Ejército, y en 2020, 94%. La incidencia de la Guardia Nacional en cambio es mucho más baja y la de la Marina marginal. En el caso de las policías locales, Las muertes de civiles por agentes de seguridad locales (es decir, que no son del gobierno federal) en servicios con arma de fuego se presentan en el siguiente cuadro.

I-1 Número absoluto de civiles muertos por agentes de seguridad pública locales en servicio (por disparo de arma de fuego) ²⁴⁰

Fuente		2018	2019	2020
Policías estatales	Oficial	87	104	146
	Prensa	196	157	159
Policías de investigación estatales	Oficial	53	41	54
	Prensa	52	50	47
Policías municipales	Oficial	28	21	23
	Prensa	128	81	92
Total	Oficial	168	166	223
		376	288	298

En el caso de las policías del nivel estatal y municipal las cifras oficiales muestran un incremento para el año 2020, que se explica en mayor medida por el aumento de las muertes por parte de agentes de la policía estatal. Las cifras de prensa, en cambio, que cuentan con un mejor registro de las policías municipales, muestra un descenso en los años 2019 y 2020 en comparación con el 2018. Sin embargo, si en 2020 la prensa reflejó menos casos por las condiciones propias de la pandemia, tal vez detrás del mantenimiento de los valores se encuentre un incremento acorde con las cifras oficiales. Si bien las cifras de prensa son claramente mayores que las oficiales para las policías municipales, también lo son para las policías estatales, en particular para el año 2018. Las cifras oficiales de las policías estatales mediante solicitudes de información alcanzaron a incluir un buen número de agencias, 18 de las 32 instituciones, pero quedaron fuera, por falta de información, policías estatales de gran tamaño como la de la CDMX y el Estado de México, y de entidades federativas con elevados contextos de violencia, como el estado de Michoacán o Tamaulipas. En consecuencia, aunque

²⁴⁰ Las cifras oficiales del total de muertos civiles por agentes de seguridad por uso intencional del arma de fuego 2018-2020 se calculó con información de 18 de 32 Policías estatales (56%), 22 de 32 policías de investigación estatales (69%) y 11 policías de los 16 municipios más grandes del país (69%). En el caso de 2018 fueron 10 policias municipales; en 2020, 12 municipales y 19 estatales.

los datos de prensa siempre sean un subconjunto del total de eventos, reflejan mejor la evolución de las muertes de civiles por parte de las policías locales que los parciales datos oficiales.

I-2. Número de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio por cada 100,000 habitantes

El indicador para el total del país se presenta en el siguiente cuadro:

I-2. Número de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio por cada 100,000 habitantes²⁴¹

Fuente	2018	2019	2020
Oficial	0.39	0.31	0.39
Prensa	0.39	0.33	0.28

Dado que las fuerzas federales tienen jurisdicción y presencia en todo el país, el denominador de la tasa es el total de la población de México. En consecuencia, como las cifras del numerador están subrepresentadas por ambas fuentes, tanto el indicador de datos oficiales como el de prensa se encuentran subestimados. En ambos, como es esperable, se aprecia la misma evolución que en el indicador anterior: un descenso del 2018 al 2019, y luego el regreso al nivel previo en 2020 para los datos oficiales, y un descenso del 2018 hasta el 2020 con los datos de prensa (con el probable subregistro especial en el último año).

El mismo indicador para el nivel federal se presenta en el siguiente cuadro:

.....
²⁴¹ Se consideró el total de la población del país para cada año. Fuente: proyecciones de población del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

I-2. Número de civiles muertos por agentes federales de seguridad pública en servicio por cada 100,000 habitantes²⁴²

Fuente		2018	2019	2020
SEDENA	Oficial	0.14	0.16	0.19
	Prensa	0.05	0.06	0.04
SEMAR	Oficial	0.05	0.00	0.00
	Prensa	0.04	0.01	0.00
Guardia Nacional	Oficial	0.04	0.01	0.02
	Prensa	0.04	0.04	0.03
Fiscalía General de la República	Oficial	-	-	-
	Prensa	0.00	0.01	0.00
Total	Oficial	0.22	0.18	0.20
	Prensa	0.14	0.11	0.07

El indicador desagregado por fuerza federal y para toda la población del país toma valores muy bajos. Al igual que con las cifras absolutas de civiles muertos, se aprecia el leve aumento de la SEDENA y el descenso de la Marina y la Guardia Nacional. El indicador I-2 para las policías locales de México se observan en el siguiente cuadro:

²⁴² Se consideró el total de la población del país para cada año. Fuente: proyecciones de población del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

I-2. Número de civiles muertos por agentes locales de seguridad pública en servicio por cada 100,000 habitantes ²⁴³

Fuente		2018	2019	2020
Policías estatales	Oficial	0.14	0.17	0.22
	Prensa	0.16	0.12	0.12
Policías de investigación estatales	Oficial	0.06	0.05	0.06
	Prensa	0.04	0.04	0.04
Policías municipales	Oficial	0.26	0.17	0.16
	Prensa	0.10	0.06	0.07
Total	Oficial	-	-	-
	Prensa	0.30	0.23	0.23

El indicador con base en cifras oficiales aumenta para las policías estatales, se mantiene para las policías de investigación y disminuye para las pocas municipales que se incluyeron en las solicitudes de información y la entregaron. Si nos guiamos por la cobertura de prensa la incidencia de las muertes de civiles por agentes de seguridad ponderada por la población disminuye en las policías locales al comparar 2018 con los dos años siguientes.

I-3. Número de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio por cada 1000 agentes de seguridad pública (tasa)

La ponderación de la muerte de civiles por agentes de seguridad en función del estado de fuerza de las distintas instituciones de todo el país se presenta en el siguiente cuadro:

.....

²⁴³ Para los indicadores con información oficial, se consideró el total de la población de cada año de las entidades -y municipios en el caso de policías municipales- en las que las instituciones de seguridad enviaron información sobre civiles muertos por agentes de seguridad por uso intencional de armas de fuego. Para los indicadores con información de prensa, se consideró la población nacional. Fuente: proyecciones de población del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

I-3. Número de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio por cada 1000 agentes de seguridad pública²⁴⁴

Fuente	2018	2019	2020
Oficial	2.11	1.53	2.04
Prensa	1.01	0.78	0.81

El resultado a nivel oficial mantiene la misma tendencia que las cifras absolutas de los civiles muertos (I-1) o de su ponderación en función del tamaño de la población (I-2): un descenso del 2018 para el 2019 y un repunte en el 2020. Sin embargo, en las cifras de prensa el indicador muestra una leve variación, a diferencia de las cifras absolutas o la ponderación por el tamaño poblacional, que presentan un descenso desde 2018 a 2020, en este caso hay un pequeño repunte en 2020. El resultado es debido a la disminución del total del estado de fuerza del país para el último año (483319 para 2018, 527092 para 2019 y 451112 para el 2020). Aún con una menor captación de casos en prensa durante el 2020 se puede observar, al ponderarse por el número total de agentes, el repunte de la incidencia para el 2020 luego del descenso del 2019.

I-3. Número de civiles muertos por agentes federales de seguridad pública en servicio por cada 1000 agentes de seguridad pública

Fuente		2018	2019	2020
SEDENA	Oficial	3.37	3.86	4.43
	Prensa	1.13	1.48	0.97
SEMAR	Oficial	3.53	0.30	0.19
	Prensa	3.23	0.59	0.15
Guardia Nacional	Oficial	1.23	0.25	0.37
	Prensa	1.37	0.69	0.44
Fiscalía General de la República	Oficial	.	.	.
	Prensa	1.48	2.49	0.25
Total	Oficial	2.64	1.63	1.68
	Prensa	1.54	1.03	0.56

²⁴⁴ En el denominador sólo se consideró el estado de fuerza anual de las instituciones de seguridad que enviaron información sobre civiles muertos por agentes de seguridad por uso intencional de armas de fuego. En el numerador, solo los civiles muertos reportados por estas agencias.

Si se consideran²⁴⁵ las instituciones de seguridad del nivel federal, el Ejército, con los datos oficiales muestra un aumento del valor del indicador de 2018 a 2020, mientras que la Marina y la Guardia Nacional disminuyen. Los resultados son similares con los datos de prensa solo que en este caso el indicador del Ejército disminuye en 2020, año donde la prensa pudo haber captado un menor porcentaje de los casos por las condiciones especiales de la emergencia sanitaria.

I-3. Número de civiles muertos por agentes locales de seguridad pública en servicio por cada 1000 agentes de seguridad pública²⁴⁶

Fuente		2018	2019	2020
Policías estatales	Oficial	1.35	1.44	3.20
	Prensa	0.90	0.68	1.22
Policías de investigación estatales	Oficial	1.68	1.39	2.74
	Prensa	2.28	2.23	2.05
Policías municipales	Oficial	2.12	1.19	1.22
	Prensa	0.96	0.61	0.69
Total	Oficial	1.52	1.40	2.80
	Prensa	1.01	0.74	1.04

A nivel local son las policías estatales las que muestran un aumento del indicador en datos oficiales y de prensa, mientras que las policías de investigación estatales muestran un aumento para 2020 en los datos oficiales. En el caso de las

²⁴⁵ En el numerador se consideró la información reportada en solicitudes de transparencia de cada una de las agencias federales. SEDENA [0000700178121/0000700201920], SEMAR [0001300086321/0001300105321], Guardia Nacional [2800100066621], FGR [0001700193921]. En el caso del denominador, se tomaron en cuenta las cifras de personal desplegado en labores de seguridad pública que reportan las agencias en los informes de seguridad anuales presentados en la conferencia presidencial matutina, o bien en los informes de labores de cada Secretaría.

²⁴⁶ Para los indicadores con información oficial, en el denominador sólo se consideró el estado de fuerza anual de las instituciones de seguridad que enviaron información sobre civiles muertos por agentes de seguridad por uso intencional de armas de fuego. En el numerador, solo los civiles muertos reportados por estas agencias. Para los datos de prensa, se consideró en el denominador la suma total del estado de fuerza de todas las entidades o municipios, según corresponda el tipo de agencia.

policías estatales el aumento 2020 está dado en buena medida por una similar cifra en el número de muertes de civiles por agentes estatales, pero con una disminución significativa de los estados de fuerza en comparación con 2018 y 2019 (el total de policías estatales pasa de 64596 en 2018 y 72260 en 2019 a solo 45557 en el 2020). En las policías municipales, a pesar de la reducción en su número, hay un descenso en 2019 y 2020 con relación a 2018.

I-4. Número de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio por cada 1000 personas detenidas

En el caso de la ponderación por el número de detenciones (un evento que puede propiciar el uso de la fuerza letal), el indicador muestra un resultado similar a los anteriores para todo el país:

I-4. Número de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio por cada 1000 personas detenidas²⁴⁷

Fuente	2018	2019	2020
Oficial	1.39	0.96	1.46
Prensa	-	-	-

Sin embargo, al disminuir el número de detenciones en el 2020, más que un repunte (como en los indicadores anteriores), el indicador supera levemente al del 2018. En consecuencia, se podría afirmar que con los datos oficiales (y las limitaciones que tienen que ya hemos comentado), el nivel de muertes de civiles por parte de agentes de seguridad disminuye de 2018 a 2019, pero recupera su nivel en el 2020.

Al no contar con una cifra para todo el país de detenidos anuales no es posible calcular el indicador con la información de reportes de prensa. El indicador para las fuerzas de seguridad del nivel federal se presenta en el siguiente cuadro:

.....
²⁴⁷ En el denominador sólo se consideró los detenidos anuales de las instituciones de seguridad que enviaron información sobre civiles muertos por agentes de seguridad por uso intencional de armas de fuego. En el numerador solo los civiles muertos reportados por dichas instituciones.

I-4. Número de civiles muertos por agentes federales de seguridad pública en servicio por cada 1000 personas detenidas²⁴⁸

Fuente		2018	2019	2020
SEDENA	Oficial	21.91	22.21	35.52
	Prensa	7.39	8.51	7.79
SEMAR	Oficial	9833.33	190.48	192.31
	Prensa	9000.00	380.95	153.85
Guardia Nacional	Oficial	2.12	1.45	4.04
	Prensa	2.35	3.95	3.76
Fiscalía General de la República	Oficial	.	.	.
	Prensa	1.24	1.54	0.13
Total	Oficial	9.43	10.39	19.27
	Prensa	4.92	5.15	3.88

Las cifras oficiales del nivel federal muestran, para el conjunto de las fuerzas de seguridad, un aumento constante desde 2018. En las cifras de prensa el aumento corresponde solo al 2019, y luego un descenso, pero el 2020 en materia de reportes de prensa debe tomarse con mayor cautela.

Si observamos cada fuerza federal es claro el aumento, en particular en 2020, de la SEDENA. En segundo lugar, los indicadores que llaman la atención, por sus valores elevadísimos, son los de la Marina. Esto se debe a que las cifras de detenidos que presentan son muy bajas (en 2018, por ejemplo, SEMAR reportó 59 civiles fallecidos por marinos mediante arma de fuego, pero solo 6 personas detenidas). En años anteriores esta institución ha mostrado indicadores muy preocupantes de abuso (como veremos más adelante), y este sería un indicador de incidencia elevadísimo para tan pocas detenciones. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que, en muchos casos, los marinos no realizan la presentación de la persona detenida ante la fiscalía, sino que esta la hace un policía civil. Por tanto, es probable que no lo re-

²⁴⁸ Las cifras oficiales consideradas para la estimación de los indicadores son con base en la información reportada en solicitudes de transparencia de cada una de las agencias federales. SEDENA [0000700178121/0000700201920], SEMAR [0001300086321/0001300105321], Guardia Nacional [2800100066621], FGR [0001700193921].

porten como “detenidos” de la institución. Esto sería el mismo caso para la SEDENA, hasta la aprobación de la reforma Constitucional de finales de 2019 que creó la Guardia Nacional ya mencionada al inicio. A la vez, si consideramos los datos de prensa y en lugar del total de detenidos que presenta la Marina, tomamos las personas detenidas solo en los eventos reportados con su participación exclusiva, encontramos también una cifra muy escasa. Por ejemplo, en 2018 las notas de prensa revisadas reportan 43 civiles fallecidos por parte de marinos, pero solo 4 detenidos. En todo caso, la participación de la Marina en los indicadores de incidencia de uso de la fuerza letal a nivel federal disminuye sensiblemente en 2019 y 2020 (aunque sus valores siguen siendo comparativamente muy altos).

Con respecto a la Guardia Nacional el indicador con cifras oficiales tiene valores mucho más bajos que las fuerzas armadas, ya que presenta altos números de personas detenidas. Su valor crece en particular en 2020, mientras que en prensa el valor más elevado es en 2019. Como señalamos antes, en los reportes de prensa para 2019, la cifra de civiles muertos por guardias nacionales es mayor que la oficial. Es posible que esto se deba a que en el primer año de operación de la guardia nacional no había una clara distinción entre los miembros de la Guardia Nacional y los del Ejército. Otra posibilidad es que la información oficial de civiles muertos por guardias nacionales simplemente esté subestimada. El mismo indicador en los tres años para las policías locales se presenta en la siguiente tabla²⁴⁹:

.....

²⁴⁹ Para los indicadores con información oficial, en el denominador sólo se consideró los detenidos anuales de las instituciones de seguridad que enviaron información sobre civiles muertos por agentes de seguridad por uso intencional de armas de fuego. En el numerador solo los civiles muertos reportados por dichas instituciones. Para los datos de prensa, se consideró en el denominador la suma total de detenidos de todas las entidades o municipios, según corresponda la agencia.

I-4. Número de civiles muertos por agentes locales de seguridad pública en servicio por cada 1000 personas detenidas

Fuente		2018	2019	2020
Policías estatales	Oficial	0.71	0.51	0.98
	Prensa	0.24	0.19	0.22
Policías de investigación estatales	Oficial	0.91	0.70	1.02
	Prensa	-	-	-
Policías municipales	Oficial	0.12	0.07	0.12
	Prensa	-	-	-
Total	Oficial	0.40	0.34	0.66
	Prensa	-	-	-

Las policías locales alcanzan valores del indicador claramente inferiores a las de las fuerzas federales, en particular con relación a las fuerzas armadas. Los totales de las detenciones de las policías locales son mucho más elevados, en muchos casos por delitos menores donde la incidencia de la fuerza letal es menor. Las policías estatales muestran una disminución del valor en 2019 con relación a 2018, pero crece para el 2020. Esto se refleja también en el total de las policías locales. Sin embargo, hay que recordar que solo se cuenta con la información oficial de 10 policías municipales. Como no se cuenta con un total de detenciones para todas las policías de investigación estatales ni para las policías municipales no es posible calcular este indicador para los datos de prensa.

I-5. Número de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio por cada 1000 armas incautadas

La última ponderación de la cifra de civiles muertos para todo el país se presenta en el siguiente cuadro:

I-5. Número de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio por cada 1000 armas incautadas^{250 251}

Fuente	2018	2019	2020
Oficial	27.59	21.06	26.08
Prensa	22.63	13.95	15.12

Se repite la misma tendencia al ponderar por las armas que se incautan: en las cifras oficiales un descenso de 2019 en comparación con el 2018, y luego un repunte para el 2020 (en el caso de la ponderación por agentes de seguridad llegaba a un incremento con relación al 2018). En el caso de las cifras de prensa se observa el mismo descenso para el 2019, y su mantenimiento para el 2020 (o un aumento leve). Es posible que los reportes de prensa del 2020 estén subestimados con relación a los dos años previos. El indicador solo para las fuerzas de seguridad federales se presenta en el siguiente cuadro.

I-5. Número de civiles muertos por agentes federales de seguridad pública en servicio por cada 1000 armas incautadas²⁵²

Fuente		2018	2019	2020
SEDENA	Oficial	33.23	36.11	40.31
	Prensa	11.20	13.83	8.85
SEMAR	Oficial	129.96	6.51	17.06
	Prensa	118.94	13.03	13.65
Guardia Nacional	Oficial	18.88	10.99	31.15
	Prensa	20.94	29.91	28.57
Fiscalía General de la República	Oficial	-	-	-
	Prensa	0.76	0.69	0.12
Total	Oficial	34.33	28.52	38.12
	Prensa	10.26	6.45	6.05

²⁵⁰ En el denominador sólo se consideró los totales anuales de armas incautadas por las instituciones de seguridad que enviaron información sobre civiles muertos por agentes de seguridad por uso intencional de armas de fuego. En el numerador, solo los civiles muertos reportados por dichas instituciones.

²⁵¹ En el denominador se consideró la suma de las armas incautadas que reportan la FGR, las fiscalías estatales, la SEDENA, SEMAR Y GN.

²⁵² Las cifras oficiales consideradas para la estimación de los indicadores son con base en

Como en los otros indicadores de incidencia el valor del Ejército a partir de las cifras oficiales aumenta para 2019 y en particular en 2020. Por su parte, la Marina muestra un nivel de incidencia muy alto para las pocas armas que incauta en el 2018, luego su uso de la fuerza letal, y con ello el indicador, desciende significativamente. El indicador de la Guardia Nacional también aumenta para 2020 con relación a 2018 y 2019, pero con valores por debajo del Ejército. La consideración de la policía de investigación federal en el cálculo total de los indicadores basados en datos de prensa, pero no en los datos oficiales, al tener cifras elevadas de incautación de armas, aumenta sensiblemente los denominadores. Ello puede explicar que los valores para los tres años de los indicadores de prensa sean bastante más bajos que los oficiales. El indicador para las fuerzas de seguridad locales se presenta en el siguiente cuadro:

I-5. Número de civiles muertos por agentes locales de seguridad pública en servicio por cada 1000 armas incautadas ²⁵³

Fuente		2018	2019	2020
Policías estatales	Oficial	28.20	30.05	32.68
	Prensa	-	-	-
Policías de investigación estatales	Oficial	16.57	9.48	13.27
	Prensa	10.50	6.94	5.40
Policías municipales	Oficial	15.58	6.78	6.95
	Prensa	-	-	-
Total	Oficial	20.79	15.49	18.82
	Prensa	-	-	-

Las policías estatales mantienen los valores más elevados del indicador, más que las policías de investigación y en particular que las policías municipales. Estas últimas tienen un descenso significativo para 2019 y 2020 con relación al 2018,

la información reportada en solicitudes de transparencia de cada una de las agencias federales. SEDENA [0000700178121/0000700201920], SEMAR [0001300086321/0001300105321], Guardia Nacional [2800100066621], FGR [0001700193921].

²⁵³ Para los indicadores con información oficial, en el denominador sólo se consideró los totales anuales de armas incautadas por las instituciones de seguridad que enviaron información sobre civiles muertos por agentes de seguridad por uso intencional de armas de fuego. En el numerador, solo los civiles muertos reportados por dichas instituciones. Para los datos de prensa, se consideró en el denominador la suma total de armas incautadas de todas las fiscalías estatales.

pero solo se trata del reducido número de policías municipales que entregaron información oficial. Por no contar con totales de armas incautadas para todas las policías estatales o municipales, no es posible calcular el indicador para la información de los reportes de prensa.

I-6. Número absoluto de agentes de seguridad pública muertos por homicidio en servicio (por disparo de arma de fuego)

Las muertes de policías por homicidio es un problema que se ha agravado en México en los últimos años. Se trata de un problema difícil de deslindar de los altos niveles de violencia que se ha instalado en el país desde 2006 y del abandono que las policías locales han experimentado en paralelo, con apuestas del gobierno federal que desde 2018 están orientadas principalmente hacia la consolidación de la nueva fuerza, la Guardia Nacional. Para el año 2017 la Comisión Nacional de Seguridad reportaba que de 530 trabajadores de la seguridad (sin distinción de públicos y privados) muertos en servicio, 251 fueron en emboscadas, ejecuciones o enfrentamientos, donde es probable que sean debido a heridas por armas de fuego. Las cifras para todo el país que hemos recabado por la vía oficial y por reportes de prensa para 2018-2020, se observan en el siguiente cuadro:

I-6. Número absoluto de agentes de seguridad pública muertos por homicidio en servicio (por disparo de arma de fuego)²⁵⁴

Fuente	2018	2019	2020
Oficial	210	199	119
Prensa	283	258	154

Es importante recordar que el total de las cifras oficiales, si bien incluyen también a fuerzas armadas, solo incluyen una fracción de las policías estatales y un porcentaje muy menor de las municipales. Por su parte las cifras de prensa sí incluyen a todas las policías y fuerzas armadas, pero suelen subestimar el total de

²⁵⁴ Las cifras del total de agentes de seguridad pública muertos en servicio por uso intencional del arma de fuego 2018-2020 se calculó con información de todas las fuerzas que actúan a nivel federal, en promedio 30 de 32 policías estatales (94%), 24 de 32 policías de investigación estatales (75%), y 13 policías de los 16 municipios más poblados del país (81%).

casos reales. A pesar de los sesgos que tiene cada fuente, la tendencia es similar: el mismo nivel de policías muertos en servicio por arma de fuego para 2018 y 2019, y un descenso para 2020.

Este último resultado no es el mismo que el seguimiento de prensa que realiza la organización Causa en Común, sus cifras globales son de 452, 446 y 524 policías muertos para 2018, 2019 y 2020 respectivamente²⁵⁵. Sin embargo, se debe considerar que nuestro criterio solo considera policías muertos en servicio por arma de fuego, mientras que la definición más amplia de Causa en Común incluye todos los homicidios dolosos de policías. En particular, la inclusión o no de las muertes de policías fuera de servicio podría explicar una parte importante del menor número de casos de nuestro seguimiento. Si las muertes de policías fuera de servicio han crecido más en el 2020 que en años anteriores, se podría explicar la disminución que nuestra cifra indica para el 2020. También es posible que el seguimiento de Causa en Común permita captar mejor los casos de homicidios de policías en todo el país.

En nuestro ejercicio de seguimiento de prensa parece repetirse el hecho de haber captado menos casos en el 2020 con relación a los años anteriores. Los resultados del indicador I-6 para las fuerzas federales se presenta en siguiente cuadro:

I-6. Número absoluto de agentes federales de seguridad pública muertos por homicidio en servicio (por disparo de arma de fuego)²⁵⁶

Fuente		2018	2019	2020
SEDENA	Oficial	13	13	7
	Prensa	5	13	1
SEMAR	Oficial	4	1	2
	Prensa	3	2	1

²⁵⁵ Véase Causa en Común, (2020), Ser policía en México: asesinatos de policías, atrocidades cometidas contra policías, y registro de contagios y muertes de policías por COVID-19, disponible en: http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2021/01/210107_Polic%C3%ADas-asesinados-informe-anual_v3.pdf

²⁵⁶ Las cifras oficiales consideradas para la estimación de los indicadores son con base en la información reportada en en solicitudes de transparencia de cada una de las agencias federales. SEDENA [0000700178121/0000700201920], SEMAR [0001300086321/0001300105321], Guardia Nacional [2800100066621], FGR [0001700193921].

Fuente		2018	2019	2020
Guardia Nacional	Oficial	5	4	5
	Prensa	11	10	8
Fiscalía General de la República	Oficial	3	2	2
	Prensa	4	1	1
Total	Oficial	25	20	16
	Prensa	23	26	11

Las muertes de miembros de las fuerzas armadas se mantienen o descienden para el 2020, y algo similar sucede para la Guardia Nacional y la policía de investigación federal. Para los contextos de violencia de México y el tamaño de los cuerpos de seguridad federal, no es aquí donde se encuentra la mayor incidencia en muertes de agentes de seguridad en servicio por arma de fuego. El resultado por las policías locales se presenta en el siguiente cuadro:

I-6. Número absoluto de agentes locales de seguridad pública muertos por homicidio en servicio (por disparo de arma de fuego) ²⁵⁷

Fuente		2018	2019	2020
Policías estatales	Oficial	28.20	30.05	32.68
	Prensa	-	-	-
Policías de investigación estatales	Oficial	16.57	9.48	13.27
	Prensa	10.50	6.94	5.40
Policías municipales	Oficial	15.58	6.78	6.95
	Prensa	-	-	-
Total	Oficial	20.79	15.49	18.82
	Prensa	-	-	-

En el nivel local se encuentra la mayor incidencia de policías muertos en servicio por arma de fuego. En el caso de las policías estatales, la fuente de prensa arroja cifras menores, pero relativamente cercana a las oficiales, que solo cuentan con la información de 19 de los 32 estados del país. En el caso de las policías de investiga-

²⁵⁷ Las cifras oficiales del total de agentes de seguridad pública muertos en servicio por uso intencional del arma de fuego 2018-2020 se calculó con la información proporcionada por en promedio 30 de 32 policías estatales (94%), 24 de 32 policías de investigación estatales (75%), y 13 policías de los 16 municipios más poblados del país (81%).

ción estatales, donde el número de respuestas oficiales es mayor, las cifras de prensa solo alcanzan a una tercera parte de los casos oficiales reportados. Por su parte, la información de prensa es mucho mayor a la oficial para el caso de las policías municipales. Tanto para las cifras oficiales como de prensa, el total de homicidios de policías para el 2020 es menor a los dos años previos. Este resultado contrasta con el seguimiento que Causa en Común A.C. ha hecho para el mismo período. En el caso de las policías estatales los homicidios de policías alcanzan a 198, 188 y 217 para 2018, 2019 y 2020, mientras en para las policías municipales las muertes son 223, 235, 280²⁵⁸. En todos los casos las cifras son más elevadas y muestran un aumento, no un descenso para el 2020. Sin embargo, se trata de homicidios de policías -sin necesariamente ser con arma de fuego- tanto en servicio como fuera de servicio, lo cual puede dar cuenta tanto de lo más elevado de la cifra, y si ha aumentado de forma sistemática el número de policías muertos fuera de servicio en las policías locales, de la diferente tendencia con nuestros resultados.

I-7. Número de agentes de seguridad pública muertos por arma de fuego en servicio por cada 1000 agentes de seguridad pública.

Al ponderar las muertes de agentes de seguridad por los estados de fuerza a nivel nacional el resultado se presenta en el siguiente cuadro:

I-7. Número de agentes de seguridad pública muertos por arma de fuego en servicio por cada 1000 agentes de seguridad pública.²⁵⁹

Fuente	2018	2019	2020
Oficial	0.53	0.46	0.36
Prensa	0.59	0.49	0.34

.....

²⁵⁸ Véase Causa en Común, (2020), Ser policía en México: asesinatos de policías, atrocidades cometidas contra policías, y registro de contagios y muertes de policías por COVID-19, disponible en: http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2021/01/210107_Polic%C3%ADas-asesinados-informe-anual_v3.pdf

²⁵⁹ En el denominador del indicador con datos oficiales sólo se consideró el estado de fuerza anual de las instituciones de seguridad que enviaron información sobre agentes de seguridad pública muertos en servicio por uso intencional de armas de fuego. En el numerador, solo los agentes muertos reportados por estas agencias. Para la información de prensa se consideró en el numerador el número de agentes de seguridad pública muertos en servicio por uso intencional de arma de fuego reportados en las notas de prensa seleccionadas y en el denominador el total del estado de fuerza a nivel nacional (federal, estatal y municipal).

Tal como acontecía con el indicador en cifras absolutas el indicador de agentes de seguridad muertos por arma de fuego en servicio por 1000 agentes de seguridad descende de 2018 a 2019 y en particular en 2020. Sin embargo, la caída se atenúa para el 2020 con relación a las cifras absolutas por el descenso del estado de fuerza del total de agentes en el país. Las mismas consideraciones sobre la tendencia contraria que muestra la información recabada por Causa en Común A.C. con relación al indicador I-6, son válidas para el I-7. El resultado solo para las fuerzas de seguridad federales se presenta en el siguiente cuadro:

I-7. Número de agentes federales de seguridad pública muertos por arma de fuego en servicio por cada 1000 agentes de seguridad pública.

Fuente		2018	2019	2020
SEDENA	Oficial	0.25	0.25	0.13
	Prensa	0.10	0.25	0.02
SEMAR	Oficial	0.24	0.07	0.08
	Prensa	0.18	0.15	0.04
Guardia Nacional	Oficial	0.13	0.06	0.06
	Prensa	0.29	0.14	0.10
Fiscalía General de la República	Oficial	0.74	0.50	0.51
	Prensa	0.99	0.25	0.25
Total	Oficial	0.23	0.14	0.10
	Prensa	0.21	0.19	0.07

El indicador en las fuerzas federales en los tres años se encuentra por debajo del valor nacional, y disminuye más para el 2020. En este nivel, aunque con muy pocos casos, son los policías de investigación del nivel federal lo que muestran un riesgo más elevado a fallecer por arma de fuego en el cumplimiento de sus funciones en comparación con la Guardia Nacional y las fuerzas armadas. El resultado para las fuerzas de seguridad locales se presenta en el siguiente cuadro:

I-7. Número de agentes locales de seguridad pública muertos por arma de fuego en servicio por cada 1000 agentes de seguridad pública.

Fuente		2018	2019	2020
Policías estatales	Oficial	0.42	0.37	0.57
	Prensa	0.36	0.28	0.28
Policías de investigación estatales	Oficial	3.49	3.46	1.47
	Prensa	1.14	1.02	0.57
Policías municipales	Oficial	0.63	0.66	0.38
	Prensa	0.81	0.73	0.62
Total	Oficial	0.69	0.63	0.68
	Prensa	0.57	0.48	0.46

Al ponderar por el tamaño del estado de fuerza de las policías locales, quienes tienen un indicador más elevado son las policías de investigación del nivel estatal (con una caída importante en 2020). Luego las policías municipales (que está mejor captada por los datos de prensa que por las solicitudes de información oficiales), y luego las policías preventivas estatales, que para los datos oficiales el valor del indicador aumenta para el 2020 en buena medida por la caída de total de integrantes de estas policías a lo largo del país. Por el mismo motivo, en el global del nivel local los números absolutos del indicador I-6 son menores en 2020, pero para el I-7 el valor es mayor en los datos oficiales, y apenas desciende a partir de la información recabada por las notas de prensa.

4.2. Indicadores para medir abuso de la fuerza letal (A)

A-1. Proporción de homicidios dolosos totales que corresponden a homicidios por arma de fuego provocados por intervenciones de agentes de seguridad pública en servicio.

¿Qué tanto la incidencia del uso de la fuerza letal en México representa un problema de abuso de esta? Para dar respuesta a esta pregunta presentamos el conjunto de indicadores de abuso del Monitor de la Fuerza Letal. La explicación sobre estos indicadores puede verse en: monitorfuerzaletal.com y en la introducción de este informe. En algunos casos, los problemas de subestimación de la información a nivel del país, especialmente a nivel local, representa una limita-

ción, en otros es mucho menos problemático y permite una interpretación sobre el patrón dominante de uso de la fuerza y sus posibles excesos. Presentamos el primer indicador para todo el país en el siguiente cuadro:

A-1. Proporción de homicidios dolosos totales que corresponden a homicidios por arma de fuego provocados por intervenciones de agentes de seguridad pública en servicio

Fuente	2018	2019	2020
Oficial	1.34%	1.08%	1.40%
Prensa	1.33%	1.14%	1.03%

Como señalamos en el indicador I-1 los totales de civiles muertos por agentes de seguridad en servicio por arma de fuego están subestimados tanto en las cifras oficiales (solo se cuenta con menos del 60% de las policías estatales y unas pocas policías municipales), como en las cifras de prensa (que solo captan un subconjunto de los eventos donde un civil fallece o es herido a manos de la gran cantidad de agentes de seguridad que trabajan en México en diferentes niveles de gobierno). Asimismo, como se mencionó antes, existen importantes contradicciones entre fuentes oficiales. Como resultado de las subestimaciones de cifras totales, se encuentra subestimado también el indicador A-1, ya que al participar fuerzas federales que tienen jurisdicción y presencia en todo el país, se calcula sobre el total de los homicidios dolosos para los distintos años a considerar. Para este indicador el umbral a superar que indica el abuso en el uso de la fuerza letal por parte del Estado es de 10%²⁶⁰. Se observa que para los tres años el indicador se encuentra muy por debajo de este umbral. A pesar de las dificultades para conocer la subestimación de los civiles muertos por agentes de seguridad según las diferentes fuentes a las que se recurrió, es poco probable que este indicador alcanzara los niveles de preocupación para México si el problema de subestimación se subsanara. En consecuencia, sin bien se trata de un problema grave, la fuerza letal ejercida por el Estado no alcanza valores que sobrepasen el contexto de violencia homicida en la que se enmarca. Es en otros indicadores, en ciertos niveles específicos de gobierno, donde los valores despiertan preocupación.

.....
²⁶⁰ Ver monitorfuerzaletal.com

El indicador para los datos oficiales muestra un descenso entre el 2018 y el 2019 para luego volver a aumentar en 2020. En el caso de los datos de prensa, el indicador desciende en 2019 y 2020 con relación al 2018, pero es posible que la subestimación de prensa fuera mayor en este último año.

Los porcentajes son aún más bajos si solo consideramos el nivel federal en el total de los homicidios dolosos del país, por lo cual omitimos el cuadro correspondiente.

Nuevamente, ya sea sobre el total de los homicidios dolosos del país, o sobre los homicidios de los estados que entregaron información sobre civiles fallecidos por agentes de seguridad en servicios por arma de fuego, los indicadores locales son muy bajos, por lo que no presentamos el cuadro correspondiente²⁶¹.

A-2. Razón entre civiles muertos por arma de fuego por agentes de seguridad pública en servicio y agentes de seguridad pública muertos por arma de fuego durante el servicio

El segundo indicador de abuso es más adecuado para una información sobre la fuerza letal que esté subestimada a nivel nacional. El indicador de razón entre civiles y opositores muertos evalúa el principio de proporcionalidad, sin depender del universo total de eventos donde mueren civiles y agentes de seguridad. Sin embargo, el valor del indicador puede verse sesgado si la información mide mejor los civiles o a los agentes de seguridad fallecidos bajo las circunstancias que hemos fijado, como se explica adelante. El indicador para todo el país se presenta en el siguiente cuadro:

A-2. Razón entre civiles opositores muertos por arma de fuego por agentes de seguridad pública en servicio y agentes de seguridad pública muertos por arma de fuego durante el servicio

Fuente	2018	2019	2020
Oficial	2.64	2.67	5.33
Prensa	1.72	1.60	2.36

²⁶¹ Solo hay que destacar que el indicador es, en general, levemente más elevado para las policías estatales en comparación con las policías municipales.

En las cifras oficiales los civiles muertos por cada agente de seguridad fallecido en servicio por arma de fuego alcanzan su valor más alto en el 2020: 5.33. El umbral de preocupación, que indica un patrón de uso abusivo de la fuerza letal, es de 10, y en casos más graves de 15²⁶². El país en estos años y a nivel global no supera este umbral. Sin embargo, importantes diferencias entre las fuerzas federales y locales pueden estar ocultas detrás del valor del indicador a nivel país. Presentamos el indicador para las fuerzas federales en el siguiente cuadro:

A-2. Razón entre civiles opositores muertos por arma de fuego por agentes de seguridad pública en servicio y agentes federales de seguridad pública muertos por arma de fuego durante el servicio

Fuente		2018	2019	2020
SEDENA	Oficial	13.46	15.46	33.86
	Prensa	11.80	5.92	52.00
SEMAR	Oficial	14.75	4.00	2.50
	Prensa	18.00	4.00	4.00
Guardia Nacional	Oficial	9.20	4.50	6.00
	Prensa	4.64	4.90	4.50
Fiscalía General de la República	Oficial			
	Prensa	1.50	10.00	1.00
Total	Oficial	12.73	12.39	19.43
	Prensa	7.39	5.54	8.45

Como se observa, en las cifras oficiales para las fuerzas federales el indicador alcanza valores muy altos en los años evaluados. En particular, los datos oficiales del Ejército muestran que para los tres años se supera el umbral de 10 civiles muertos por cada militar fallecido, y es mayor a 15 los últimos dos años. El valor del indicador es también muy elevado para la Marina en 2018, pero luego desciende a la par de su menor participación en general en tareas de seguridad. La Guardia Nacional no presenta valores de preocupación para 2019 y 2020 (en 2018 los datos corresponden a la Policía Federal).

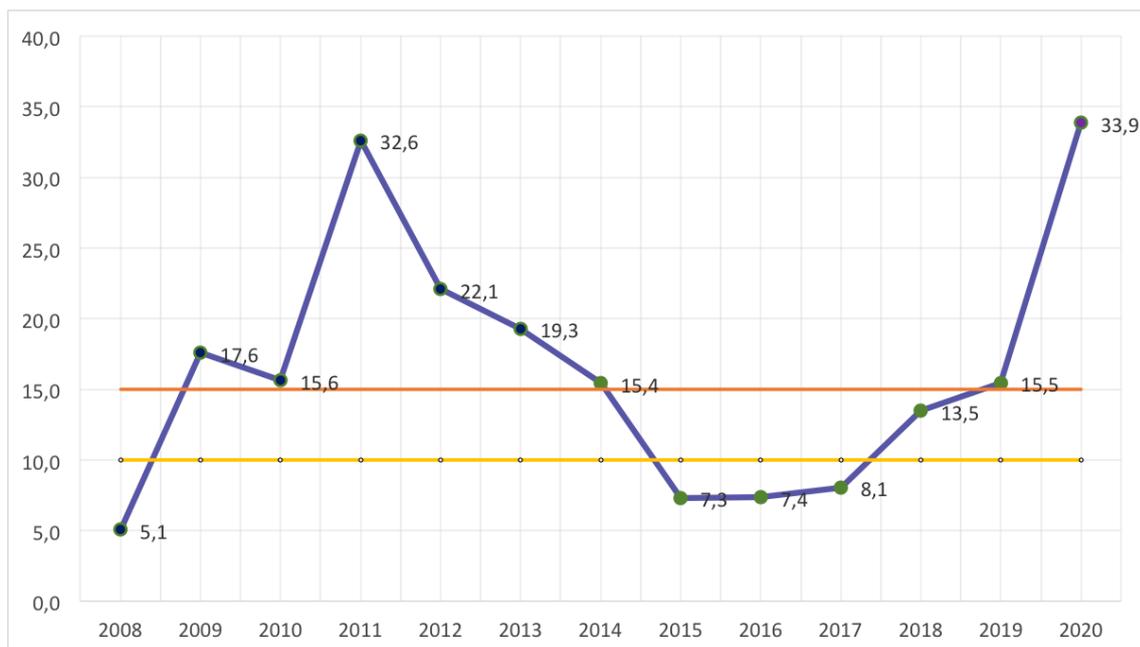
.....

²⁶² Véase monitorfuerzaletal.com

Las cifras de prensa alcanzan en algunos casos valores también muy elevados, pero no así en el global de las fuerzas. El valor más elevado con datos de prensa corresponde al Ejército para el 2020. Sin embargo, para las fuerzas federales es más completa la información oficial que los reportes de prensa.

El siguiente gráfico muestra el indicador para el Ejército con datos oficiales, en su evolución desde el 2008 hasta el 2020:

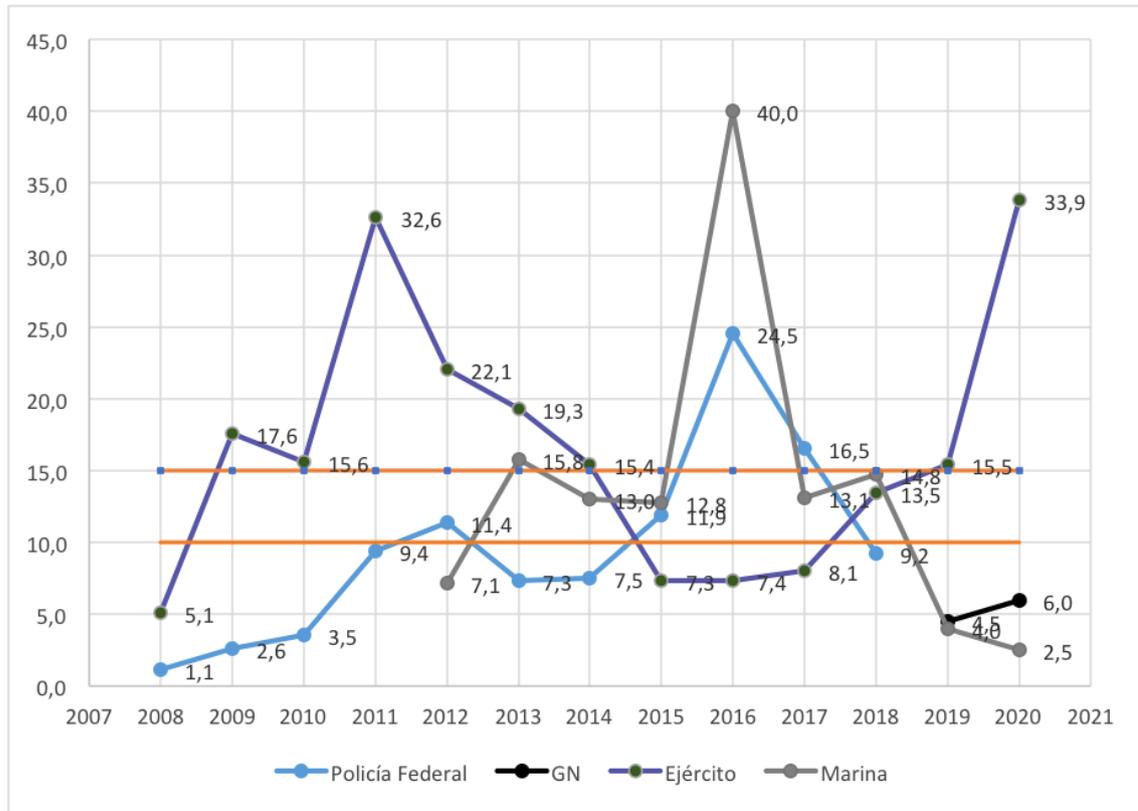
Civiles fallecidos por arma de fuego /miembros del Ejército fallecido en servicio por arma de fuego, SEDENA (2008-2020)



Las líneas horizontales marcan los umbrales de 10 y 15 muertos civiles por cada miembro del Ejército fallecido por uso intencional de arma de fuego. Como se puede apreciar este indicador creció desde 2008 en el contexto de la declaración de la “guerra contra el narcotráfico” hasta alcanzar un primer pico en el año 2011. Hay que recordar que los años 2010 a 2012 son también los de mayor incidencia en el uso de la fuerza letal. Luego el indicador desciende y durante 2015 a 2017 (los años finales del gobierno de Peña Nieto) se encuentra ligeramente por debajo del umbral de preocupación. Sin embargo, aunque con una incidencia estable de civiles muertos, este indicador vuelve a crecer a partir de 2018. El resultado de valores por debajo del umbral de 10 civiles muertos por cada miembro del

Ejército fallecido durante 2015 a 2017 debe sin embargo evaluarse a partir de los valores que alcanzan otras fuerzas federales para esos años, tal como se aprecia en el siguiente gráfico.

Civiles fallecidos por cada miembro de fuerza de seguridad fallecido (arma de fuego) 2008-2020.



Si consideramos todas las fuerzas federales (con distintos grados de participación en el ejercicio de la fuerza letal) desde 2008 a 2020, se observa que en los primeros años el Ejército alcanza valores claramente por encima del umbral de 15. En 2013 y 2014 este indicador comienza a descender para el caso del Ejército, pero aumenta para la Marina y la Policía Federal. Para los años donde el Ejército tiene valores por debajo de 10 (2015-2017) estas otras dos fuerzas federales alcanzan sus picos más elevados. En los dos últimos años, en el inicio del actual gobierno, la razón de muertos civiles y de fuerzas de seguridad es muy baja para la Marina y la nueva Guardia Nacional, pero aumenta nuevamente para el Ejér-

cito. El cuadro general sugiere que siempre hay una fuerza a nivel federal que en su operatividad se comporta con patrones de abuso de la fuerza letal.

El indicador A-2 para las policías locales lo presentamos en el siguiente cuadro:

A-2. Razón entre civiles opositores muertos por arma de fuego por agentes de seguridad pública en servicio y agentes locales de seguridad pública muertos por arma de fuego durante el servicio

Fuente		2018	2019	2020
Policías estatales	Oficial	1.34	2.54	3.48
	Prensa	2.51	2.45	4.30
Policías de investigación estatales	Oficial	0.66	0.56	1.75
	Prensa	2.00	2.17	3.62
Policías municipales	Oficial	3.71	1.43	2.88
	Prensa	1.20	0.84	1.12
Total	Oficial	1.09	1.29	2.79
	Prensa	1.78	1.57	2.26

Los valores que asume el indicador en las policías locales parecen la contracara de los valores a nivel federal. Se trata de valores muy bajos que, en lugar de estar indicando un problema de abuso de la fuerza letal, parecen indicar un problema institucional de desprotección de las policías en los contextos de violencia en los que operan. En algunos casos, como las policías de investigación estatales en 2018 y 2019 (a partir de cifras oficiales), y en 2019 para las policías municipales con información de prensa, el indicador es menor a la unidad, lo que significa que hubo más agentes de seguridad muertos que civiles muertos por arma de fuego. Se trata de un resultado muy atípico a nivel de la región y posiblemente de varias regiones más del mundo, dada la mejor capacitación y armamento que se espera tengan las policías con relación a las personas con las que se enfrentan. Sin embargo, los contextos de violencia, el debilitamiento institucional y la falta de presupuesto en México han modificado esta expectativa para las instituciones de seguridad locales. Es necesario observar la variación que este indicador puede tener entre las distintas policías estatales y las más numerosas municipales. Asimismo, es posible que detrás del indicador esté la presencia de un importante número de eventos, que habrían aumentado los últimos años, donde la policía es

agredida sin que exista ningún herido o fallecido civil (en términos de prensa se habla de emboscadas, pero es difícil establecer sus límites con lo que se sería un enfrentamiento). Una tipología más detallada del tipo de evento, que lleva al uso de la fuerza letal o a ser víctima de ella por parte de los agentes de seguridad, podría ayudar a comprender las prácticas operativas que están detrás de los valores tan bajos de este indicador en las policías locales de México.

A-3. Razón entre el número de civiles muertos por agentes de seguridad pública por arma de fuego durante el servicio y el número de civiles heridos por agentes de seguridad pública por arma de fuego durante el servicio (índice de letalidad)

El indicador más robusto del abuso de la fuerza letal, vinculado a los principios de necesidad y moderación es el índice de letalidad. Presentamos los resultados para todo el país en el siguiente cuadro:

A-3. Razón entre el número de civiles muertos por agentes de seguridad pública por arma de fuego durante el servicio y el número de civiles heridos por agentes de seguridad pública por arma de fuego durante el servicio (índice de letalidad)

Fuente	2018	2019	2020
Oficial	2.4	2.3	2.5
Prensa	2.5	1.9	1.6

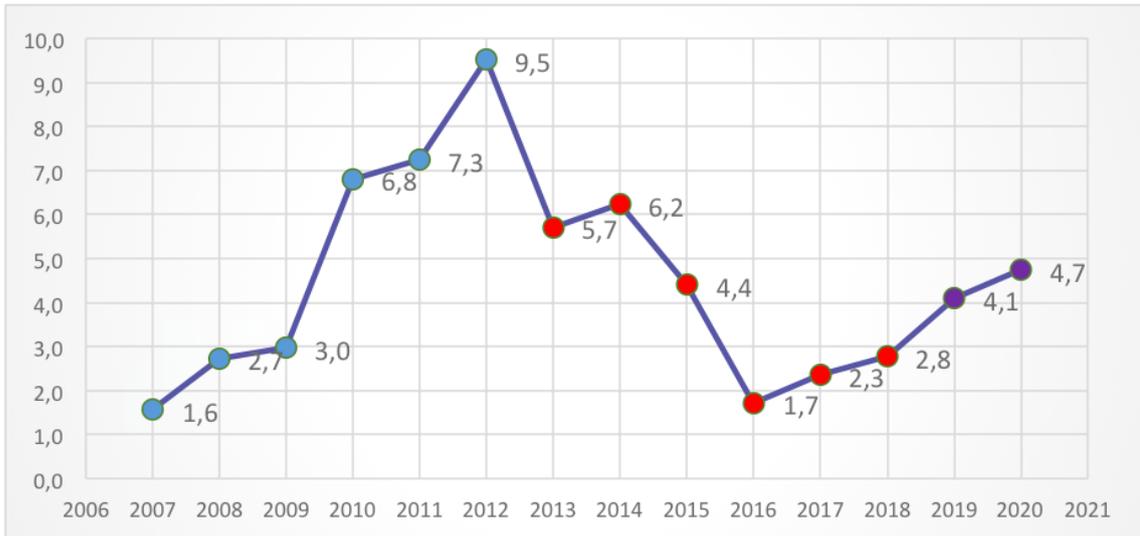
El umbral de preocupación para el índice de letalidad es 1, es decir cuando al usarse la fuerza letal se mata a más personas de las que se lesiona. Sin embargo, la alarma y la certeza de un patrón de abuso de la fuerza letal, e incluso de ejecuciones extrajudiciales, como resultado normalizado aumenta al crecer cada vez más su valor por encima de la unidad. El valor para las cifras oficiales, a nivel nacional se mueve levemente por encima de dos, mientras que con los datos de prensa el valor es un poco menor. Es un valor que al superar la unidad ya debe despertar alarmas, pero, por estudios previos del índice de letalidad a nivel de las fuerzas federales, para el contexto de México no es excesivamente alto. Por lo tanto, es necesario, al igual que con el indicador anterior, observar las diferencias entre las fuerzas federales y las distintas policías locales. Los resultados para el nivel federal se presentan en el siguiente cuadro:

A-3. Razón entre el número de civiles muertos por agentes de seguridad pública por arma de fuego durante el servicio y el número de civiles heridos por agentes federales de seguridad pública por arma de fuego durante el servicio (índice de letalidad)

Fuente		2018	2019	2020
SEDENA	Oficial	2.78	4.10	4.74
	Prensa	2.36	5.13	4.73
SEMAR	Oficial	9.83	4.00	5.00
	Prensa	4.91	2.67	2.00
Guardia Nacional	Oficial	1.59	1.64	1.76
	Prensa	2.83	2.58	1.44
Fiscalía General de la República	Oficial			
	Prensa	6.00	1.67	0.50
Total	Oficial	2.86	3.66	4.00
	Prensa	3.09	3.35	2.33

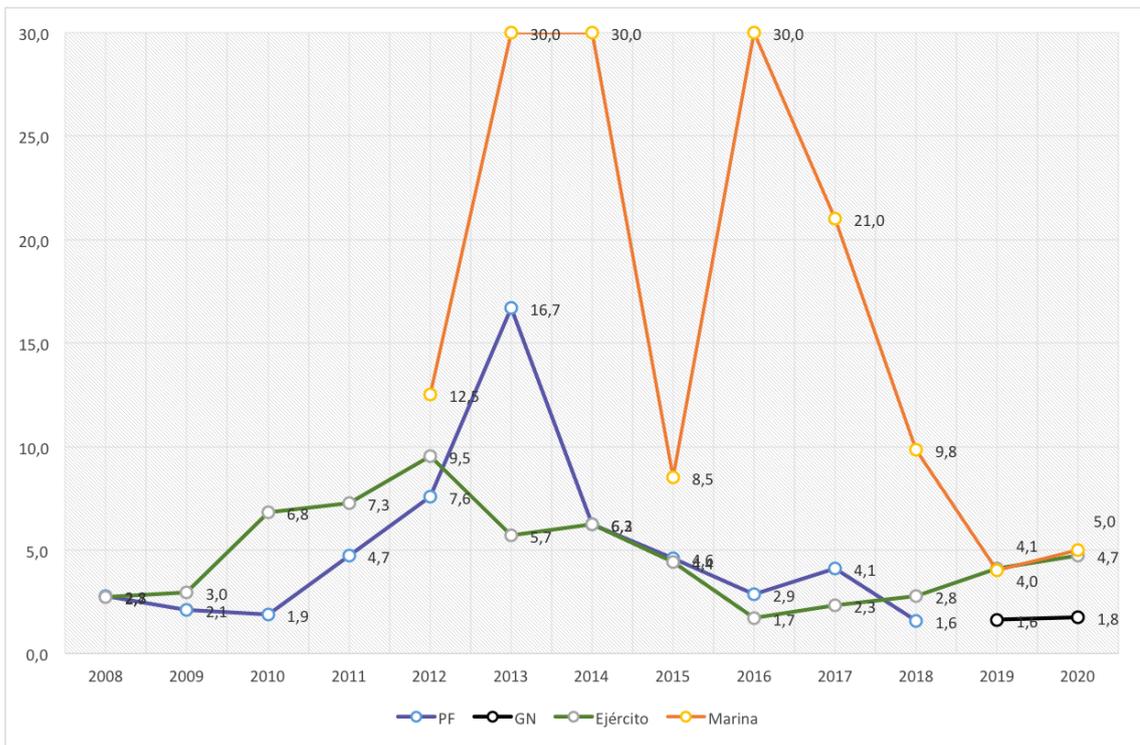
El índice alcanza valores más elevados en las fuerzas federales, y en el caso del Ejército crece en el 2019 y 2020 en comparación con 2018 (tanto en base a datos oficiales como de prensa). La Marina tiene un valor del índice de letalidad muy elevado en 2018, y luego desciende (pero además sabemos que su presencia en campo ha disminuido en relación a años previos). La Guardia Nacional tiene valores del índice entre 1 y 2 (con datos oficiales), significativamente más bajos que el Ejército. Mientras que la Policía de investigación federal tiene variaciones importantes por los pocos muertos y heridos que suma al año. En el global, con base en cifras oficiales, las que mejor miden el nivel federal, el índice de letalidad ha aumentado en los dos últimos años, casi duplicándose. En particular este crecimiento se debe al actuar del Ejército. En el siguiente gráfico presentamos su índice de letalidad desde los primeros años del llamado proceso de militarización de la seguridad pública en México. Como es posible ver, desde 2016 hay un nuevo aumento constante en el índice de letalidad de esta institución:

Índice de letalidad del Ejército 2007-2020



Presentamos el índice de letalidad de todas las fuerzas a nivel federal en el siguiente gráfico.

Índice de letalidad por tipo de fuerza de seguridad pública federal (2008-2020)



En el caso de la Marina, el valor de índice de letalidad ha sido siempre muy elevado. Como los heridos son casi inexistentes en varios años, una variación de uno o dos heridos hacía moverse al índice de forma significativa. En todo caso, en los años donde el Ejército comienza a descender el índice de letalidad, se mantiene la participación de la Marina y de la Policía Federal con valores elevados del índice.

En los años más recientes, la Guardia Nacional tiene valores del índice alrededor del umbral de uno, pero son los años donde comienza nuevamente a subir el valor del índice de letalidad del Ejército. La Marina tiene en los últimos dos años valores similares a los del Ejército. La situación del índice de letalidad en los años más recientes es claramente menos grave que los años de alta incidencia e indicadores de abuso del Ejército, Marina y Policía Federal, pero al igual que con el indicador A-2, parece que al menos una fuerza del nivel federal mantiene un índice de letalidad con valores que despiertan preocupación.

Los valores del índice de letalidad para las policías locales se presentan en el siguiente cuadro:

A-3. Razón entre el número de civiles muertos por agentes de seguridad pública por arma de fuego durante el servicio y el número de civiles heridos por agentes locales de seguridad pública por arma de fuego durante el servicio (índice de letalidad)

Fuente		2018	2019	2020
Policías estatales	Oficial	3.00	4.95	2.61
	Prensa	3.27	2.07	1.96
Policías de investigación estatales	Oficial	2.52	0.91	1.75
	Prensa	2.08	2.08	1.68
Policías municipales	Oficial	0.78	0.43	0.55
	Prensa	1.49	1.37	0.88
Total	Oficial	1.95	1.48	1.75
	Prensa	2.20	1.81	1.39

En el caso de las policías municipales (con mejores registros si recurrimos a los datos de prensa) el índice de letalidad se mueve cercano a la unidad, alcanza valores algo más elevados para las policías de investigación estatales y los más altos en las policías estatales. Por ejemplo, en el 2019 el índice con base en los datos oficiales de las policías estatales que dieron información es casi 5, un valor que para ese año es mayor al del Ejército o la Marina. Es necesario analizar la varianza del indicador en las distintas entidades federativas del país, en particular en aquellos donde la policía estatal ha desarrollado grupos especiales de reacción con rasgos altamente militarizados.

A-4. Razón entre el índice de letalidad de los opositores (opositores muertos divididos por los opositores heridos) y el índice de letalidad de los agentes de seguridad pública (agentes muertos divididos por los agentes heridos)

El uso de la fuerza letal por parte de las autoridades responde en parte al nivel de letalidad y los riesgos a la vida que representan las agresiones que reciben. La letalidad de una fuerza puede verse impactada por la letalidad que sufren sus miembros cuando son atacados. La razón entre los índices de letalidad pondera la letalidad de las fuerzas de seguridad por la letalidad de los civiles opositores que enfrenta. La razón de letalidades para todo el país se presenta en el siguiente cuadro.

A-4. Razón entre el índice de letalidad de los opositores (opositores muertos divididos por los opositores heridos) y el índice de letalidad de los agentes de seguridad pública (agentes muertos divididos por los agentes heridos)

Fuente	2018	2019	2020
Oficial	3.87	2.72	6.57
Prensa	3.00	2.57	3.20

Si bien el índice de letalidad para todo el país se mantiene en un mismo nivel en los tres años con base en las cifras oficiales, el aumento de la razón de letalidades para el 2020 indica que la letalidad de los agentes de seguridad se mantuvo, aunque el contexto de la letalidad que recibieron haya bajado. El aumento, aunque de forma menos marcada, se observa en los datos de prensa, que tiene un mejor

registro de lo que acontece al nivel de las policías municipales. La razón de letalidades para las fuerzas federales se presente en el siguiente cuadro:

A-4. Razón entre el índice de letalidad de los opositores (opositores muertos divididos por los opositores heridos) y el índice de letalidad de los agentes federales de seguridad pública (agentes muertos divididos por los agentes heridos)

Fuente		2018	2019	2020
SEDENA	Oficial	18.59	23.98	42.66
	Prensa	3.30	1.97	56.73
SEMAR	Oficial	113.08	36.00	5.00
	Prensa	29.45	4.00	12.00
Guardia Nacional	Oficial	6.66	8.18	12.71
	Prensa	5.15	4.13	4.50
Fiscalía General de la República	Oficial	-	-	-
	Prensa	9.00	1.67	-
Total	Oficial	17.83	19.56	25.25
	Prensa	6.85	3.22	9.09

La razón de letalidades es altísima para la Marina en 2018 y 2019, así como para el Ejército los tres años. La razón es claramente más baja para la Guardia Nacional, aunque aumenta para 2020, mientras la Marina tiene una participación marginal. El aumento del índice de letalidad del Ejército en 2019 y 2020 tiene un agravante de su patrón de abuso de la fuerza letal en el aumento paralelo de la razón de letalidades. El indicador para las policías locales se presenta en el siguiente cuadro:

A-4. Razón entre el índice de letalidad de los opositores (opositores muertos divididos por los opositores heridos) y el índice de letalidad de los agentes locales de seguridad pública (agentes muertos divididos por los agentes heridos)

Fuente		2018	2019	2020
Policías estatales	Oficial	2.12	3.74	6.58
	Prensa	4.48	3.49	5.20
Policías de investigación estatales	Oficial	2.60	0.68	2.38
	Prensa	2.80	2.72	4.26
Policías municipales	Oficial	1.21	0.87	3.30
	Prensa	1.29	1.81	1.03
Total	Oficial	1.79	1.31	4.05
	Prensa	2.45	2.62	2.39

El valor de la razón de letalidades a nivel de las policías locales es claramente más bajo, pero con variaciones a resaltar. Para las policías municipales es cercano a la unidad, y en las pocas policías con datos oficiales, fue menor a uno (más elevado el índice de letalidad de los agresores que de las policías) en el año 2019. Algo similar aconteció con las policías de investigación en 2019. En el caso de las policías estatales el valor de la razón es más alto y crece para el 2020. Es necesario conocer la variación al interior de las policías estatales para dar cuenta de aquellas que muestran una tendencia más problemática. En el balance global de las policías locales, tal vez mejor reflejado en los datos de prensa, la razón permanece con valores similares los tres años.

A-5. Número de civiles muertos por arma de fuego por agentes de seguridad pública en servicio por incidente (considerando aquí todos los incidentes que provocaron muertos o heridos por arma de fuego).

Este indicador es una alerta sobre posibles casos de ejecuciones sumarias múltiples, si bien no hay un umbral establecido, cuanto más supere y se aleje de la unidad más probable es la presencia de masacres. El resultado para todo el país se observa en el siguiente cuadro:

A-5. Número de civiles muertos por arma de fuego por agentes de seguridad pública en servicio por incidente.

Fuente	2018	2019	2020
Oficial	-	-	-
Prensa	1.4	1.3	1.5

Como en parte de las respuestas oficiales a las solicitudes de información se entregaron los datos de manera agregada, no es posible establecer el número de eventos con civiles muertos o heridos por arma de fuego. En consecuencia, solo se ha calculado su valor a partir del registro de notas de prensa. Para los tres años el indicador se encuentra levemente por encima de la unidad sin variaciones significativas. Al incluir todas las fuerzas de seguridad el promedio no es indicativo de una alta presencia de ejecuciones múltiples. El indicador para las fuerzas federales se presenta en el siguiente cuadro:

A-5. Número medio de civiles muertos por arma de fuego por agentes federales de seguridad pública en servicio por incidente.

Fuente		2018	2019	2020
SEDENA	Oficial	-	-	-
	Prensa	1.79	2.85	1.93
SEMAR	Oficial	-	-	-
	Prensa	3.18	1.33	1.33
Guardia Nacional	Oficial	-	-	-
	Prensa	1.96	2.33	1.06
Fiscalía General de la República	Oficial	-	-	-
	Prensa	2.00	2.50	0.33
Total	Oficial	-	-	-
	Prensa	2.15	2.48	1.39

En el caso de las fuerzas federales el indicador es más elevado, en particular para la Marina en 2018 y el Ejército en 2019. El cuadro del mismo indicador para las policías locales es el siguiente:

A-5. Número medio de civiles muertos por arma de fuego por agentes locales de seguridad pública en servicio por incidente.

Fuente		2018	2019	2020
Policías estatales	Oficial	-	-	-
	Prensa	1.62	1.43	1.38
Policías de investigación estatales	Oficial	-	-	-
	Prensa	1.21	1.28	0.90
Policías municipales	Oficial	-	-	-
	Prensa	1.05	0.92	0.75
Total	Oficial	-	-	-
	Prensa	1.31	1.22	1.03

El indicador es más cercano a la unidad en comparación con las fuerzas de seguridad federales, siendo las policías estatales las que alcanzan un valor levemente por encima de las policías de investigación y en particular de las policías municipales.

5. Conclusiones

El presente informe sobre el uso de la fuerza letal por y contra agentes del Estado en México logró una mejor cobertura de información oficial y de prensa que en su primer ejercicio en 2017. Son más las instituciones de policía estatales, de investigación y municipales que han entregado información, y la cobertura de prensa fue más amplia y sistemática. Sin embargo, la gran dispersión de las instituciones de seguridad pública en México, entre sus niveles de gobierno y funciones, hace muy difícil alcanzar una cobertura total de los datos oficiales, en particular por la gran cantidad de policías municipales. Por otro lado, la fuente de prensa siempre implica captar un subconjunto del total de eventos, con sesgo hacia los casos más graves y hacia los reportes de muertos y heridos agentes de seguridad con relación a los civiles. Como consecuencia, los distintos indicadores de inci-

dencia de civiles muertos por agentes de seguridad con arma de fuego no tienen su mayor fortaleza en ser una buena imagen a nivel de todo el país (que está subestimado), sino en algunas diferencias de los valores por años, y entre fuerzas de distintos niveles de gobierno.

En general, tanto las cifras absolutas de civiles muertos como las distintas ponderaciones muestran un descenso en el 2019 con relación al 2018, pero un nuevo ascenso en el 2020. En las cifras de prensa parece más un descenso continuo, pero es posible que en 2020 tenga un mayor subregistro con relación a años previos.

En el nivel federal se observa que del 2018 al 2020 las cifras de civiles muertos por arma de fuego se concentran en el Ejército, mientras disminuye significativamente las cifras de la Marina y se mantiene en un nivel bajo (en comparación con el Ejército) las cifras de la Guardia Nacional. En el nivel local hay un aumento de los indicadores de incidencia de las policías estatales en 2019 y 2020 y una disminución de los civiles muertos por las policías municipales. La fuerza letal parece concentrarse más, por el momento, en el Ejército, y no tanto en la nueva institución sobre la que se depositan más reflectores: la Guardia Nacional. A nivel local, junto con el descenso de los estados de fuerza, hay un crecimiento en la incidencia del uso de la fuerza letal y su consecuencia de civiles muertos por parte de las policías estatales.

La otra incidencia relevante corresponde a los agentes de seguridad muertos por arma de fuego en servicio. Este problema, en un registro más general de homicidios de policías, ha despertado mayor preocupación en años recientes, con informes que dan cuenta de una tendencia creciente. Nuestros resultados muestran un mismo nivel para 2018 y 2019, pero en descenso en 2020. La diferencia entre policías muertos en o fuera de servicio, una modalidad que es relevante para la muerte violenta de policías en muchos otros países puede estar jugando un papel relevante en las tendencias de estos últimos años en México. Es importante destacar que las muertes de agentes de seguridad por arma de fuego en servicio son más un problema de las policías locales que de las fuerzas federales. Si estas cifras están mostrando desprotección y abandono institucional de las policías, este diagnóstico corresponde a las policías estatales y en particular a las de investigación estatales y las policías municipales.

También en los indicadores de abuso, los resultados más interesantes se encuentran no tanto a nivel de todo el país, sino en los distintos niveles de gobierno y en

las tendencias de los tres años bajo análisis. En el nivel federal los resultados que más preocupan son los de El Ejército donde mantiene los tres años el indicador A-2 por encima de los umbrales de 10 y 15 civiles muertos por cada militar fallecido, mientras que su índice de letalidad crece de 2018 a 2020. Nuevamente, no es la Guardia Nacional la que tiene los indicadores de mayor alarma. Sin embargo, es una realidad que puede cambiar en pocos años, sin que podamos afirmar que una institución por su esencia vaya a comportarse operativamente siempre de una misma manera. Una conclusión que surge de más largo plazo en el análisis de los indicadores de abuso a nivel federal A-2 y A-3, es que, desde el gobierno de Felipe Calderón hasta el actual, siempre al menos una fuerza federal (solo el Ejército en un inicio, el Ejército y la Marina después, La Marina y la Policía Federal, y de nuevo el Ejército), alcanza valores propios de un patrón operativo de abuso de la fuerza letal.

Con relación al problema de alta incidencia de policías locales muertos por arma de fuego en servicio, los bajos valores que en muchos casos adquiere el indicador A-2, -orientado en realidad a medir el posible abuso de la fuerza letal por parte de los policías-, parece reafirmarlo. Se espera que, por capacitación y otras condiciones necesarias para un uso de la fuerza profesional, mueran más civiles que policías (idealmente respetando los principios de necesidad y moderación). Por lo tanto, valores para policías municipales o de investigación estatales cercanos a la unidad, refuerzan un diagnóstico de desprotección institucional o riesgo innecesarios ante contextos de alta violencia. Sin embargo, no es similar el caso de las policías estatales, el cual debe ser analizado en sus varianzas por entidad federativa, pero que en el global de 2019 presentó un valor de índice de letalidad por encima de el del Ejército y la Marina para ese mismo año. Si siempre parece existir al menos una fuerza que sigue patrones operativos de abuso de la fuerza letal, no solo se debe dar seguimiento a lo que acontece con las fuerzas federales, también varias policías estatales pueden jugar este papel sin que existan los controles necesarios para su atenuación.

Finalmente, el índice de letalidad del Ejército en 2019 y 2020 tiene un agravante de su patrón de abuso en el aumento paralelo de la razón de letalidades, y algo similar sucede con las policías estatales para 2020: aumentan su letalidad sin que los riesgos de letalidad que enfrentan hayan aumentado.

6. Recomendaciones

La experiencia comparada permite afirmar que la rendición de cuentas, transparencia y medios de control sobre el uso de la fuerza, son fundamentales para evitar el uso desproporcionado de la fuerza letal por parte de policías y militares. El abuso de la fuerza letal erosiona la imagen de las instituciones y más que llevar al decremento de la violencia puede propiciar el resultado opuesto. El uso desmedido de la fuerza letal es también un problema para los propios policías y militares pues genera mayor violencia contra sus integrantes, poniendo en riesgo su vida e integridad física.

La escasez y subregistro en la información oficial dificultan el cálculo de los indicadores para todas las fuerzas de seguridad del país y por tanto la revisión de patrones que pudieran ayudar a identificar problemas concretos en el uso de la fuerza letal. Sin embargo y a pesar de los problemas en los datos oficiales y de prensa, encontramos patrones preocupantes que apuntan a la necesidad de diseñar mejores políticas normativas e institucionales sobre el uso de la fuerza. Como mencionamos en el anterior estudio, una política institucional sobre el uso de la fuerza debe poder identificar los casos de uso de la fuerza letal, describirlos en sus características, explicarlos en sus patrones y desarrollar estrategias para la contención de los casos problemáticos. La Ley Nacional del Uso de la Fuerza, recién aprobada, contiene algunos aciertos en cuánto a la efectiva regulación y verificación del uso de la fuerza letal. Sin embargo, también contiene graves omisiones y errores ya mencionados en este documento. Además, si bien la norma establece la obligación de hacer públicas algunas cifras, anualmente, no obliga a la publicación de información desagregada o de heridos. Esta información es fundamental para poder evaluar debidamente el actuar de las policías civiles y de las autoridades militares.

Una política institucional sobre el uso de la fuerza también debe brindar a los agentes de seguridad todas las condiciones necesarias para un uso profesional de la fuerza letal y no letal, componentes que van desde la normatividad, la capacitación, los medios para su ejercicio gradual, el respaldo psicológico, la cultura institucional, y la evitación de riesgos innecesarios.

Algunas recomendaciones en este tema son:

- + La rendición de cuentas de manera permanente en toda de uso de la fuerza letal o no letal. Estas obligaciones deben aplicar para todas las autoridades

federales y locales, no solo cuando realizan tareas de seguridad pública. Los registros, tales como los informes policiales sobre el uso de la fuerza, deben ser supervisados, auditados en su calidad y estar abiertos al uso para la investigación externa y deben incluir a todas las instituciones que hagan uso de la fuerza letal.

- + Abrir investigaciones, de oficio, a nivel administrativo y penal a partir de distintos umbrales de uso de la fuerza. Debe garantizarse que las investigaciones se realicen por áreas independientes de quienes han realizado los comportamientos a investigar.
- + Establecer sistemas de intervención temprana para corregir los patrones y casos problemáticos. Reentrenamiento de agentes de seguridad problemáticos. Atención psicológica a los agentes de seguridad. Respaldo jurídico para defender de forma profesional el uso legítimo de la fuerza, en particular la fuerza letal.
- + Participación de la sociedad civil en el sistema de rendición de cuentas del uso de la fuerza letal.

7. Referencias

Datos oficiales

Comisión Nacional de Derechos Humanos de México (CNDH). Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos: indicadores por autoridad 2014-2021. Disponible en: <https://appweb2.cndh.org.mx/SNA/inicio.asp>

Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2021: tabulados. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enpol/2021/>

INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistemas Penitenciarios Estatales (CNGSPSPE), 2019: tabulados. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2019/>

INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistemas Penitenciarios Estatales (CNGSPSPE), 2020: tabulados. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2020/>

INEGI. Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal (CNSPE), 2021: tabulados. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnspe/2021/>

INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE), 2019: tabulados. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpje/2019/>

INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE), 2020: tabulados. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpje/2020/>

INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE), 2021: tabulados. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpje/2021/>

Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). Mortalidad. Conjunto de datos: Defunciones por homicidio. Información de 1990 a 2020. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>

Gobierno de México. Informe de seguridad de octubre 2019: Conferencia presidencial del 14 de octubre de 2019. Disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/2019/10/14/presentan-informe-nacional-de-seguridad-publica/>

Gobierno de México. Informe de seguridad de octubre 2020: Conferencia presidencial del 21 de octubre de 2020. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/586567/Informe_Mensual_Octubre_20.10.20_compressed.pdf

Solicitud de información a la Secretaría de Marina. Folio 00001300080321

Informes de labores

Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). 1er Informe de Labores 2018-2019 (1 de septiembre de 2019).

Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). 2do Informe de Labores 2019-2020 (1 de septiembre de 2020).

Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). 3er Informe de Labores 2020-2021 (1 de septiembre de 2021).

Anexo 1. Información oficial acerca de las variables del interés del Monitor de Uso de la Fuerza Letal

Responsable: José Enrique Coutiño

Del 6 de abril al 25 de junio de 2021, realizamos 106 solicitudes de información para obtener las cifras oficiales de interés en el presente análisis. De todas las solicitudes, seis fueron a instancias federales; 81 a estatales; y 19 a municipales. Para más del 60%, un recurso de revisión fue necesario para recibir al menos una parte de información. Reportamos todas las respuestas recibidas hasta el 1 de octubre de 2021. A continuación, se presentan las solicitudes con las que se armó la base de datos de cifras oficiales del Monitor del Uso de la Fuerza Letal para México.

Solicitudes de Acceso a la Información Folio	Jurisdicción	Sujeto obligado
0001700193921	Federal	Fiscalía General de la República
2800100066621	Federal	Guardia Nacional
0000700178121/0000700201920	Federal	Secretaría de la Defensa Nacional
0001300086321/0001300105321	Federal	Secretaría de Marina
00252021	Aguascalientes	Fiscalía General del Estado
00252121	Aguascalientes	Secretaría de Seguridad Pública
00348721	Baja California	Fiscalía General del Estado de Baja California
00144821	Baja California Sur	Procuraduría General de Justicia del Estado
00144921	Baja California Sur	Secretaría de Seguridad Pública
0100997121	Campeche	Fiscalía General del Estado
0100997221	Campeche	Secretaría de Seguridad Pública
00266721	Coahuila	Fiscalía General del Estado
00266821	Coahuila	Secretaría de Seguridad Pública

Solicitudes de Acceso a la Información Folio	Jurisdicción	Sujeto obligado
00147321	Colima	Fiscalía General del Estado
00147221	Colima	Secretaría de Seguridad Pública
00235421	Chiapas	Fiscalía General del Estado
00235221	Chiapas	Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana
064092021	Chihuahua	Fiscalía General del Estado
064102021	Chihuahua	Secretaría de Seguridad Pública del Estado
0113100118721/0113100282221	Ciudad de México	Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México
0109000068021	Ciudad de México	Secretaría de Seguridad Ciudadana
00197921	Durango	Fiscalía General del Estado
00198021	Durango	Secretaría de Seguridad Pública
00786021	Guanajuato	Fiscalía General del Estado
00786121	Guanajuato	Secretaría de Seguridad Pública
00205321	Guerrero	Fiscalía General del Estado
00205521	Guerrero	Secretaría de Seguridad Pública
00452921	Hidalgo	Procuraduría General de Justicia del Estado
00339821	Hidalgo	Secretaría de Seguridad Pública
02896421	Jalisco	Fiscalía del Estado
02896321	Jalisco	Coordinación General Estratégica de Seguridad
373031	Estado de México	Fiscalía General de Justicia del Estado de México
373030	Estado de México	Secretaría de Seguridad
00282721	Michoacán	Fiscalía General del Estado

Monitor of Use of Lethal Force in Latin America and the Caribbean: 2022

Solicitudes de Acceso a la Información Folio	Jurisdicción	Sujeto obligado
00282621	Michoacán	Secretaría de Seguridad Pública
00287221	Morelos	Fiscalía General del Estado
00287321	Morelos	Comisión Estatal de Seguridad Pública
00144721/00210221	Nayarit	Fiscalía General del Estado
00144521/00210121	Nayarit	Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana
00539121	Nuevo León	Fiscalía General de Justicia del Estado
00539021	Nuevo León	Secretaría de Seguridad Pública
00261121	Oaxaca	Fiscalía General del Estado
00261321/00450621	Oaxaca	Secretaría de Seguridad Pública
00765221	Puebla	Fiscalía General del Estado
00580721/01061321	Puebla	Secretaría de Seguridad Pública
00251221/00414421	Querétaro	Fiscalía General del Estado
00251121/00414321	Querétaro	Secretaría de Seguridad Ciudadana
00279621	Quintana Roo	Fiscalía General del Estado
00279821	Quintana Roo	Secretaría de Seguridad Pública
00294721	San Luis Potosí	Fiscalía General del Estado
00294921	San Luis Potosí	Secretaría de Seguridad Pública
00466221/00665621	Sinaloa	Fiscalía General del Estado
00466121	Sinaloa	Secretaría de Seguridad Pública
00491921	Sonora	Fiscalía General de Justicia del Estado
00676821	Sonora	Secretaría de Seguridad Pública

Solicitudes de Acceso a la Información Folio	Jurisdicción	Sujeto obligado
00467721/00600521	Tabasco	Fiscalía General del Estado
00467821	Tabasco	Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana
00211221	Tamaulipas	Fiscalía General de Justicia del Estado
00211321/00387221	Tamaulipas	Secretaría de Seguridad Pública
00173321	Tlaxcala	Procuraduría General de Justicia
00173521/00173421	Tlaxcala	Secretaría de Seguridad Ciudadana
00591721	Veracruz	Fiscalía General de Justicia del Estado
00591621/00879021	Veracruz	Secretaría de Seguridad Pública
00366621/00611821	Yucatán	Fiscalía General del Estado
00611821	Yucatán	Secretaría de Seguridad Pública
00244721	Zacatecas	Fiscalía General de Justicia del Estado
00244821/00377421	Zacatecas	Secretaría de Seguridad Pública
00361421	Mexicali, BC	Ayuntamiento
00361321	Tijuana, BC	Ayuntamiento
00358321	Torreón, Coahuila	Ayuntamiento
0649020021	Juárez, Chihuahua	Ayuntamiento
00794221	León, Guanajuato	Ayuntamiento
02920821	Guadalajara, Jalisco	Ayuntamiento
02920721	Zapopan, Jalisco	Ayuntamiento
373127	Ecatepec, EdoMex	Ayuntamiento
373129	Nezahualcoyotl, EdoMex	Ayuntamiento
373128	Toluca, EdoMex	Ayuntamiento
00546621	Monterrey, Nuevo León	Ayuntamiento

Solicitudes de Acceso a la Información Folio	Jurisdicción	Sujeto obligado
00583421	Puebla, Puebla	Ayuntamiento
00252521	Querétaro, Querétaro	Ayuntamiento
00298321	San Luis Potosí, San Luis Potosí	Ayuntamiento
00470221	Culiacán, Sinaloa	Ayuntamiento
00368121/00551621	Mérida, Yucatán	Ayuntamiento

Anexo 2. Base de datos Eventos de fuerza letal en prensa de México 2018-2020

Responsable: Martín Paladino

Introducción

La base de datos registra los eventos de interés definidos por el Monitor del Uso Letal de la Fuerza para América Latina y el Caribe ocurridos en todo el territorio mexicano en el período 2018-2020. La fuente primaria de esta base de datos son notas periodísticas publicadas en medios o versiones digitales de periódicos locales y nacionales. Para llegar desde las notas periodísticas hasta la base de datos se llevó a cabo un proceso de descarga, limpieza y clasificación de estas notas que es el que se describe en este documento.

Fuentes consultadas

La selección de fuentes se basó en dos criterios: **alcance geográfico y accesibilidad**. Para dar la mayor cobertura posible y registrar eventos que involucran a policías locales y rara vez son registrados por medios de alcance nacional se privilegiaron periódicos y medios locales. Se buscó que todas las entidades federativas estuvieran representadas con al menos un medio. Sin embargo, esta gran diversidad implicaba

problemas técnicos de difícil solución dados los recursos: cada medio utiliza su propia infraestructura web, por lo que la descarga automatizada de las notas – imprescindible para hacer prácticos los objetivos de la investigación- implica-

ba crear una solución a medida para cada sitio web. Adicionalmente no todos los sitios web de periódicos son igualmente accesibles. Encontramos tres fuentes de inaccesibilidad para la descarga automatizada que impidieron incluir a ciertos medios en esta base de datos: protección por contraseña, inaccesibilidad del índice de notas y políticas de uso restrictivas en Términos de uso o en robot.txt. En ese contexto Los periódicos de OEM ofrecieron una combinación de alta cobertura geográfica, infraestructura web unificada y política de uso compatible con las necesidades de la investigación. Otro medio importante fue la red Quadratín, que se especializa en nota roja y destaca por tener un sitio web altamente estructurado y accesible. Para dar cobertura nacional se consultó la versión web del periódico Milenio.

En total se consultaron 53 fuentes de prensa, incluyendo una de alcance nacional y 52 medios locales de 29 de los 32 estados de la República²⁶³.

Indizado y descarga

El primer paso para llevar a cabo la descarga de las notas periodísticas fue hacer un índice de estas:

una colección con las url de todas las notas publicadas en el periodo de interés en las secciones que cubren notas policiales. El objetivo de este índice fue la exhaustividad. Este proceso fue el más complejo técnicamente dado que solo uno de los medios (Quadratín) hace accesible a su índice de notas en el front end y en este caso tenemos certidumbre sobre la exhaustividad del índice. En el caso de OEM se desarrolló una solución a medida para hacer consultas sistemáticas al motor de búsqueda interno (API) del sitio, accediendo de manera directa al back end. Al utilizar una API no documentada no podemos garantizar la exhaustividad de este índice, aunque consideramos que la cobertura es al menos muy amplia.

En el caso de Milenio fue necesario crear el índice de notas a través de una fuente externa, la red social Twitter. Todas las notas publicadas por Milenio se registran como un estatus en Twitter, entonces utilizando la versión académica de la API 2.0 de Twitter se recuperaron todos los status de Milenio y desde allí se creó el índice de notas. En términos de exhaustividad del índice consideramos que la

.....
²⁶³ Por motivos de accesibilidad no se recabó información sobre Nayarit, Campeche y Nuevo León

cobertura es también muy amplia.

Descarga

A partir del índice se realizó una descarga automatizada (webscraping) del contenido textual de todas las

notas, así como metadatos relevantes como el medio, título de la nota y fecha de publicación. En total se descargaron 230000 notas periodísticas.

Filtrado

A este corpus de notas descargadas se les aplicó un doble filtrado por cadenas de caracteres para hacer

una preselección de notas relevantes. El filtrado utilizó los bloques de palabras claves 1 y 2 definidos por el Monitor del Uso de la Fuerza Letal. El primero para identificar aquellas notas en las que había participación de fuerzas de seguridad. Además de las palabras clave literales se utilizaron variantes de la mismas como el uso de mayúsculas y minúsculas, plurales y singulares. El segundo filtrado se aplicó sobre aquellas notas que habían dado un resultado positivo para el primer filtro. En este caso para identificar las notas donde hubo un resultado de muertos o heridos. También se utilizaron variaciones de las palabras clave tanto en conjugaciones verbales como en género y número y mayúsculas y minúsculas.

La Tabla 1 presenta las fuentes consultadas y el número de notas que pasaron estos dos filtros por fuente de información.

Cuadro 1: Fuentes de información

id	Nombre	Estado	Ciudad	Alcance	Notas filtradas
1	Diario de Querétaro	Querétaro	Querétaro	Local	869
2	Diario de Xalapa	Veracruz	Xalapa	Local	2553
3	Diario del Sur	Chiapas	Tapachula	Local	928
4	El Heraldo de Chiapas	Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	Local	1554
5	El Heraldo de Chihuahua	Chihuahua	Chihuahua	Local	1047

- 6 El Heraldo de Juárez Chihuahua Ciudad Juárez Local 1066
- 7 El Heraldo de Tabasco Tabasco Tabasco Local 544
- 8 El Occidental Jalisco Guadalajara Local 1576
- 9 El Sol de Acapulco Guerrero Acapulco Local 2669
- 10 El Sol de Córdoba Veracruz Córdoba Local 1423
- 11 El Sol de Durango Durango Durango Local 525
- 12 El Sol de Hidalgo Hidalgo Pachuca Local 1741
- 13 El Sol de Irapuato Guanajuato Irapuato Local 1603
- 14 El Sol de la Laguna Coahuila Torreón Local 604
- 15 El Sol de León Guanajuato León Local 1666
- 16 El Sol de Mazatlán Sinaloa Mazatlán Local 103
- 17 El Sol de Morelia Michoacán Morelia Local 444
- 18 El Sol de Orizaba Veracruz Orizaba Local 1342
- 19 El Sol de Parral Chihuahua Parral Local 444
- 20 El Sol de Puebla Puebla Puebla Local 3974
- 21 El Sol de Salamanca Guanajuato Salamanca Local 918
- 22 El Sol de San Luis San Luis Potosí San Luis Potosí Local 730
- 23 El Sol de Tampico Tamaulipas Tampico Local 757
- 24 El Sol de Tijuana Baja California Tijuana Local 1289
- 25 El Sol de Tlaxcala Tlaxcala Tlaxcala Local 1733
- 26 El Sol de Toluca Estado de México Toluca Local 1474
- 27 El Sol de Tulancingo Hidalgo Tulancingo Local 1566
- 28 El Sol de Zacatecas Zacatecas Zacatecas Local 674
- 29 El Sol de Zamora Michoacán Zamora Local 362

- 30 El Sol del Bajío Guanajuato Celaya Local 1196
- 31 El Sol del Centro Aguascalientes Aguascalientes Local 1367
- 32 El Sol del Hermosillo Sonora Hermosillo Local 814
- 33 El Sol del San Juan del Río Querétaro San Juan del Río Local 525
- 34 El Sol del Sinaloa Sinaloa Culiacán Local 1055
- 35 El Sudcaliforniano Baja California Sur La Paz Local 309
- 36 La Prensa Ciudad de México Ciudad de México Local 4142
- 37 La voz de la Frontera Baja California Mexicali Local 831
- 38 Milenio Ciudad de México Ciudad de México Nacional 1556
- 39 Quadratín Michoacán Morelia Local 830
- 40 Quadratín (Ciudad de México) Ciudad de México Ciudad de México Local 544
- 41 Quadratín (Colima) Colima Colima Local 32
- 42 Quadratín (Estado de México) Estado de México Toluca Local 1069
- 43 Quadratín (Guerrero) Guerrero Chilpancingo Local 1554
- 44 Quadratín (Hidalgo) Hidalgo Pachuca Local 123
- 45 Quadratín (Jalisco) Jalisco Guadalajara Local 434
- 46 Quadratín (Morelos) Morelos Cuernavaca Local 152
- 47 Quadratín (Oaxaca) Oaxaca Oaxaca Local 249
- 48 Quadratín (Querétato) Querétaro Querétaro Local 94
- 49 Quadratín (Quintana Roo) Quintana Roo Cancún Local 82
- 50 Quadratín (San Luís Potosí) San Luis Potosí San Luis Potosí Local 486
- 51 Quadratín (Tlaxcala) Tlaxcala Tlaxcala Local 298
- 52 Quadratín (Yucatán) Yucatán Mérida Local 191
- 53 Tribuna de San Luís Sonora San Luis Río Colorado Local 1064

Total 55175

Clasificación de notas eventos

Las 55175 notas que pasaron ambos filtros fueron clasificadas por un equipo de clasificadores²⁶⁴. A partir de la lectura y valoración del contenido de cada nota se las clasificó como **notas evento** (aquellas en las que se reporta uno de los eventos de interés) y **notas no evento** (aquellas que, aun teniendo las palabras clave, no remitían a un evento de interés). El producto de este proceso fue una base de datos de notas evento, que sirvió como insumo principal de la base de datos final.

Consolidación de la base de datos final

Las notas marcadas como evento fueron procesadas una vez más para extraer de cada una de ellas los datos que conforman la base de datos final, es decir, las variables de interés de esta investigación. Durante este proceso se llevó a cabo de desduplicación de eventos. Tempranamente encontramos que con frecuencia un mismo evento está cubierto por más de una nota. Para la desduplicación se utilizó el trabajo de clasificadores humanos que, aprovechando el orden en el tiempo de la base de datos de notas, indicaron como duplicadas redundantes a las notas que remitían a un mismo evento y no ofrecían información adicional. En los casos en los que había más de una nota para un evento dado y los datos no eran idénticos se realizó una selección de la nota que se consideraría de referencia utilizando como criterios al tiempo (priorizando notas más recientes) y la calidad de las fuentes primarias (priorizando información oficial sobre información no oficial).

Resultados

El resultado final es la base compuesta por 1605 eventos: 574 correspondientes a 2018, 543 del 2019 y 488 del 2020.

.....

²⁶⁴ La capacitación y supervisión del equipo de clasificadores estuvo a cargo de Carlos Silva. El equipo de clasificación estuvo conformado por Pavel López, Nahuel Valdéz, Diego Rodríguez, Ricardo Vázquez, Luis Fernando Ortigoza y Eduardo Gómez.

