

La Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2018-2024)

Un análisis desde la perspectiva de coherencia de políticas públicas



DIRECTOR DE LA OBRA:

Francisco Javier Rivas Rodríguez

AUTORES:

Doria del Mar Vélez Salas, Manuel Alejandro Vélez Salas, Laura Jimena Ambrosio Jaramillo, Gerardo Bonilla Alguera, Arturo Peláez Gálvez, Antonio Amador Arellano, Fernando Acosta Chávez, Jorge Monterrubio Salazar, Carlos Iván Martínez Medrano, Luis Jorge de la Peña Rodríguez, Teresa Martínez Trujillo, Ana Velasco Ugalde, Karen Pérez García, Norma Angélica Bautista Santiago, Néstor Octavio Guerrero Rojas, Yair Enrique Canizalez Madrigal, José Ángel Fernández Hernández, Óscar Rodríguez Chávez.

DISEÑO EDITORIAL:

Citlaly Andrade Paredes, Gabriela Fajardo Hernández

Primera edición, noviembre de 2020

ISBN en trámite

La Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2018-2024). Un análisis desde la perspectiva de coherencia de políticas públicas.

D.R. © OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO DE SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD
Leibnitz No. 20, PH 1, Col. Anzures, Alcaldía Miguel Hidalgo, C.P. 11590, México, Ciudad de México
www.onc.org.mx

Queda prohibida la reproducción total o parcial de este material, por cualquier medio, sin el previo y expreso consentimiento por escrito de los autores y del Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad.

Índice

- 05** | Presentación
- 07** | Introducción
- 11** | **CAPÍTULO 1**
El auge de las Fuerzas Armadas y la militarización
- 23** | **CAPÍTULO 2**
La prevención social del delito: un sofisma
- 37** | **CAPÍTULO 3**
Pleno respeto a los derechos humanos:
una quimera presidencial
- 45** | **CAPÍTULO 4**
El enfoque de género no está en las políticas públicas,
ni en el discurso oficial
- 60** | **CAPÍTULO 5**
Reformular el combate a las drogas: de la ruptura
a los buenos deseos
- 70** | **CAPÍTULO 6**
Recuperación y dignificación de los centros penitenciarios:
tan cerca de la privatización y tan lejos de la reinserción

80	CAPÍTULO 7 Federalismo y seguridad pública: conflictos generados por la tendencia centralizadora
91	CAPÍTULO 8 Emprender la construcción de la paz: el soliloquio presidencial de la “regeneración ética”
104	CAPÍTULO 9 Combate al uso de recursos de procedencia ilícita: más discurso que presupuesto
117	Conclusiones
121	Referencias

Presentación

Está por concluir 2020 perfilándose como el año más violento desde que existen registros en materia de seguridad. Hasta el momento no existe evidencia de que las cosas puedan mejorar en el mediano o incluso en el largo plazo. Han pasado dos años desde que las actuales autoridades federales recibieron al país en una profunda crisis de violencia que llevó a que 2017 y luego 2018, fueran los peores años en materia de homicidios dolosos y de otros delitos.

El presidente López prometió en campaña y luego en el periodo de transición que, desde el primer día de su gobierno, la violencia se contendría y revertiría, algo que no sucedió. Tampoco se cumplieron las promesas hechas por López en diciembre de 2018, enero, febrero, marzo, abril, octubre y diciembre de 2019. Al contrario, en el primer año de este gobierno se rebasaron todos los récords de incidencia de homicidios dolosos, lesiones dolosas, feminicidios, trata de personas, narcomenudeo y otros delitos de competencia federal y local.

La administración federal (2018-2024) está por cumplir sus primeros dos años de funciones. Tras haber transcurrido un tercio del periodo constitucional de gobierno, ya no es posible ni deseable culpar a las gestiones pasadas o a factores externos. Es momento de que la autollamada Cuarta Transformación empiece a asumir la responsabilidad de sus acciones y omisiones. No se le pide nada más ni nada menos que rendir cuentas. En democracia esta obligación es ineludible y no se acota a la publicación periódica de un informe de gobierno. Mucho menos se remite a las conferencias mañaneras que cada vez son más largas y donde la sustancia informativa es más corta.

En un bienio ya se ha acumulado suficiente evidencia para aproximarnos al éxito o fracaso de las políticas públicas. El tiempo de planeación ya ha quedado atrás, el análisis debe estar ahora en la implementación de las acciones de gobierno y los primeros resultados. Ya no hay manera de que la retórica oficial se imponga a la realidad de violencia y criminalidad que cotidianamente aqueja a una amplia mayoría de ciudadanas y ciudadanos. Ante este escenario, desde el ONC hemos decidido realizar un análisis pormenorizado de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP) de la administración federal (2018-2024) con el objetivo de identificar coherencia en su diseño y la brecha entre lo planeado y lo logrado.

Somos conscientes de que todavía es pronto para determinar el impacto real de las acciones gubernamentales en el marco de dicha Estrategia. No obstante, es un buen momento para evaluar el diseño, la formulación y la implementación de las políticas en materia de seguridad. Toda vez que la ENSP de la actual administración federal dista mucho de lo prometido en la campaña electoral, elegimos un enfoque analítico que prioriza la coherencia en el diseño de las intervenciones del Estado. Tal como lo indicaba nuestro pesimismo documentado y el trabajo de investigación que realizamos día con día en el ONC, los resultados no son prometedores. Así que, de alguna manera, este documento es también un llamado a realizar un “golpe de timón”. Vamos por la ruta equivocada, pero nunca es tarde para recapacitar y cambiar.

La ENSP (2018-2024) no solo representa la continuidad de las estrategias previas de combate al crimen organizado, sino que se caracteriza por una exacerbación de los aspectos más nocivos: a) militarización generalizada; b) omisiones en la atención a víctimas; c) minimización de violaciones a derechos humanos y violencia de género; d) desorden administrativo; e) desmantelamiento de instituciones; f) renuncia a la vía civil de construir mejores condiciones de seguridad; g) demagogia e incumplimiento de promesas; h) exceso de retórica y precariedad en el presupuesto; i) simulación y operación en áreas grises o al margen de la ley.

Estamos atestiguando la renuncia del Estado mexicano a hacerse del monopolio del uso legítimo de la violencia. En consecuencia, la ciudadanía queda en un perpetuo estado de indefensión. A la fecha, ha quedado claro que la democracia mexicana está sufriendo severos retrocesos. Los pesos y contrapesos que representan los poderes del Estado y las instituciones autónomas se están erosionando rápidamente. Ante este escenario, las organizaciones de la sociedad civil deben asumir la labor de presentar evidencia de las malas decisiones que se toman en materia de seguridad desde el Ejecutivo Federal, así como de documentar el desmantelamiento del entramado institucional que representa el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Cada vez hay menos decisiones colegiadas, basadas en evidencia y que respeten el pacto federal. En su lugar, cobra cada vez más fuerza el país en el que un solo hombre decide a capricho y voluntad cómo se debe administrar la seguridad pública.

Ante una narrativa oficial que se pretende imponer día con día desde el púlpito presidencial es urgente y necesario documentar la incoherencia entre lo prometido y lo realizado, entre lo llevado a cabo y lo logrado, entre lo alcanzado y lo que el país requiere. Documentar el fiasco en la ENSP es una manera de contribuir a la rendición de cuentas en el futuro próximo, a evitar el deslinde responsabilidades y a equilibrar el peso de cada actor político en la historia contemporánea del país. En suma, es una aportación analítica y documental a la construcción de un México seguro, en cuanto eso pueda volver a ser posible.

Es hora que la administración del presidente López se replantee las próximas acciones, consulte a expertos, escuche a las víctimas, deje la politiquería y establezca acciones sustentadas en datos, transparentes y evaluables a partir de indicadores objetivos, de lo contrario esta administración dejará un Estado en ruinas, centenares de miles de vidas perdidas y será recordado como el sexenio más violento de la historia de nuestro país.

FRANCISCO RIVAS
Director General

Introducción

El desprecio por la planeación y las instituciones

López Obrador ganó la elección presidencial, en gran medida, ofreciendo un “cambio de paradigma” en la política de seguridad. Esa modificación implicaba al menos tres ajustes sustantivos respecto a lo que habían hecho sus predecesores. En primer lugar, retirar a las Fuerzas Armadas de las labores que realizaban en materia en seguridad pública e interior. Lo que mediática y coloquialmente se llamó “regresar al ejército a los cuarteles”. En segundo lugar, “reformular el combate a las drogas”, es decir, abandonar la estrategia de detención de objetivos criminales prioritarios y legalizar el consumo de la marihuana. Esto formaba parte del “fin de la guerra contra el narco”. En tercer lugar, “pacificar a México” mediante políticas de prevención social del delito y la violencia. Bajo la consigna de “abrazos, no balazos” se anunciaron diversos programas de apoyo social con el objetivo de alejar a los jóvenes de la delincuencia, “becarios sí, sicarios no” en palabras del propio Presidente de la República.

El éxito de ese discurso político y pacifista se ha tornado la principal medida de su fracaso en el diseño e implementación de la Estrategia Nacional de Seguridad (2018-2024). Si la implementación es “el proceso que liga las intenciones del gobierno con su desempeño” (Pardo, Dussauge y Cejudo, 2018, p. 11); entonces, las intenciones de la actual administración federal son incongruentes con sus acciones: dicen una cosa y hacen otra. El cambio de paradigma se quedó en el candidato presidencial de oposición. Ha transcurrido el primer tercio de la administración federal que se autodenomina “Cuarta Transformación” y la política de seguridad real dista mucho de la que se presenta en el discurso.

Además, el cambio de paradigma implicaba la formulación de varias políticas sociales, de drogas, policiales, penitenciarias, etc.; mismas que han sido diseñadas e implementadas sin mayor articulación entre estas. Algunos programas sectoriales y específicos ni siquiera se han presentado. Una muestra más del desorden administrativo y el desdén por la planeación en un gobierno que prioriza la “lealtad ciega” sobre la capacidad técnica, la narrativa sobre la ejecución y los hechos alternativos sobre los datos duros.

El enfoque analítico

Para observar con cierto método el desastre administrativo que está imperando en el gobierno federal, recurrimos a un enfoque de políticas públicas centrado en la coherencia de su diseño interno y entre las políticas que se formulan desde distintas áreas. Desde esta perspectiva, la coherencia es “un atributo deseable de las políticas públicas” (Cejudo y Michel, 2014, p. 3). En términos generales se refiere a la consistencia en el diseño, a la alineación entre instrumentos y objetivos. Por ejemplo, si el fin de la ENSP es “cambiar el paradigma” de la lucha contra el cri-

men organizado, lo menos que se puede esperar es que las políticas formuladas para ello sean distintas a las implementadas en el pasado inmediato. Si así fuera, estaríamos atestiguando una estrategia coherente respecto a su objetivo central.

En el mismo tenor puede ser evaluada la congruencia entre el discurso político y la acción pública. Si un gobierno enfatiza que fortalecerá el combate al lavado de activos, pero no destina más recursos; estaríamos observando un esfuerzo institucional incoherente. Desde esta perspectiva la coherencia es deseable porque aporta un mínimo de orden al diseño de las políticas públicas. Dicho de otra manera, se trata de una condición necesaria, pero no suficiente para facilitar la implementación de las mismas y la consecución de los objetivos y metas estipulados.

Ahora bien, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública es una ruta de acción conformada por un conglomerado de políticas públicas. Es el primer documento oficial en el que se plasman las intenciones, los instrumentos, objetivos y metas con los que se pretende “pacificar al país”. Es el texto oficial en el que la administración federal (2018-2024) planteó su misión de “cambio de paradigma” en materia de seguridad. Este manuscrito de política pública fue aprobado por el Senado de la República y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 2019. El contenido es la base de lo que posteriormente, en el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024) se plasmó en el eje “Cambio de paradigma en seguridad” y que se desglosa en doce puntos¹. También es la parte sustantiva de lo que recientemente se presentó como el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana.

En estos tres documentos programáticos es deseable encontrar continuidad, articulación y coherencia. Por ello, es pertinente utilizar el enfoque de coherencia para observar este atributo o su ausencia en más de un nivel analítico. Desde esta perspectiva:

“Una política pública puede tener componentes que son coherentes entre sí; puede ser coherente con respecto a otra política o puede ser parte de un grupo de políticas públicas que guardan coherencia con otro grupo. Podemos identificar tres niveles de análisis desde los cuales evaluar la coherencia en las políticas públicas: la coherencia en las políticas (la coherencia interna), la coherencia entre políticas y la coherencia entre espacios de política”
Cejudo y Michel, 2014, p. 3

El “cambio de paradigma” pregonado en la narrativa oficial requeriría coherencia en los tres niveles. Por ello, el propósito de este documento es indagar sobre la coherencia del diseño de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2018-2024), así como entre las acciones de gobierno contempladas. Para validar o refutar la hipótesis del cambio de paradigma en la política

1 I. Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia; II. Garantizar empleo, educación, salud y bienestar; III. Pleno respeto a los derechos humanos; IV. Regeneración ética de las instituciones y de la sociedad; V. Reformular el combate a las drogas; VI. Emprender la construcción de la paz; VII. Recuperación y dignificación de las cárceles; VIII. Articular la seguridad nacional, la seguridad pública y la paz; IX. Repensar la seguridad nacional y reorientar las Fuerzas Armadas; X. Establecer la Guardia Nacional; XI. Coordinaciones nacionales, estatales y regionales; XII. Estrategias específicas.

de seguridad partiremos del análisis de los siguientes documentos: a) Estrategia Nacional de Seguridad (2018-2024), b) el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024), particularmente del Eje “Cambio de paradigma en Seguridad”; y c) el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana (2020-2024). Los instrumentos, metas y estrategias presentadas en esos documentos serán contrastados con datos y evidencia empírica.

Se trata de evaluar la ENSP en los mismos términos que han planteado sus diseñadores e implementadores. De manera complementaria, también se contrastará el discurso presidencial y del gabinete de seguridad con las acciones emprendidas. Aquí ya no estaríamos propiamente en el ámbito de la coherencia de políticas públicas, sino en el de la congruencia asociada a la ética pública de la responsabilidad. Esto es importante de verificar, sobre todo en un gobierno que se presenta como moralmente superior a la oposición y a cualquier voz disidente que cuestione su desempeño.

El contenido del documento

Este texto consta de nueve capítulos que corresponden a los ejes prioritarios que el propio gobierno federal ha definido en los tres documentos anteriormente mencionados. De esta manera, nos aproximaremos integralmente al diseño e implementación de la ENSP. En el primer capítulo, se analiza si la administración federal está cumpliendo con el compromiso presidencial de “regresar al Ejército a los cuarteles”. De manera minuciosa se describe cómo se gestó la creación de la Guardia Nacional y se pone énfasis en la trasgresión de la ley al dejar de lado su carácter civil. En esta primera sección se da cuenta de cómo se ha profundizado el proceso de militarización de la seguridad en México y otros sectores de la administración pública federal.

En el segundo capítulo, se verifica la coherencia de las políticas sociales respecto a sus objetivos de pacificación y prevención del delito. Se analiza si efectivamente los recursos de estos programas sociales prioritarios se están destinando en las zonas que más padecen la violencia y la inseguridad. En el tercer capítulo, se enfatiza la incoherencia de prometer pleno respeto a derechos fundamentales y dejar sin recursos y en la indefensión a periodistas y defensores de derechos humanos. También se da cuenta de la captura de un órgano autónomo nodal para la democracia: la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). En el cuarto capítulo, se pone a prueba el dicho de que el gobierno federal es una “transformación feminista”. A partir del análisis de la violencia de género y de las políticas para atender este problema, se ilustra que el verdadero movimiento feminista está en las calles, cada vez más inconforme con la negligencia gubernamental.

En el quinto capítulo, se realiza un pormenorizado análisis de la política de drogas y del estado vegetativo que guarda la iniciativa de legalizar el consumo recreativo de la marihuana. Dada la mayoría con la que cuenta el gobierno en ambas Cámaras, y que ha hecho valer para aprobar otras iniciativas, llama la atención que aún no se haya legislado para acatar lo determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación. También se muestra cómo el gobierno federal ha claudicado, mientras tanto, en los esfuerzos institucionales para asegurar y erradicar drogas. En el sexto capítulo, se analiza la política penitenciaria que no tiene claridad sobre sus objetivos en materia de reinserción social. En consecuencia, cada vez se encuentra más cerca de la política

neoliberal de privatización de los penales que tanto se criticó desde la oposición. Este hecho es una muestra más de la incongruencia entre el discurso y los hechos.

En el séptimo capítulo, también se presenta una perla más de incongruencia entre el discurso federalista de la seguridad y las acciones centralizadoras que están dejando sin apoyos a los gobiernos locales. La desaparición del FORTASEG, sin sustitución por otro instrumento, es la muestra más clara de ello. En el octavo capítulo se muestra cómo el gobierno tiende a relativizar los niveles de criminalidad y violencia y los subordina a prioridades de orden moral imposibles de medir. De esta manera, pareciera que el único intérprete de los avances en la “pacificación” del país es el Presidente de la República.

En el noveno capítulo, se analiza lo que podría ser la política potencialmente más exitosa de la actual administración. Se presenta evidencia de que las reformas legislativas para fortalecer el sistema anti lavado de activos apuntan en el sentido correcto, tal como lo han recomendado organismos internacionales. Sin embargo, el precario apoyo presupuestal y la insistencia de poner en marcha proyectos sin pies ni cabeza, no permiten avanzar al ritmo que se requiere. Finalmente, a manera de balance, se presentan conclusiones generales a la luz del enfoque sobre coherencia de políticas públicas.

CAPÍTULO 1

El auge de las Fuerzas Armadas y la militarización del país

“Las fuerzas militares y la Guardia Nacional son una misma cosa. Sostener que la Guardia Nacional es una especie de policía, una institución civil, no es más que un burdo ardid político”

José Manuel Vicanco, 2020

El objetivo prioritario número 8 de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2018-2024) se refiere a mejorar las condiciones de “seguridad pública, seguridad nacional y paz”. Todo ello a partir de tres instrumentos: la “reorientación de las Fuerzas Armadas”, la creación de la Guardia Nacional y un esquema de coordinaciones nacionales, regionales y estatales. El elemento común en este aspecto de la ENSP radica en las Fuerzas Armadas. Cuando se presentó este documento programático ante el Senado de la República en febrero de 2019 ya era claro que el gobierno federal no pensaba cumplir con su promesa de “retirar al Ejército a sus cuarteles”. En el documento se menciona “un papel protagónico”, pero acotado a “la formación, estructuración y capacitación de la Guardia Nacional” (ENSP, 2020). Esta misma intención, ya era suficiente motivo de preocupación sobre el carácter civil de la Guardia Nacional. Lo que siguió es ampliamente conocido, el protagonismo de las Fuerzas Armadas ha trascendido el ámbito de la seguridad pública.

A continuación se presenta el análisis de tres aspectos que dan cuenta del auge que han cobrado las Fuerzas Armadas, que no solo no regresaron a sus cuarteles, sino que se han expandido a diversos sectores de la administración pública federal. En un primer momento se analizará cómo se fue ajustando la propuesta de creación de Guardia Nacional hasta convertirla en el “caballo de Troya” para perpetuar la presencia del Ejército y la Marina en labores de seguridad pública. En la segunda parte, se presentará evidencia de que no hay cambio de paradigma, sino más de lo mismo. Finalmente, analizaremos algunos de los efectos nocivos de este proceso de “constabularización”, particularmente en materia de derechos humanos.

1.1 La militarización vía la Guardia Nacional:

12

Parafraseando la aria más famosa de la ópera *Rigoletto*, la postura de López Obrador sobre el rol del ejército en la política de seguridad es “voluble, cual hoja al viento, cambia de acento y de pensamiento”. Basta hacer un breve recorrido por su discurso electoral y contrastarlo con sus acciones de gobierno. El 31 de enero de 2006, López Obrador se reunió con el embajador de Estados Unidos en México, Antontio O. Garza. De acuerdo con el cable 06MEXICO505_a², filtrado por *Wikileaks*, la propuesta de seguridad de AMLO se basaba en dos aspectos sustantivos: a) dotar a los militares de mayor autoridad para combatir al narcotráfico; y b) desaparecer la Secretaría de Seguridad Pública y dejar a la Policía Federal Preventiva bajo el control administrativo de la Secretaría de Gobernación.

Unos meses después, el 6 de junio de 2006, durante el debate presidencial esta propuesta fue reafirmada. En su intervención sobre el tema “seguridad pública y combate a la corrupción” sostuvo lo siguiente:

“Hay que evitar la corrupción en los cuerpos policiacos. Hay que evitar que se asocie la delincuencia organizada con la autoridad. No caer en el error de proteger a una banda y castigar a otra. Hay que aplicar la ley por parejo [...] También vamos a dar más facultades al Ejército para el combate al crimen organizado”³

2 El documento íntegro se puede consultar en: https://wikileaks.org/plusd/cables/06MEXICO505_a.html

3 El debate completo se pueden consultar en: <https://www.youtube.com/watch?v=9W0vWxLGVBM>

La frase citada se encuentra en el minuto 23.

Como se puede observar, la propuesta de AMLO en el 2006 era la misma que en 2012 implementó el Presidente Peña Nieto. En ese entonces, como hoy, el discurso se basaba en una inherente capacidad de las Fuerzas Armadas para no ser corrompidas. Seis años después, cuando las Fuerzas Armadas lideraban algunos de los Operativos Conjuntos para hacer frente al crimen organizado, AMLO cambió radicalmente su discurso. El 6 de febrero de 2012, el entonces candidato presidencial por la alianza PRD-MC-PT, emitió un mensaje en el que sostenía lo siguiente:

“el ejército no está preparado para esta función, su encargo es otro: defender la soberanía nacional. Y no debe de seguirse exponiendo al ejército, es una institución que debemos de cuidar todos. Tenemos que ir regresando al ejército, en la medida que se va profesionalizando la policía. Ese es mi plan, creo que nos va a llevar seis meses”⁴
Regeneración TV, 2012.

Desde entonces, las cuentas alegres y las estimaciones a “ojo de buen cubero” ya caracterizaban el discurso político de quien hoy ocupa la Titularidad del Ejecutivo Federal. Seis años después, durante el proceso electoral de 2018, esta misma propuesta de campaña fue llevada al Proyecto de Nación 2018-2024 que fue el documento base de la plataforma electoral registrada ante el Instituto Electoral. En dicho documento se estableció que “la política sobre el retiro del Ejército de las calles no se hará de manera inmediata” (p. 460). Tras ganar las elecciones, durante el periodo de transición, la propuesta se empezó a diluir. En agosto de 2018, Alfonso Durazo, propuesta del presidente electo para encabezar la Secretaría de Seguridad Pública, declaraba que el retiro del Ejército sería gradual y se estimaba “una baja significativa en los próximos tres años” (Becerril y Ballinas, 2018).

Tras la aprobación de la Ley de la Guardia Nacional, publicada en el DOF el 27 de mayo de 2019, quedó claro que las Fuerzas Armadas seguirían desempeñando labores de seguridad pública e interior por el resto del periodo de gobierno de López Obrador. El 11 de mayo de 2020 se publicó el “Decreto por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”⁵. En el Acuerdo Primero de dicho documento se establece lo siguiente:

“Se ordena a la Fuerza Armada permanente a participar de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada subordinada y complementaria con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública a cargo de ésta última, durante el tiempo en que dicha institución policial desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, sin que dicha participación exceda de cinco años contados a partir de la entrada en vigor 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 el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación”.

4 El video completo se puede consultar en: https://www.youtube.com/watch?v=53rKQb5N2C8&feature=emb_logo

5 El texto íntegro se puede consultar en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020

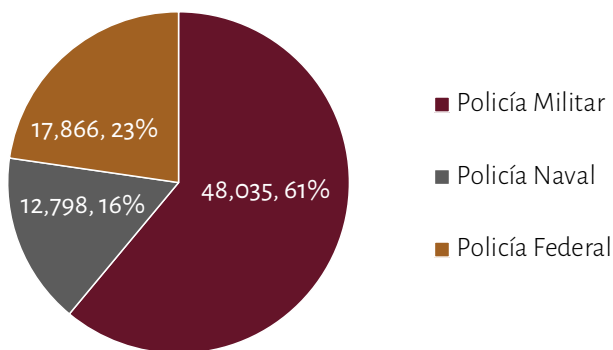
En resumidas cuentas, el Presidente de la República dispone de las Fuerzas Armadas hasta el final de su sexenio y por partida doble. Por un lado, los elementos del Ejército y la Marina Armada que realizaban operaciones en el marco del “Esfuerzo Nacional de la Lucha contra el Narcotráfico”, lo seguirán haciendo. Por el otro, elementos de la Policía Militar y Naval patrullarán el país con el uniforme de la Guardia Nacional. Este simple hecho indica que la militarización se ha redoblado en el país. En la siguiente sección abordaremos otro aspecto que no es menor, la ampliación de las tareas de militares a otras áreas sustantivas de la administración pública.

Ahora bien, la principal incoherencia en el diseño de la política nacional de seguridad pública radica en que la estructura planteada empodera a las autoridades castrenses, aunque en la formalidad sean las instancias civiles las responsables de la implementación. Si esto es resultado de una intención deliberada o de un pésimo proceso de planeación, da igual. El hecho es que la Ley de la Guardia Nacional y los documentos programáticos anteriormente citados establecen algo y se hace otra cosa. En cualquier caso es un indicio de que la administración federal opera al margen de la ley. Este es el motivo por el que se han empezado a tramitar amparos, pues por la vía del decreto, el Presidente de la República está logrando ir más allá de lo que en su momento se pretendió con la Ley de Seguridad Interior y que por decisión de la SCJN tuvo que ser abrogada en octubre de 2019.

A continuación mostraremos algo que a estas alturas del sexenio puede resultar obvio, que el carácter civil de la Guardia Nacional está únicamente en la ley y en el discurso gubernamental. Posteriormente, analizaremos el amparo otorgado por un Juez Federal que, aunque no es determinante para modificar la política, sí sienta un precedente clave para documentar la inconstitucionalidad de la medida. En ambos casos, se ilustra la incongruencia entre el discurso centrado en “no mentir, no robar y no traicionar” y la operación al margen de la ley de una institución creada en esta administración.

De acuerdo con el artículo 4º de la Ley de la Guardia Nacional, esta es “[...] una institución de seguridad pública, de carácter civil [...] adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría [de Seguridad Pública y Protección Ciudadana]” (LGN, Art. 4). En la práctica, como se ilustra en la siguiente gráfica, el 77% de los 78,699 elementos que la conforman son militares comisionados y 31 de las 32 coordinaciones estatales se encuentran bajo el mando de militares en activo (Guardia Nacional, 2019).

GRÁFICA 1. Integración de la Guardia Nacional por origen de sus elementos (2019)



Fuente: Elaboración del ONC con datos del Primer Informe de Actividades de la Guardia Nacional (2019)

Si 7 de cada 10 elementos son personal militar comisionado a la Guardia Nacional no se puede sostener que sea una institución de carácter civil. No solo por la formación castrense que recibieron, sino porque siguen dependiendo administrativamente de la SEDENA y SEMAR. Por esta razón, aunque jerárquicamente la Guardia Nacional se encuentre adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, operativamente está bajo el mando de las Fuerzas Armadas que controlan 31 de 32 mandos en Coordinaciones Estatales. Por si fuera poco, los cuarteles que se están construyendo no son propiedad de la Secretaría de Seguridad sino de la SEDENA y SEMAR. Entonces, si el recurso humano y la infraestructura son de las Fuerzas Armadas, ¿dónde están las características civiles de la nueva corporación de seguridad?

Aún con el carácter militarizado de la Guardia Nacional, se esperaba que su creación y despliegue en territorio nacional habría sido suficiente para que la SEDENA y SEMAR cesaran sus operaciones. Desafortunadamente, tampoco ha sido el caso. De acuerdo con el Informe “Militarización en la 4T (2018-2020)”:

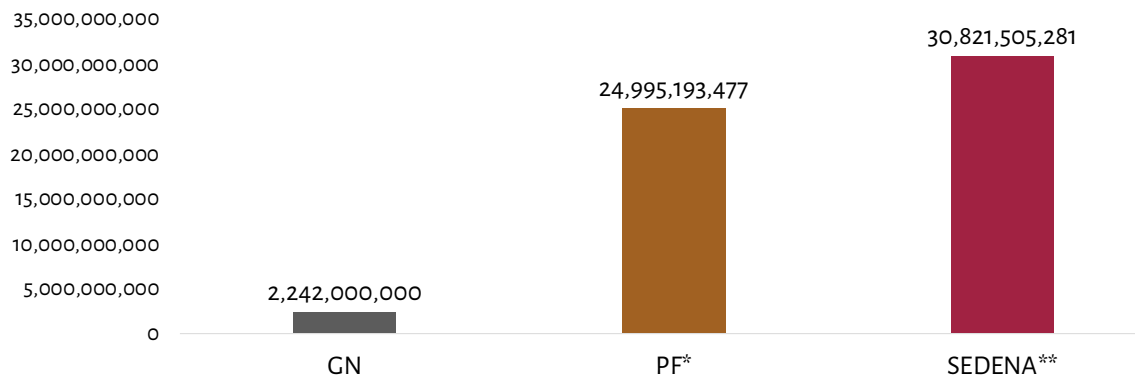
“En 2018 había más de 96 mil miembros de la SEDENA, la SEMAR y la Policía Federal desplegados en el territorio nacional para realizar tareas de seguridad pública, 78 mil 551 de SEDENA y SEMAR y 18 mil policías federales. Hasta mayo de 2020 solo había 90 mil 91 miembros de la Guardia Nacional desplegados. No obstante, en marzo de 2020 la SEDENA reveló a través de una solicitud de transparencia que mantenía 54 mil 314 desplegados en varias labores.”

IBERO, 2020, p. 17

15

En sentido estricto, en los primeros meses de mayo de 2020 hay casi 50 mil militares y marinos más que dos años antes realizando labores de seguridad pública. Lejos de regresar a las Fuerzas Armadas a los cuarteles se desplegó a más elementos en las calles y poblaciones rurales del país. Si revisamos el presupuesto del año fiscal 2020, veremos que se refuerza esta lógica. Hay coherencia entre lo realizado (al margen de la ley y de contenido de los documentos programáticos) y la asignación de recursos económicos. Como se puede apreciar en la siguiente gráfica, el presupuesto de la Guardia Nacional es apenas significativo y, aún si lo sumamos al de la Policía Federal (que ya está extinta, pero por inercia sigue apareciendo en el presupuesto) es menor que la partida presupuestal de SEDENA para labores de “seguridad interior” (PEF, 2020).

GRÁFICA 2. Presupuesto en materia de seguridad (2020)



Fuente: Elaboración del ONC con datos de la SHCP (2020)

*Para labores de “prevención del delito con perspectiva nacional”

**Para labores de “seguridad interior”

Como se aprecia, la distribución del dinero público respalda las órdenes presidenciales en materia de seguridad, pero contradice el mandato legal. La asignación de recursos presupuestales es incoherente con la política de “reorientar la labor de las Fuerzas Armadas” y del “cambio de paradigma” en materia de seguridad. Sin embargo, es congruente con el discurso presidencial esgrimido cada mañana en Palacio Nacional o la locación en turno.

Más allá de la (in)eficiencia de esta estrategia de reforzamiento de la labor de las Fuerzas Armadas emerge una preocupación sobre la constitucionalidad de estas medidas. Tras la publicación en el DOF del Decreto que establecía las bases para que las Fuerzas Armadas permanecieran hasta cinco años más realizando labores de seguridad pública, diversas organizaciones de la sociedad civil tramitaron un amparo argumentando la inconstitucionalidad de dicha decisión presidencial. El pasado 9 de octubre de 2020 el Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa con sede en la Ciudad de México resolvió el amparo solicitado por México Unido contra la Delincuencia (MUCD) y consideró inconstitucional el texto en cuestión. De acuerdo con los promotores del amparo:

“el juez rescata que, al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/1996, la Suprema Corte interpretó del artículo 129 que la Constitución establece que las Fuerzas Armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen, sólo si se cumplen ciertas condiciones: 1) una autorización previa por mandamiento escrito del presidente constitucional que funde y motive su intervención; 2) la actualización de circunstancias excepcionales; 3) la intervención en cuestión se rija por los criterios de no permanencia, temporalidad y delimitación territorial; y 4) la subordinación al mando y supervisión de las autoridades civiles en todo operativo. Señaló que también son requisitos constitucionales para la participación castrense en este tipo de labores: el respeto a los derechos humanos”
Reyes y Álvarez, 2020

Llama la atención el inciso 4, referente a la subordinación al mando civil que debe tener toda intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, así sea de manera subsidiaria. Ya hemos explicado que ni siquiera la Guardia Nacional está operativamente bajo el mando del o la Titular de la SSPC, mucho menos los casi 50 mil elementos de las Fuerzas Armadas que se mantienen realizando estas labores.

1.2 El auge de las Fuerzas Armadas

Por decisión presidencial las Fuerzas Armadas están ampliando su ámbito de acción, incluso más allá de las cuestionadas labores de seguridad pública. Algunas de estas funciones resultan insólitas, pero no requieren la emisión de algún decreto o la reforma a ciertas leyes. Por ejemplo, la distribución de medicamentos, la supervisión de ductos de combustible, combatir el sargazo o el apoyo para la entrega de recursos de diversos programas sociales. Las que resultan más preocupantes y que sí requieren respaldo legal más allá de la instrucción del Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas son las relacionadas con la construcción y la administración de puertos y aduanas.

El 20 de diciembre de 2018, a escasos días de haber tomado posesión del cargo, el Presidente anunció que serían el Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos las instancias responsables de la construcción del nuevo Aeropuerto de Santa Lucía. No se trata de una ocurrencia cotidiana, sino de una decisión con severas implicaciones para las funciones regulares de la SEDENA. En marzo de 2020 el Ejecutivo Federal anunció que el Ejército hará mucho más que construir el aeropuerto, pues también administrará las operaciones civiles y comerciales. Esta labor implica un complejo arreglo administrativo, ya que “la ley obliga a que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes haga la concesión del aeropuerto a una “sociedad mercantil”, de ahí la creación de una empresa con el nombre Sociedad Anónima de Capital Variable (S.A. de C.V.) Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, que tendrá participación estatal mayoritaria, pero también inversión privada” (García, 2020).

Para tener una idea más clara de lo que implica el involucramiento de la SEDENA en estos menesteres, veamos lo siguiente:

“La nueva empresa estará presidida por un general, André Georges Foullon, recién nombrado general de división. El general confirmó que la estructura orgánica de la empresa estará a cargo de 26 militares, de los cuales 19 pertenecen al Ejército y siete a la Fuerza Aérea Mexicana. En el consejo de administración también estarán representantes de las Secretarías de Comunicaciones, Hacienda, de Banjército, el banco de los militares, la Fuerza Aérea Mexicana y dos consejeros independientes “de reconocida calidad moral”
García, 2020

Además de un presupuesto de miles de millones de pesos por el resto del sexenio, el Ejército ampliará su capacidad de interlocución con el sector privado nacional e internacional. Por si fuera poco, el Presidente de la República decidió encargarle al Ejército la construcción de dos tramos del Tren Maya. Llama la atención que durante el inicio de los trabajos en Yucatán, el

General Secretario de la Defensa Nacional, Luis Cresensio Sandoval, aprovechó la ocasión para justificar la intervención de los militares en este tipo de labores. En su argumentación aludió a la fracción IV del artículo primero de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (Urrutia, 2020). Este apartado de la norma establece cinco misiones generales, a saber:

- I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;
- II. Garantizar la seguridad interior;
- III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;
- IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y
- V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

Sin embargo, la construcción de infraestructura estratégica de comunicaciones y transportes difícilmente podría ser considerada como una “obra social”, mucho menos una “acción cívica”. En el mejor de los casos, este artículo justifica el apoyo al programa Sembrando Vida mediante el uso de viveros militares para producir los entregables de esta política pública.

Diversas organizaciones de la sociedad civil, organizadas en el Colectivo #NoMásDerroches tramitaron amparos para suspender la construcción del aeropuerto y le fueron otorgados. En un hecho insólito, que indica el protagonismo creciente de las Fuerzas Armadas, la SEDENA interpuso una demanda ante el Juez Quinto de Distrito en Materia Administrativa argumentando que la cancelación de la construcción vulnera la seguridad nacional. De esta manera, el Ejército logró la suspensión definitiva del amparo.

Probablemente para equilibrar el empoderamiento de las Fuerzas Armadas, el 17 de julio de 2020, el Presidente de la República anunció su decisión de que la SEMAR se hiciera cargo de las aduanas y puertos del país. Entre otras cosas, esto propició la renuncia del Secretario de Comunicaciones y Transportes, Javier Jiménez Espriú. En atención a esta instrucción, el 8 de septiembre de 2020 la Diputada de MORENA, Juanita Guerra Mena presentó la iniciativa “Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y de la Ley de Puertos”⁶. El objetivo central de dicha iniciativa era que la SEMAR se hiciera cargo de lo siguiente:

“a) la prevención de la contaminación marina originada por embarcaciones o artefactos navales; b) regular las comunicaciones y transportes por agua, así como formular y conducir las políticas y programas para su desarrollo, de acuerdo a las necesidades del país; c) regular, promover y organizar a la marina mercante, así como establecer los requisitos que deba satisfacer el personal técnico de la marina mercante y conceder las licencias y autorizaciones respectivas; d) adjudicar y otorgar contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de servicios relacionados con las comunicaciones y transportes por agua con embarcaciones o artefactos navales;

6 El texto íntegro se puede consultar en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/09/asun_4065596_20200908_1599584786.pdf

y, e) coordinar en los puertos marítimos y fluviales las actividades y servicios marítimos y portuarios, los medios de transporte que operen en ellos y los servicios principales, auxiliares y conexos de las vías generales de comunicación para su eficiente operación y funcionamiento[...]"
SIL Gobernación, 2020

A diferencia de lo acontecido con la legalización de la marihuana (ver capítulo 5 de este documento), esta iniciativa fue aprobada en ambas cámaras en menos de dos meses. El pasado 28 de octubre obtuvo la mayoría en el Senado y fue enviada al Ejecutivo para su publicación. No obstante, desde la sociedad civil se considera que esta reforma es inconstitucional, pues “se violaría el artículo 129 de la Constitución federal el cual es muy claro al establecer que “ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar” (Estrada, 2020).

Todo parece indicar que caerá en el terreno de la SCJN decidir si las nuevas funciones y facultades de las Fuerzas Armadas son constitucionales o no. Independientemente de ello, es un hecho que la ampliación del ámbito de competencia es una señal inequívoca más de la militarización que caracteriza a la ENSP. Justamente aquí radica otra gran incoherencia entre el diagnóstico y los acciones emprendidas. En el segundo párrafo del inciso a del objetivo 8, se establece lo siguiente:

“Si el Ejército y la Marina han experimentado desgaste y pérdida de confianza entre algunos sectores de la población, ello se ha debido a órdenes del mando civil de participar en acciones represivas. Ha fallado la estrategia, no la actuación de nuestras fuerzas armadas, por ellos con la instauración de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, se da una participación, concreta, regulada y ordenada a estos cuerpos siempre bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos”
ENSP, 2019

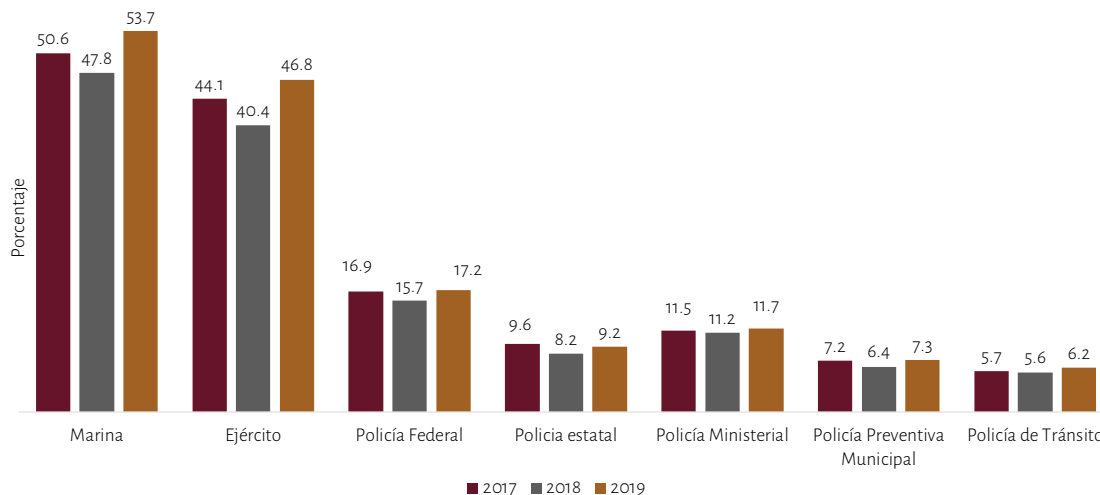
19

Como se mostrará en la siguiente gráfica, la disminución de la confianza ciudadana en el Ejército y la Marina registrada entre 2017 y 2018 no es suficiente para afirmar que “han experimentado un desgaste”. Una variación de 3.7 y 2.8 puntos porcentuales, respectivamente, puede explicarse por el margen de error en la encuesta. Si efectivamente, la población considerara represoras a estas instituciones del Estado Mexicano, los niveles de confianza ciudadana estarían más cercanos a los que registra la policía ministerial o las agencias policiales locales. Por otro lado, como también se aprecia en la gráfica 3, es probable que el repunte en el incremento de la confianza ciudadana en el Ejército y la Marina se deba a las nuevas funciones que están realizando. Sin embargo, esta situación se puede revertir en el mediano plazo.

Lo anterior significa que a pesar de la resistencia retórica por parte del gobierno para implementar acciones de control de la criminalidad mediante el uso de la fuerza, en la realidad, las Fuerzas Armadas representan todavía el principal activo con el que cuenta la autoridad federal para inhibir la delincuencia y la violencia. Ello sin embargo, implica el potencial riesgo de desgaste institucional por parte de los institutos armados, e incrementa la probabilidad de hechos

relacionados con el uso excesivo de la fuerza y la violación sistemática de los derechos humanos. Aunque también, paradójicamente, una fuente de “desgaste” puede ser la falta de resultados que la SEDENA y SEMAR podrían registrar dada su nula experiencia institucional en muchas de las nuevas funciones. Así como de la sobrecarga de trabajo que ello implica.

GRÁFICA 3. Población que “confía mucho” en las instituciones de seguridad (2017-2019)



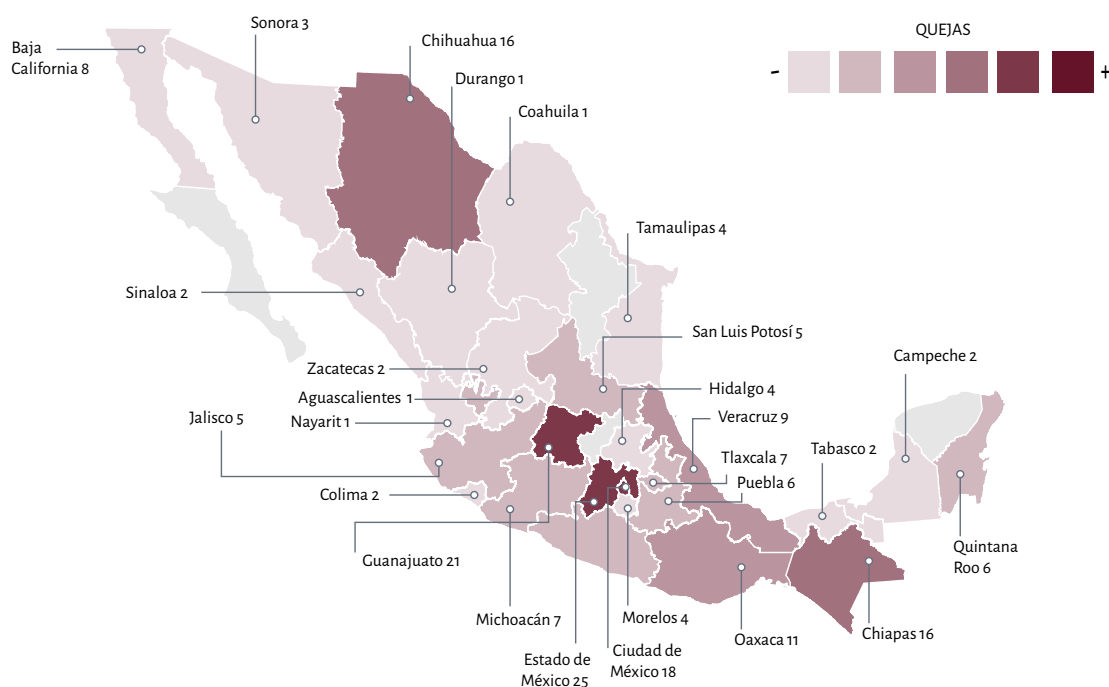
Fuente: Instituto Nacional de Geografía y Estadística, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública.

Una muestra más del poder que están ganando las Fuerzas Armadas se puede notar en el desistimiento de cargos en contra del ex Secretario de la Defensa Nacional, General Salvador Cienfuegos, por parte del Departamento de Justicia de Estados Unidos. A la fecha, la versión más sólida es que fueron las Fuerzas Armadas las que presionaron para que Presidencia de la República, a través de la Cancillería Mexicana lograra que el General fuera juzgado en México. A reserva de lo que logre la Fiscalía General de la República, es bastante plausible pensar que la SEDENA y SEMAR se involucran cada vez más en la toma de decisiones políticas con trascendencia judicial.

1.3 El impacto en los derechos humanos

Si revisamos los expedientes de queja que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos inició por distintos hechos violatorios, observaremos que no hay distinción entre la operación de la Guardia Nacional y el Ejército Mexicano. En el periodo enero-septiembre la SEDENA acumuló 237 quejas y la Guardia Nacional 209. Como se indica en el siguiente mapa, la mayor parte de estas se concentraron en entidades donde la Guardia Nacional está desempeñando algunas de las nuevas tareas asignadas por el Presidente de la República. En Guanajuato están combatiendo el huachicol, en Chiapas están conteniendo a migrantes provenientes de Centroamérica y en Chihuahua reprimiendo letalmente protestas de ciudadanos que exigen su derecho al agua. La excepción sería el Estado de México, entidad en la que están realizando labores de corte policial.

MAPA 1. Quejas por violaciones a derechos humanos: Guardia Nacional (2020)



Fuente: Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos (CNDH, 2020).

Probablemente muchas de estas quejas por violaciones podrían evitarse si funcionara una instancia contemplada en la ENSP: el Consejo para la Construcción de la Paz. Este documento programático estipula lo siguiente:

“Se establecerá lo antes posible el Consejo para la Construcción de la Paz, que será una instancia de vinculación y articulación entre todas las instituciones y actores de México y del extranjero que trabajen por la paz; contribuirá a articular las iniciativas gubernamentales en esta materia; difundirá la cultura de paz; promoverá estudios y propuestas y realizará conjuntamente con universidades estudios y propuestas sobre los vínculos entre la paz y la justicia, el desarrollo, los derechos humanos, la superación de la pobreza y la participación ciudadana. Este Consejo difundirá en escuelas y medios de información mensajes y materiales que expresen que la paz es posible y que es moral, social, política y económicamente superior y preferible a la violencia. Asimismo, formará mediadores y asumirá la mediación de conflictos locales. Esa instancia contribuirá a que el conjunto del gobierno federal opere con un enfoque de construcción de la paz y de resolución de conflictos e impulsará a todos los organismos públicos a actuar en esa misma dirección”
ENSP, 2019

Tal como documentamos en el ONC desde hace más de un año⁷. La integración de este Consejo no era mala idea, pero en ese entonces, como hasta ahora el Consejo para la Construcción de la Paz brilla por su ausencia. Incluso, a pesar de que desde el Sendo fue exhortado el ex Titular de la SSPC a cumplir con la instalación de este órgano de deliberación sobre la implementación de la ENSP.

Conclusiones

El principal error de la ENSP 2018-2024 es reforzar la militarización. A dos años de gobierno el Ejército y la Marina siguen en las calles con más elementos que en los sexenios pasados. La creación de la Guardia Nacional y la forma en la que está siendo conformada e implementada ha contribuido a incrementar el poder de las Fuerzas Armadas. La seguridad pública ya es un área de incidencia más de la política castrense que ahora también se dedica a diversas labores, es una especie de instancia de asuntos especiales. Paradójicamente, la preocupación del Presidente López Obrador se puede hacer realidad durante su mandato: el desgaste del Ejército.

7 Para mayor referencia revisar el texto “Cimientos de las políticas de seguridad: primeros pasos y tareas pendientes”.

CAPÍTULO 2

La prevención social del delito: un sofisma

“[...]son acertados los apoyos que se están dando al campo, a las mujeres solteras y a los adultos mayores, como acciones de desarrollo social, pero no son prevención, aunque nos los vendan así”

María Elena Morera, Causa en Común 2019

La política de seguridad del actual gobierno, reflejada en sus tres principales documentos normativos en materia de seguridad pública (ENSP, PND, PSSPC), menciona de forma específica tanto políticas y programas de desarrollo social como aspectos de prevención del delito. La mención de la política social en este apartado se basa en la premisa de que la generación de empleo, las oportunidades de educación, el acceso a servicios de salud y los programas de desarrollo económico atacan “las causas profundas del auge delictivo” y reducen la base social de la criminalidad. No obstante, la evidencia indica que no necesariamente la política social es la mejor política de prevención del delito. Como se mostrará a continuación, hay mejores maneras de prevenir el delito y, sobre todo, los apoyos sociales se están distribuyendo de manera incoherente y poco estratégica, al menos para los fines de prevención.

2.1 La política social y la prevención social del delito y la violencia: el desorden administrativo

En la ENSP se estipula que la acción específica “prevención del delito”: (a) apoye la desarticulación de los entramados delictivos más violentos (narcotráfico, robo de hidrocarburos, robo a autotransportes de carga, entre otros), (b) contribuya a interrumpir los fenómenos de violencia interpersonal (en la pareja, el hogar, o la escuela), (c) ayude a facilitar el acceso de las personas a salud, educación, trabajo y vivienda, (d) promueva la cultura de la legalidad y la ética pública, así como la movilización de la comunidad en torno a la solución pacífica de sus conflictos y problemas de inseguridad, y (e) permita sentar las bases para la reconciliación entre la sociedad y las instituciones encargadas de brindar seguridad y procurar e impartir justicia.

Para el caso de la prevención del delito se establecen tres metas que se miden a través de la tasa de prevalencia delictiva por cada 100 mil habitantes, el porcentaje de la población de 18 años y más que percibe inseguridad en su municipio o demarcación territorial, y el porcentaje de proyectos municipales concertados en el rubro de prevención en FORTASEG que reportaron cumplimiento total en los criterios mínimos que define el subsidio. Mientras que el PSSPC no detalla ni vincula las estrategias o acciones puntuales de cada objetivo con las metas para el bienestar que persigue, es decir, no aclara cómo o en qué medida se espera que cada acción puntual contribuya a alcanzar la meta. Esta es la primera señal de incoherencia entre los documentos programáticos analizados. Esta situación no es menor, si además consideramos que aunque la ENSP lo menciona, a la fecha no ha sido publicado el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y Delincuencia, instrumento que en mucho ayudaría a esclarecer la instrumentación de esta política.

Como pudimos observar en los documentos oficiales de la política de seguridad pública nacional, la prevención del delito abarca una gran cantidad de dependencias, instituciones, y niveles de gobierno que toca coordinar a la SSPC. Sin embargo, buena parte de estas encomiendan se van perdiendo en el camino entre la ENSP y el PSSPC, y entre el nivel federal y los estados y municipios. Y es que toda la política de prevención está orientada a trabajarla en coordinación con otras dependencias y niveles de gobierno, sin tener un componente propio que lidere o ejemplifique cómo se concibe la prevención del delito. Si la SSPC debe articular la política social de la Secretaría de Bienestar con la de política de seguridad, ¿en qué momento y con qué

instrumento podría hacerlo? Aunque las coordinaciones estatales y regionales fueran el lugar para la coordinación territorial de los programas sociales y de seguridad, en cada mesa estará ya definido con qué objetivos y recursos cuenta cada programa al momento de la esperada coordinación. Es decir, las decisiones más importantes ya fueron tomadas en otro momento y lugar.

La tarea de coordinar la política de prevención enfrenta la necesidad de tener recursos y estrategias para incentivar la cooperación. Es cierto que la SSPC cuenta con la Guardia Nacional, el SESNSP o el CNI, pero eso no significa que estén necesariamente orientados a funcionar con lógicas territoriales en cooperación con gobiernos estatales o municipales, o que los recursos con que se cuentan puedan movilizarse de acuerdo a donde haya mayor cooperación. En este punto se hace evidente la falta de un Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y Delincuencia que muestre a la federación trabajando en programas funcionales con los que sea deseable para los estados trabajar.

En la presente administración la lógica de planeación sustentada en el Presupuesto Basado en Resultados ha perdido presencia como guía en el diseño y operación de las políticas y programas del gobierno federal. De inicio, se observa confusión en los planteamientos de los principales documentos de planeación. En el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND), se menciona que la actual administración ha decidido cambiar las medidas de guerra (sic) por una política de paz y seguridad integral que ataque a lo que ahí se denomina las raíces del descontrol delictivo y de la pérdida de seguridad. Para mostrar congruencia, en el PND se menciona a la Estrategia Nacional de Seguridad y se destaca el objetivo número dos de dicha estrategia:

“Garantizar empleo, educación, salud y bienestar mediante la creación de puestos de trabajo, el cumplimiento del derecho de todos los jóvenes del país a la educación superior, la inversión en infraestructura y servicios de salud y por medio de los programas regionales, sectoriales y coyunturales de desarrollo: Jóvenes Construyendo el Futuro, Instituto Nacional de Salud para el Bienestar, Universidades para el Bienestar, Pensión Universal para Personas Adultas Mayores, Becas “Benito Juárez”, Crédito Ganadero a la Palabra, Producción para el Bienestar, Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, programas de Comunidades Sustentables “Sembrando Vida”, de Infraestructura Carretera, Zona Libre de la Frontera Norte, Tren Maya, Corredor Multimodal Interoceánico y Aeropuerto “Felipe Ángeles” en Santa Lucía”
Estrategia Nacional, 2019

De esta forma, el PND plantea a la mencionada estrategia como un medio para alcanzar mayor bienestar a través de una serie de programas que se identifican como prioritarios. Si se asume a los programas prioritarios, y en específico, a los programas sociales, como un conjunto de medios para alcanzar el objetivo de seguridad, la prevención del delito y la violencia, estos deberían ser coherentes. La breve revisión que aquí se presenta, muestra que estos programas no tienen claro el objetivo superior al que contribuyen, ni cómo ni en qué medida lo harán.

2.2 Diagnósticos y nula articulación entre programas sectoriales

En este contexto, en este apartado se analiza si los programas sociales tienen la capacidad para atender, en conjunto, a toda la población que padece el problema que la política pública busca resolver. Se examinan primero, los diagnósticos y reglas de operación de los programas prioritarios de índole social para determinar si en conjunto logran complementariedad y contribuyen al logro del objetivo de seguridad.

Para analizar si estos programas tienen el alcance requerido para la prevención del delito y la violencia se intentó ubicar los Diagnósticos de cada uno de ellos. La búsqueda sencilla de estos documentos arrojó que existen, pero muchos de ellos no están disponibles de manera inmediata. Contrario a lo que ocurría en administraciones federales anteriores, en las que se podía (aún se pueden encontrar dichos documentos en las páginas web de la secretaría), en la actual no se encontraron dichos documentos para la mayoría de los programas considerados. Debido a que no se encontraron disponibles todos los diagnósticos de los programas, se utilizaron además las Reglas de Operación 2020 de estos para obtener información sobre sus objetivos, población objetivo y su alcance en relación con la prevención del delito y la violencia.

De todos los programas anteriormente descritos, se consideraron únicamente programas de las Secretarías de Trabajo y Previsión Social y de la Secretaría de Educación porque son los que más se enfocan en la población joven que, de acuerdo con los diagnósticos, sería la más propensa a involucrarse en actividades criminales. Los programas estrella de la Secretaría de Bienestar se centran en adultos mayores y los de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en aspectos de infraestructura.

TABLA 1. Población objetivo, objetivos y alcance en la prevención del delito y la violencia de los programas prioritarios en la Secretaría de Educación

Programa	Población objetivo	Objetivo General	Alcance prevención del delito y la violencia
Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez	Familias con niñas, niños y/o adolescentes inscritos en Instituciones de Educación Básica (i) ubicados en localidades prioritarias y/o con infantes menores de cinco años que residan en esas localidades; o, (ii) tienen un ingreso mensual per cápita estimado menor a la Línea de Pobreza por Ingresos (LPI).	Contribuir a que las niñas, niños y adolescentes inscritos/as en Instituciones de Educación Básica del Sistema Educativo Nacional y que son integrantes de familias pobres, marginadas o que habitan en localidades prioritarias o asisten a escuelas en esas localidades, permanezcan y continúen sus estudios, mediante una beca.	No hay una mención explícita o directa en relación con este tema. Sólo en el Programa Sectorial de Educación hay referencias a la atención a zonas de alta incidencia de inseguridad (sin definirse que indicadores se utilizan o a partir de qué nivel una zona tiene altos índices de inseguridad).

CONTINUACIÓN DE LA TABLA 1. Población objetivo, objetivos y alcance en la prevención del delito y la violencia de los programas prioritarios en la Secretaría de Educación

Programa	Población objetivo	Objetivo General	Alcance prevención del delito y la violencia
Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	Alumnos/as inscritos en Instituciones de Educación Media Superior del Sistema Educativo Nacional (IPEMS) en la modalidad escolarizada o mixta o en otras IEMS de modalidad escolarizada que se ubiquen en localidades o municipios indígenas, localidades o municipios de alta o muy alta marginación o en Zonas de Atención Prioritaria.	Lograr que los/as alumnos/as inscritos en IPEMS de modalidad escolarizada o mixta o en otras IEMS de modalidad escolarizada que se ubiquen en localidades o municipios indígenas, localidades o municipios de alta o muy alta marginación o en Zonas de Atención Prioritaria, permanezcan y concluyan de este tipo educativo, mediante una beca.	
Jóvenes escribiendo el futuro	Alumnos/as inscritos en (i) Instituciones Públicas de Educación Superior (IPES) consideradas con cobertura total, (ii) cualquier otra IPES, en cuyo caso deberá tener al momento de solicitar su incorporación al Programa hasta 29 años cumplidos al 31 de diciembre de 2020 y un ingreso estimado mensual per cápita menor a la LPI en función del estrato rural/urbano de su localidad de residencia; o, (iii) una IES que cuente con un convenio vigente de colaboración firmado con la Coordinación Nacional y que otorgue una beca académica del 100% al alumno/a solicitante y éste/a cumpla con los requisitos establecidos.	Lograr que los/as alumnos/as inscritos en una IPES considerada con cobertura total, cualquier otra IPES en las que los/as alumnos/as cumplan con los requisitos establecidos o en otras IES que cuenten con convenio vigente de colaboración firmado con la Coordinación Nacional y otorguen una beca académica del 100% al/a la alumno/a solicitante y éste/a cumpla con los requisitos establecidos, permanezcan y concluyan este tipo educativo, mediante una beca.	No hay una mención explícita o directa en relación con este tema. Sólo en el Programa Sectorial de Educación hay referencias a la atención a zonas de alta incidencia de inseguridad (sin definirse que indicadores se utilizan o a partir de qué nivel una zona tiene altos índices de inseguridad).

Fuente: Elaboración del ONC con datos de los diagnósticos y reglas de operación de los programas.

El cuadro anterior presenta a las poblaciones objetivo de los programas y sus objetivos. En la revisión de estos aspectos no se encontraron elementos que relacionen explícita o directamente la delimitación de las poblaciones objetivo con la atención de la prevención del delito o la violencia. En el Programa Sectorial de Educación no hay alguna mención o relación con la Estrategia Nacional de Seguridad. Solo las estrategias prioritarias; Estrategia prioritaria 4.2 Expandir la oferta de espacios educativos para ampliar la cobertura de los servicios educativos con atención prioritaria a las comunidades con mayor rezago social, marginación y violencia; y la Estrategia prioritaria 5.2 Promover la participación de todos los grupos sociales en los programas de cultura física y deporte, priorizando a los grupos en situación de vulnerabilidad para propiciar la cohesión social; hacen referencia a los altos índices de violencia e inseguridad. Veamos ahora qué sucede con los programas de la STPS.

TABLA 2. Población objetivo, objetivos y alcance en la prevención del delito y la violencia de los programas prioritarios en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Programa	Población objetivo	Objetivo General	Alcance prevención del delito y la violencia
Jóvenes Construyendo el Futuro	La población objetivo que atiende el Programa es de jóvenes entre 18 a 29 años que no estudian y no trabajan al momento de solicitar su incorporación en el Programa y declaren estar en condiciones de participar en el mismo. En la implementación y operación del Programa se dará prioridad a las y los jóvenes solicitantes que habiten en municipios de alta y muy alta marginación, con altos índices de violencia y a integrantes de grupos históricamente discriminados.	Incluir en actividades productivas a jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan, propiciando la conexión de los mismos con unidades económicas dispuestas y con posibilidad de brindarles capacitación en el trabajo.	El programa atiende a un grupo específico de población y u criterio para identificar y posiblemente cuantificar a este grupo se refiere a las personas que se encuentren en municipios con altos índices de violencia.

Fuente: Elaboración del ONC con datos de los diagnósticos y reglas de operación de los programas.

Del programa prioritario en STPS se pudo consultar su Diagnóstico. En el documento sobresale que del problema que pretende atender, la población de jóvenes entre los 18 y los 29 años que no estudia ni trabaja, pero tiene la disponibilidad para hacerlo, una de las causas que se muestran se refiere a la violencia e inseguridad. Se menciona lo siguiente:

“la estigmatización social, aunada a la precariedad económica, abonan el terreno para que miles de jóvenes asuman actitudes antisociales, incluyendo el riesgo de ser captados por el crimen organizado. No es fortuito que, como lo revelan distintas investigaciones estadísticas, tanto los responsables de las actividades delincuenciales como las víctimas de la violencia desatada a partir de 2006 sean preponderantemente jóvenes—en su mayoría hombres—con poca instrucción o que desertaron del sistema escolar.”

Diagnóstico, PJCF, 2019

Por otra parte, en el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024 se señala que:

“la juventud en nuestro país ha sido un sector de la población que durante las administraciones pasadas fue olvidado y marginado. La falta de oportunidades, derechos y políticas públicas para el desarrollo de los jóvenes en México, provocó una ruptura en el tejido social que ha derivado, entre otras problemáticas, en desempleo, crisis de violencia e inseguridad”.

PSTPS, 2020

Así mismo, el mencionado Programa sectorial indica que “Los objetivos 4 y 5 “Dignificar el trabajo y estimular la productividad mediante la vigilancia al cumplimiento de la normativa laboral” y “Lograr la inserción en un empleo formal de las personas desempleadas, trabajadores en condiciones críticas de ocupación y personas inactivas con disponibilidad para trabajar, con atención preferencial a quienes enfrentan barreras de acceso a un empleo formal” tienen que ver con la ruta hacia la garantía de derechos a la que apunta el PND, relacionada con la aplicación de la normativa laboral muchas veces ignorada; con garantizar el empleo como elemento del bienestar; con la promoción de empleos dignos para que “ningún ciudadano mexicano se vea obligado a abandonar su lugar de residencia por pobreza, marginación, falta de perspectivas de realización personal o inseguridad” (PST, 2020). A pesar de las referencias indicadas en los párrafos anteriores, no se encontraron elementos con base en indicadores de inseguridad y violencia que utilice el programa para identificar a su población objetivo.

El examen previo de los programas prioritarios de esta administración en términos de política social ha mostrado que existe poca relación o coherencia entre la política de seguridad y la política social. Las poblaciones objetivo de la política social no se concentran en grupos que se caractericen por ser aquellos que requieren acciones que ayuden a prevenir el delito y la inseguridad. De hecho, ni siquiera en la Estrategia de Seguridad se define claramente qué grupos de población enfrentan de manera más apremiante condiciones de violencia e inseguridad.

2.3 Los programas sociales son suficientes para prevenir la violencia e inseguridad

Aunque se ha encontrado escasa relación entre los programas sociales y la política de seguridad en materia de diseño de los primeros, a continuación se examina lo que sucede al considerar la instrumentación de los programas. El diseño de los programas sociales omite identificar a sus poblaciones objetivo con indicadores de violencia e inseguridad, pero es posible que la instru-

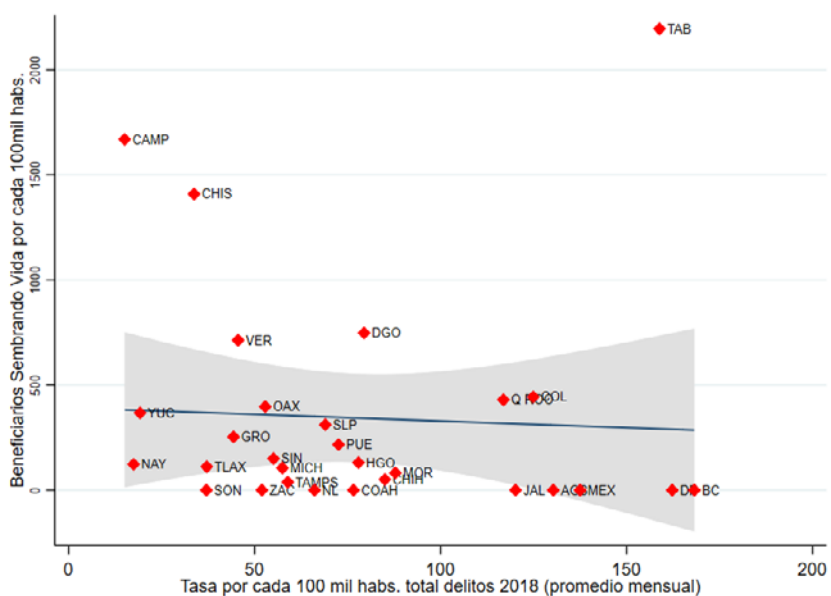
mentación de estos dirija los apoyos o los focalice en aquellas entidades con mayores índices delictivos o de inseguridad. Para evaluar esta posibilidad, se relacionan las tasas de beneficiarios de los programas prioritarios con las tasas de incidencia delictiva por cada 100 mil habitantes. Si los programas sociales se focalizan en las entidades con mayores tasas delictivas, esperaríamos una relación directa con las tasas de beneficiarios. Ahora sí se consideran los programas de la Secretaría del Bienestar y de SEDATU.

Las siguientes gráficas muestran la relación entre la tasa por cada 100 mil habitantes del total de delitos (promedio mensual en 2018⁸) y las tasas de beneficiarios de los programas prioritarios por cada 100 mil habitantes por entidad federativa. Se esperaría que a mayor tasa delictiva se encontrara en promedio una mayor tasa de beneficiarios de programas sociales, es decir una relación directa o gráficas con líneas de ajuste con pendiente positiva. No obstante; las gráficas muestran lo contrario, a mayores tasas de incidencia delictiva se observan menores tasas de beneficiarios de los programas prioritarios.

En las siguientes tres gráficas se puede observar la relación entre las tasas de beneficiarios de programas prioritarios de la Secretaría del Bienestar y la incidencia delictiva.

GRÁFICAS 4-6. Relación entre la tasa por cada 100 mil habitantes del total de delitos (promedio mensual en 2018) y la tasa de beneficiarios de los programas prioritarios en la Secretaría de Bienestar por cada 100 mil habitantes

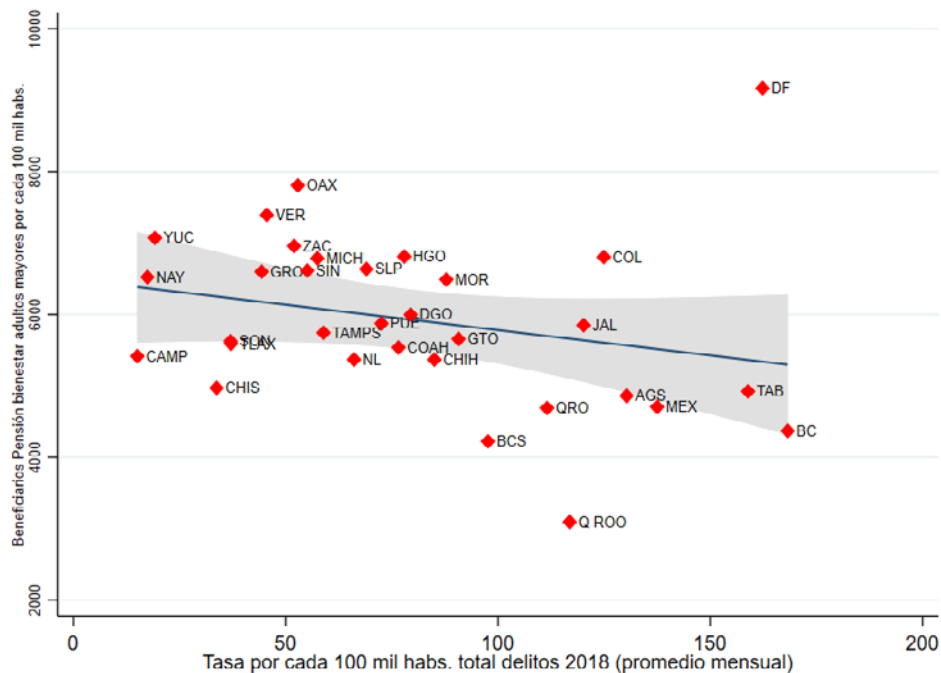
4. Programa Sembrando vida



Fuente: Elaboración del ONC con información de la Secretaría del Bienestar y el SESNSP.

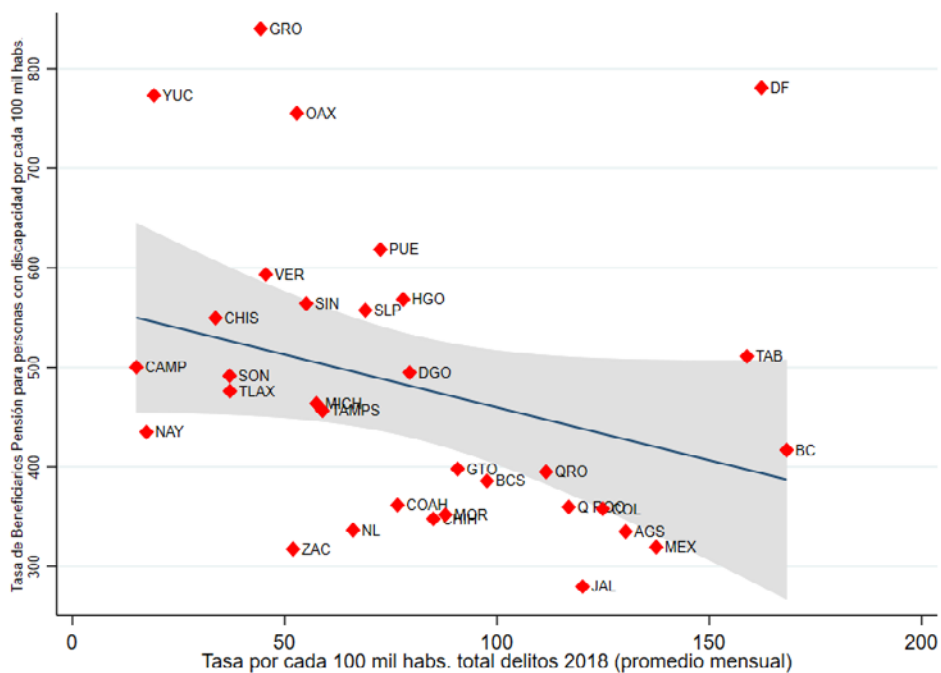
8 Se eligió este año por ser el dato con el que inició la actual administración y que podría servir de línea base para las intervenciones con objeto de disminuir los niveles de violencia e inseguridad.

5. Pensión para el Bienestar de Personas Adultas Mayores



Fuente: Elaboración del ONC con información de la Secretaría del Bienestar y el SESNSP.

6. Pensión para el Bienestar de Personas con discapacidad

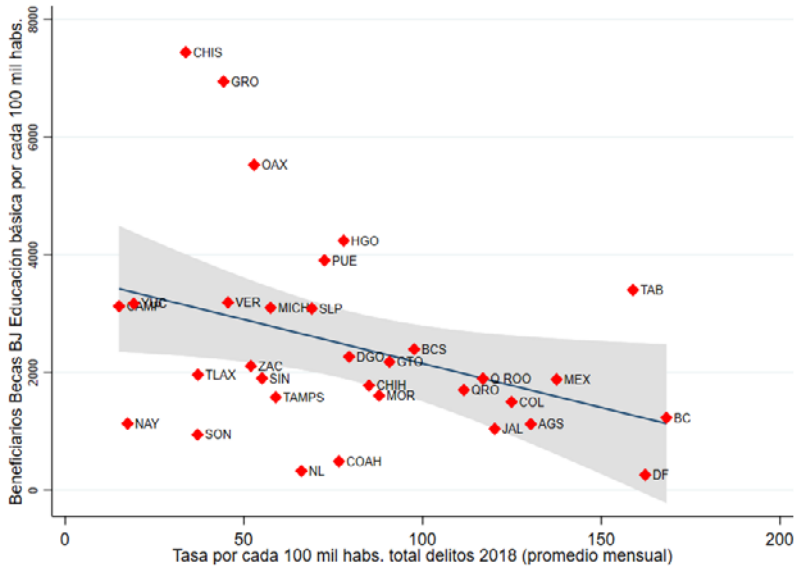


Fuente: Elaboración del ONC con información de la Secretaría del Bienestar y el SESNSP.

A continuación se presentan las gráficas de la misma relación, pero en los programas prioritarios de la Secretaría de Educación.

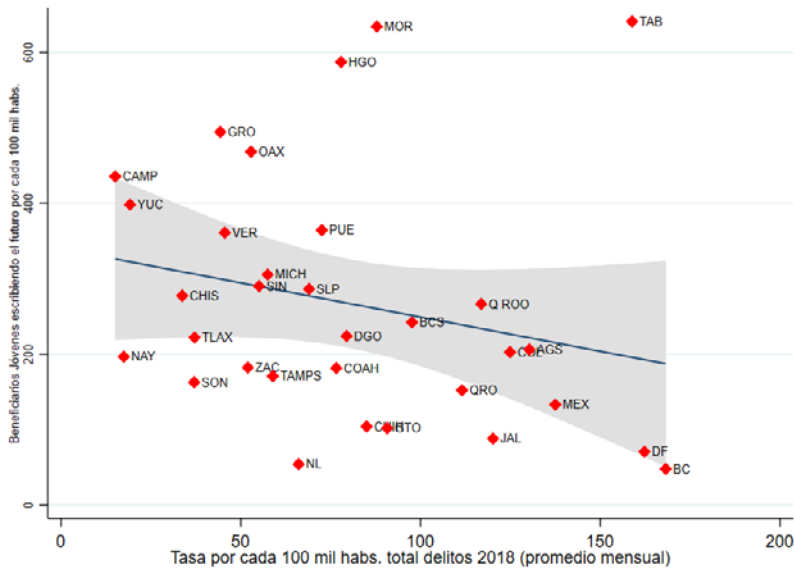
GRÁFICAS 7-9. Relación entre la tasa por cada 100 mil habitantes del total de delitos (promedio mensual en 2018) y la tasa de beneficiarios de los programas prioritarios en la Secretaría de Educación por cada 100 mil habitantes

7. Programa Becas Benito Juárez Educación Básica



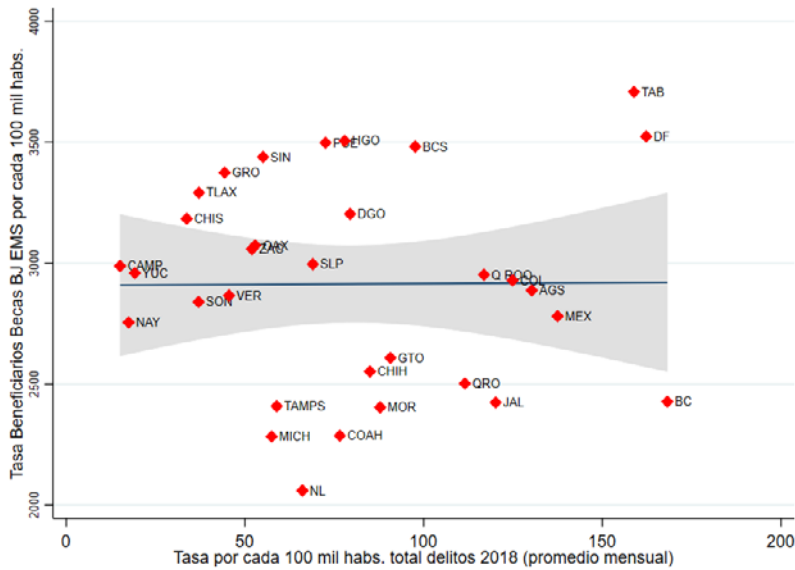
Fuente: Elaboración del ONC con información de la Secretaría de Educación y el SESNSP.

8. Programa Jóvenes escribiendo el futuro



Fuente: Elaboración del ONC con información de la Secretaría de Educación y el SESNSP.

9. Programa Becas Benito Juárez Educación Media Superior

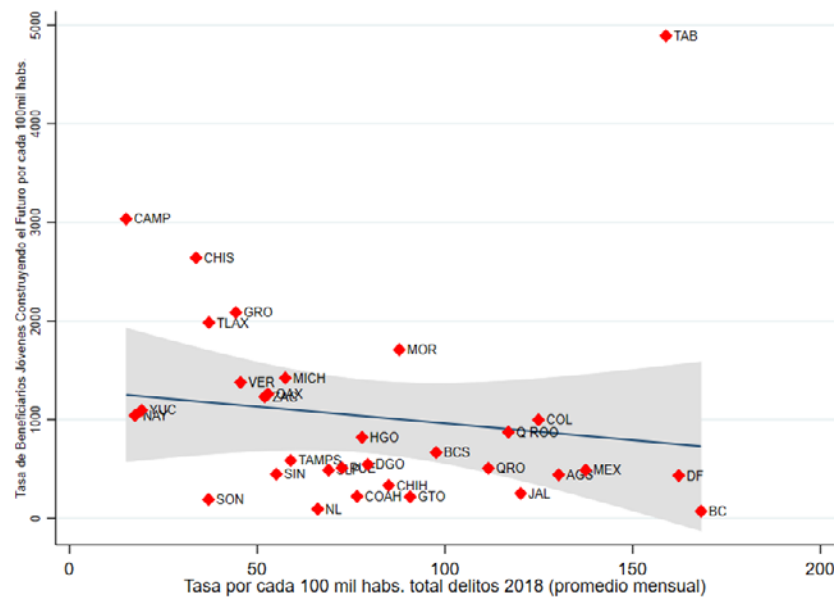


Fuente: Elaboración del ONC con información de la Secretaría de Educación y el SESNSP.

A continuación se presenta la gráfica correspondiente a la relación entre tasa de beneficiarios del programa nodal de la STPS y la incidencia delictiva en las entidades federativas.

GRÁFICA 10. Relación entre la tasa por cada 100 mil habitantes del total de delitos (promedio mensual en 2018) y la tasa de beneficiarios del Programa Jóvenes construyendo el futuro por cada 100 mil habitantes

Programa Jóvenes construyendo el futuro

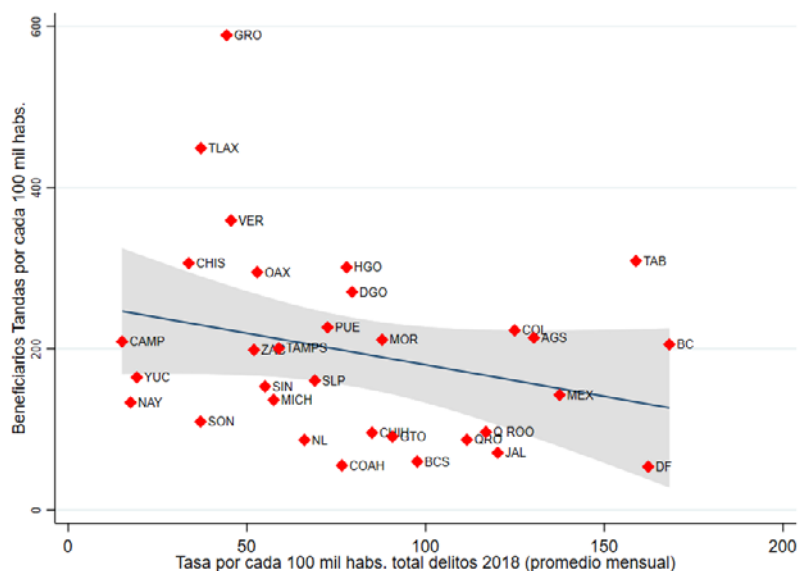


Fuente: Elaboración del ONC con información de la STPS y el SESNSP.

Finalmente, realizamos la misma prueba con el programa de la Secretaría de Economía con el que se pretende disminuir la incidencia delictiva y prevenir el delito.

GRÁFICA 11. Relación entre la tasa por cada 100 mil habitantes del total de delitos (promedio mensual en 2018) y la tasa de beneficiarios del Programa de Microcréditos para el Bienestar por cada 100 mil habitantes

Programa de Microcréditos para el Bienestar o “Programa de Tandas para el Bienestar”



Fuente: Elaboración del ONC con información de la Secretaría de Economía y el SESNSP.

Las gráficas anteriores nos muestran una primera aproximación a la escasa relación de la política social y sus programas con la política de seguridad. La política social no se diseña ni se instrumenta como herramienta que se enfoque en la prevención del delito y la inseguridad. No solo se trata de una planeación deficiente entre la política social y la política de seguridad, la evidencia en cuanto a la instrumentación nos permite señalar que los programas sociales prioritarios tienen otros criterios que guían su focalización y ellos no son los indicadores de incidencia delictiva e inseguridad. A las múltiples recomendaciones que ya se han realizado a los programas sociales prioritarios (sobresalen las Evaluaciones de diseño con trabajo de campo 2019-2020 publicadas por el Coneval en el presente año), hay que agregar que si se pretenden utilizar como herramientas para contribuir a la prevención del delito y la inseguridad, hace falta trabajar en el mejoramiento de su diseño e instrumentación.

A la luz de la evidencia recabada, es pertinente preguntarse si ¿la mejor política de seguridad es la social?. Con base en lo expuesto en el apartado previo, se puede concluir que no existe coordinación entre la política social y la política de prevención. En algunos documentos de planeación se establece cierta relación entre la política de seguridad con la política social. La relación se plantea en la Estrategia de Seguridad como un objetivo, esto es, la estrategia se plantea lograr bienestar en la población. Por otra parte, en el Programa Sectorial de Bienestar,

se establece a las insuficientes intervenciones de política social como una de las causas de la inseguridad y violencia. Estas relaciones, no se ven plasmadas en el diseño de los programas sociales ni en su instrumentación.

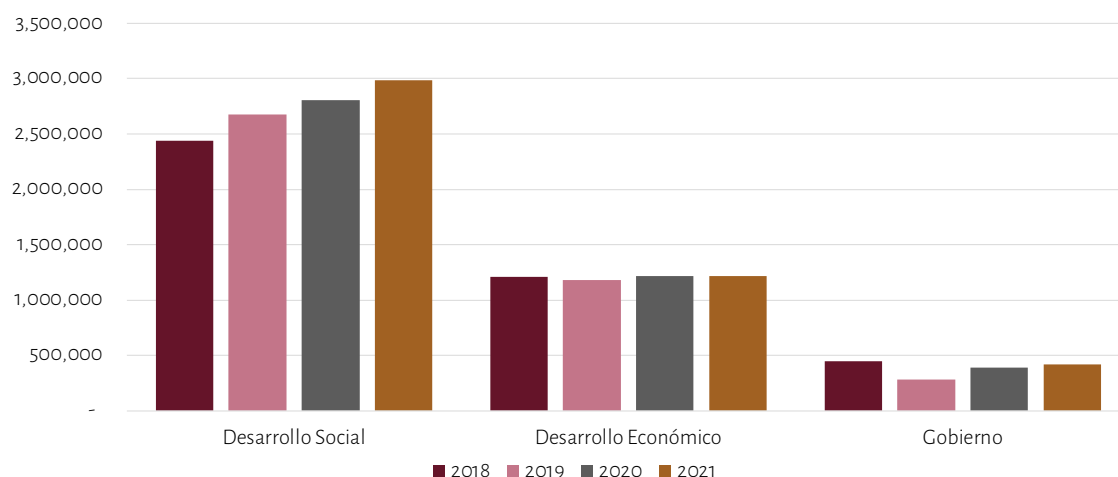
En esta administración no se ha erigido algún mecanismo de coordinación, como los analizados por el Coneval en 2018. De esta manera, además de que los programas sociales no guardan coherencia con la política de seguridad, también resultan insuficientes para atender la tarea de prevenir la violencia e inseguridad (y no están diseñados para ello) y no existe coordinación entre las políticas mencionadas. Se esperaría que existiera un mecanismo en el cual, las distintas dependencias involucradas en la política social y la política de seguridad pudieran definir papeles, trabajos, áreas de responsabilidad, así como compartir información y prácticas con el objetivo de lograr mayor eficiencia en la instrumentación de los programas, sociales y de seguridad, orientados a resolver el problema de violencia e inseguridad.

En lugar de lo anterior, solo se conoce como mecanismo de coordinación, la Coordinación General de Programas para el Desarrollo. Dicha coordinación solo se encarga de “Coordinar a los delegados estatales y regionales del gobierno federal. Ejecuta los programas integrales de desarrollo económico-social en beneficio de las comunidades, pueblos, municipios y estados.” Los *Lineamientos generales para la coordinación e implementación de los programas integrales para el desarrollo* en su Anexo numeral Segundo establecen que “La planeación e implementación de los Programas Integrales para el Desarrollo, tendrán como prioridad para ser beneficiarios a las personas que habiten en zonas de población mayoritariamente indígena, zonas con mayor grado de marginación o zonas con altos índices de violencia, según los mecanismos establecidos por la Secretaría de Bienestar.” No se encuentra entonces, en los documentos de planeación e instrumentación de la política social algún elemento que promueva la coordinación entre política social y política de seguridad.

Por otro lado, el Manual sobre la aplicación eficaz de las directrices para la prevención del delito de la UNODC identifica cuatro categorías principales de la prevención del delito: el desarrollo social, el enfoque local o comunitario, la prevención de situaciones propicias para el delito, y la reinserción social. Por supuesto que en la política de prevención de un país no se puede omitir ninguna de ellas y en caso de México todos los enfoques son abordados en la política de seguridad de la actual administración.

Sin embargo, aunque todos los enfoques sean abordados, no es difícil determinar cuales han sido priorizados y cuáles relegados si ponemos atención a los recursos y tiempo dedicados a cada uno. En general, los programas de desarrollo social promueven “el bienestar de las personas y fomentan un comportamiento favorable a la sociedad”, por lo que se les puede considerar formas de prevención del delito. Con esto en mente es que el actual gobierno ha dedicado una buena parte del presupuesto a programas sociales, incluso a costa de reducir o desaparecer otros programas o fondos del gobierno federal. El problema es que atacar “las causas profundas del auge delictivo” no consiste solo en incrementar el gasto social. De acuerdo con UNODC, “Se deben integrar consideraciones de prevención del delito en todos los programas y políticas sociales y económicos pertinentes”, es decir, no basta con ejercer el gasto, se deben incluir enfoques de prevención del delito en las políticas de empleo, educación, salud, planificación urbana, etcétera.

GRÁFICA 12. Clasificación funcional de gasto programable 2018-2021 (cuenta pública 2018 y 2019, presupuesto de egresos 2020, y proyecto de presupuesto de egresos 2021) Millones de pesos



Fuente: Elaboración del ONC con información de las Secretarías.

Otro enfoque priorizado ha sido la prevención de situaciones propicias para el delito, específicamente en el rubro de aumentar el esfuerzo y el riesgo a los delincuentes, a través de la creación de una nueva institución federal de seguridad como la Guardia Nacional. Una vez más, aunque la medida parece acertada al hacer crecer el número de elementos y disponerlos en un despliegue territorial fijo (en coordinaciones regionales fijas, en vez de operativos estatales temporales) su carácter nacional y su operación de tipo militar la aleja del modelo de policía descentralizada, en comunicación con la comunidad, y orientada a la solución de problemas. Dedicar los recursos de seguridad para su uso centralizado va en detrimento del enfoque local o comunitario, aunque este, y el tema de la reinserción social, serán abordados en los capítulos 6 y 7 de este documento.

Conclusiones

Como hemos visto a lo largo del capítulo, la política de prevención del delito de la actual administración federal ha confiado en demasía en que los programas sociales serán la piedra angular de la transformación del panorama delincencial del país. Sin embargo, el diseño y operación de esos programas no cuentan con la visión de una política de estado en materia de seguridad, y cabe mencionar que la política de seguridad tampoco opera en torno a una visión de desarrollo social. Y es que el problema no es cuál política lidera a la otra, sino la ausencia de los mecanismos que ligen una con la otra.

Mientras en el gobierno federal se siga pensando que su gasto social sin visión de prevención del delito es la mejor política de seguridad, no podrá coordinar con éxito ningún programa de prevención, por la sola razón de que carece aún de una visión integral, de un plan nacional, y de un reconocimiento de la importancia de los actores locales.

CAPÍTULO 3

Pleno respeto a los derechos humanos: una quimera presidencial

“En México matan a un periodista y no pasa nada.”

Jorge Ramos,
The New York Times, febrero 2020

En México, la labor periodística y la defensa de los derechos humanos es una carrera que se autolimita por las propias condiciones estructurales del lugar en donde estas profesiones se ejercen. Es así, que el análisis de su ejercicio, su influencia en el medio en donde se desarrolla y la respuesta institucional que los acompaña, debe de ser vista desde un enfoque en donde se garantice la plena libertad de expresión y se reconozca su labor en la construcción de instituciones democráticas y autorreflexivas. El análisis debe realizarse más allá de la narrativa oficial difundida desde las conferencias de prensa.

Un primer acercamiento que invita a evaluar este escenario es a través de los propios documentos emitidos desde el gobierno federal. Tanto la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP 2018-2024), el Programa Nacional de Desarrollo (PND 2019-2024) y la reciente publicación del Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana (PSSPC 2020-2024), son un marco inicial que permite observar el nivel de prioridad que mantienen estos actores para la agenda nacional y como estos responden a las presiones internacionales derivadas de acuerdos previamente ratificados por este o los gobiernos anteriores. Un gobierno que ha prometido un “cambio de paradigma”, debería ser consecuente y reforzar la protección de derechos humanos; simplemente porque fue uno de los aspectos que más criticaron desde la oposición las y los servidores públicos de la actual administración federal.

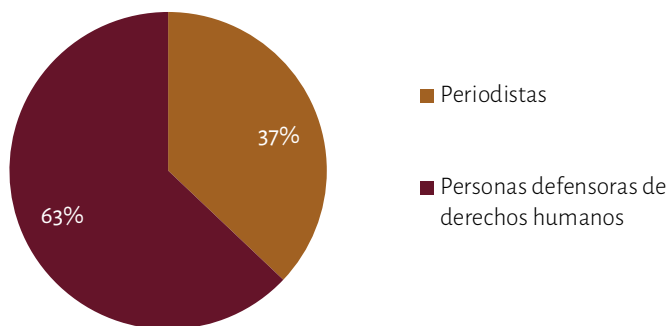
Este capítulo está dividido en tres subapartados. El primero de estos expone el trabajo realizado desde el gobierno federal para garantizar el cumplimiento del Mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas. El segundo pone sobre la mesa y cuestiona la participación de las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional en la protección de ambos gremios. Finalmente, analizamos el trabajo de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) como organismo observador en la materia durante los últimos dos años.

38

3.1 El Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas: incierta reingeniería y menos presupuesto

El Mecanismo se crea en junio de 2012 como un primer paso en el que el gobierno federal reconoce la necesidad de proteger, promover y garantizar los derechos humanos de las personas que conforman el gremio. Hasta junio de 2020, el informe estadístico de dicho instrumento contabilizaba un total de 1,621 registros, de los cuales 601 son periodistas y 1,020 son defensoras de derechos humanos.

GRÁFICA 13. Personas registradas en el Mecanismo



Fuente: Elaboración del ONC con información de SEGOB (2020)

Además de lo anterior se subrayan otros elementos centrales que ayudan a comprender la complejidad del contexto que enfrentan. Por un lado, están los perpetradores quienes más del 65.7% de los señalados son servidores públicos, el 25.4% son particulares y un 9.0% no han sido identificados. Mientras que por el otro lado, está el catálogo de agresiones cometidas en las que destaca el secuestro, las agresiones físicas y las amenazas cometidas por su profesión.

Este complejo escenario se enmarca en medio de cambios políticos, sociales y delictivos que gozan de la ausencia de líneas claras de trabajo por parte del federal en la materia. Por ejemplo, la ENSP menciona de manera somera la defensa de los derechos humanos de las personas y el esclarecimiento de aquellos casos en los que alguna autoridad se ha visto involucrada en algún acto violatorio. Sin embargo, en dicho documento únicamente se identificó una línea general que a futuro se propone como vinculante con la Comisión Nacional de Derechos Humanos pero sobresale por no ser retomada dentro del PND y en el PSSPC. Se cita:

“Es necesario, por ello, realizar las modificaciones legales pertinentes para tipificar como delitos los incumplimientos graves de recomendaciones de las comisiones Nacional y estatales de Derechos Humanos y garantizar la plena independencia de las segundas con respecto a las autoridades estatales”.

Cabe destacar que en ninguno de los tres documentos antes mencionados se identificó algún señalamiento o postura directa entorno a la problemática que enfrenta la libertad de expresión en México, así como el panorama de incertidumbre hacia los defensores de derechos humanos. Se subraya de manera particular, la ausencia del Mecanismo, el cual sí ha sido mencionado en diferentes ocasiones por el Subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración, Alejandro Encinas y por la Secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero.

Al respecto, en abril pasado, el presidente López Obrador señaló ante la Cámara de Senadores que derivado del Diagnóstico de la Oficina de México de la Alta Comisionada de los Derechos Humanos en 2019, el Mecanismo se encuentra en proceso de reingeniería institucional al no contar con estrategias eficaces para la prevención de agresiones en contra de este gremio. Aunque no se pronunció en relación a otras autoridades que también están involucradas en el proceso

de promoción e impartición de justicia como lo son la Fiscalía General de la República (FGR) y, en particular, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE).

Previo a los recortes a los fideicomisos aprobados a finales de octubre de este año, las principales medidas de protección ordinarias se reducían al botón de asistencia, la comunicación con las autoridades sobre la incorporación de personas beneficiarias al Mecanismo y directorios. Ante este escenario, ¿qué tan eficaces y qué tan necesario es la reingeniería del Mecanismo? la respuesta es urgente. Tan solo algunas organizaciones como Artículo 19 y Reporteros Sin Fronteras han hecho público un total de 15 y 16 periodistas asesinados respectivamente, en lo que va del sexenio del presidente López Obrador. Esta cifra supera el número de asesinatos cometidos en contra de este gremio en el mismo lapso de los dos sexenios anteriores: durante la presidencia de Enrique Peña Nieto se registraron 7 asesinatos de diciembre de 2012 a septiembre de 2014, mientras que en el gobierno de Felipe Calderón fueron 11 casos en el mismo periodo de tiempo.

Para ambos gremios destacan casos particulares en los que la misma ONU-DH se ha pronunciado respecto a la inacción del gobierno federal. Entre estos asesinatos están los de Noé Jiménez Pablo (Chiapas) y del periodista Rafael Murúa Manríquez (Baja California) quienes desde enero de 2019 habían hecho públicas las agresiones en su contra por parte de autoridades municipales. Al respecto, dicha organización internacional resaltó que la protección otorgada por el Mecanismo fue insuficiente al no garantizar su vida y la continuidad de su labor periodística. Mencionó:

“el hecho de que tanto el Sr. Murúa como el Sr. Jiménez fueran beneficiarios del Mecanismo de Protección debe llevar a una profunda reflexión sobre su eficacia. Las medidas de protección otorgadas, así como su implementación, efectividad y seguimiento, deben ser analizadas y evaluadas.”

40

Por su parte, las cifras sobre personas defensoras de derechos humanos no son más alentadoras. La ONU-DH documentó en 2019 un total de 20 asesinatos cometidos por su labor como defensores y de enero a septiembre de 2020 se contabilizaron 10 homicidios más. En este escenario, la ausencia de estrategias claras que garanticen la libertad de expresión desde cualquiera de sus ordenamientos como la ENSP, el PND y el PSSPC, condicionan la continuidad de recursos y mecanismos de protección que previamente ya habían sido ganados.

Tan solo en 2019, el Mecanismo ya había sufrido un recorte presupuestal importante al pasar de 275 millones de pesos destinados un año antes, a 207.6 millones de pesos. Esto representó una disminución de más del 20% y forzó a la Secretaría de Gobernación a solicitar un monto adicional por 150 millones de pesos adicionales en abril de 2019. Para 2020, el monto asignado fue de más de 214 millones de pesos, y para 2021 se solicitaron 26.9 millones de pesos más respecto al año en curso.

A finales de octubre pasado, la Cámara de Diputados aprobó la eliminación del Fondo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (Fideicomiso 10232) agravando así las condiciones del gremio y enfatizando el nulo interés por parte del gobierno federal por responder a sus necesidades de protección y seguridad. Tan solo en 2018, la Orga-

nización de las Naciones Unidas emitió 21 recomendaciones al gobierno federal, de manera específica al Mecanismo, en las que 17 de ellas estaban relacionadas con dotar a este instrumento de recursos adecuados para garantizar su eficiencia.

3.2 La participación de las Fuerzas Armadas y Guardia Nacional: pocos controles y mucha discrecionalidad

En este marco de ausencias institucionales, la creación de la Guardia Nacional (GN) como eje articulador de la política de seguridad pública de este gobierno, ponen sobre la mesa el rol que tiene este cuerpo en torno a la protección de periodistas y defensores de derechos humanos. Tanto la ENSP, el PND y el PSSPC, al carecer de estrategias claras, dejan un amplio espacio para que sea esta nueva institución la responsable de este tema. Tan solo en agosto de 2019, durante la discusión para la modificar la Ley de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, una de las propuestas presentadas por una parte de la Cámara de Diputados fue la generación de líneas de trabajo entre este gremio y la GN a fin de mejorar sus condiciones.

Sin embargo, la respuesta de la sociedad civil y de diferentes comisiones de derechos humanos rechazaron la propuesta al enfatizar que durante los últimos años, han sido los propios cuerpos de seguridad emanados de las Fuerzas Armadas quienes han sido los principales perpetradores de actos en contra de periodistas y defensores de derechos humanos. Tal es el caso de lo sucedido el 12 de febrero de 2020 en la localidad Benito Juárez, Quintana Roo, donde dos reporteros integrados al Mecanismo fueron golpeados y amenazados por elementos de la GN”:

“El comandante Oliver Candia Domínguez, adscrito a la Guardia Nacional, dio instrucción de detener a los reporteros pese a que se identificaron como integrantes de medios de comunicación. Acto seguido los elementos intentaron quitarles sus equipos fotográficos mediante forcejeo y golpes. El comandante amenazó que si llegaba a ver las fotografías publicadas algo les iba a pasar. ARTICLE 19 tuvo conocimiento que Martín Ibáñez recibió golpes en su abdomen y torcedura en su brazo. Le arrebataron el equipo de fotografía e intentaron borrar sus capturas. Asimismo, ARTICLE 19 documentó que el segundo periodista -del cual es omitido el nombre por seguridad- incorporado al Mecanismo de Protección a Periodistas Federal recibió golpes. Durante la agresión que recibió, su botón de asistencia fue activado y no le permitieron responder. El comandante se lo arrebató y lo desarmó. También le quitaron su cámara e intentaron borrar las fotos. Como resultado del forcejeo y los golpes su equipo fotográfico se dañó. Ambos reporteros estuvieron retenidos en el lugar alrededor de 40 minutos hasta que el comandante recibió una llamada telefónica, posterior a ella los dejó retirarse.”
Artículo 19, 2020.

A dos años de gobierno del presidente López Obrador se desconoce qué tipo de capacitaciones y entrenamientos están teniendo, tanto la GN, la Secretaría de la Defensa y la Secretaría de Marina, actualmente vinculados con las funciones de seguridad pública para garantizar el

libre ejercicio de la libertad de expresión en el país. A pesar de que la CNDH ha exhortado al Estado mexicano a mejorar las condiciones de seguridad de defensores de derechos humanos y periodistas, desde el inicio del sexenio del actual presidente, no se ha presentado ninguna recomendación dirigida a las instancias de procuración de seguridad y justicia.

Más allá del contenido de los tres documentos base, un factor adicional no menor en la discusión pública, son los posicionamientos emitidos por el gobierno federal respecto a su relación con los medios de comunicación y los defensores de derechos humanos. En muchos casos, el debate se tensa como consecuencia de las declaraciones del presidente las cuales suelen ser posturas totalmente ajenas.

Por un lado, durante las conferencias matutinas, López Obrador ha enfatizado la labor de los periodistas al señalar que son el principal canal con el que cuenta el gobierno para informar a la población. Sin embargo, por el otro lado, también hay una clara descalificación a la labor periodística y al contenido que suelen publicar, sobre todo cuando este es ajeno a las posturas oficialistas. Términos como “prensa fifi”, “fantoques”, “conservadores”, “doble cara” o “hampa del periodismo” polarizan las discusiones respecto a la libertad de expresión y debilitan los señalamientos emitidos por diversas organizaciones de la sociedad civil que durante años han buscado el respaldo de las autoridades para hacerle frente al contexto de violencia que vive el gremio.

Al respecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) a finales de noviembre pasado fijó su postura respecto a las declaraciones del presidente:

“El presidente López Obrador tiene que entender que esto no es personal: la labor periodística o crítica es una condición necesaria para una democracia sana. Lo criticamos y cuestionamos, y lo seguiremos haciendo, no porque le deseamos mal a México, sino porque el país merece y necesita el debate de ideas, la confrontación argumentada, el señalamiento incisivo. El silencio mata a las democracias.”

42

Hasta el momento, esta ausencia de capacidades institucionales por atender esta problemática y la falta de una postura por parte del federal frente al mismo, pone en riesgo la posibilidad de consolidar un Mecanismo efectivo para los periodistas y los defensores de los derechos humanos, pero aún más lejano, se ve la posibilidad de concretar una Ley de Protección que permee en toda la estructura del Estado mexicano.

3.3 Respuesta institucional ante la protección de los derechos de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas vs la postura de organismos internacionales

Como previamente se mencionó, el respeto a los derechos humanos como parte de un ejercicio de observancia y protección por parte del Estado, especialmente aplicado al gremio periodístico y de defensores de derechos humanos, quedó ausente en los tres documentos que establecen las estrategias de seguridad de la administración federal. Sí se identificaron menciones relativas a la protección de los derechos humanos a través de la CNDH, aunque ninguna de estas se focalizan en alguna problemática en particular.

Por ejemplo, entre los elementos relevantes de la ENS se menciona que se incorporará el conocimiento de estos derechos en los procesos de formación del personal para las corporaciones policiales y se difundirá la cultura de Derechos Humanos entre los mismos. En el PND se insta a que las distintas autoridades, a través del Nuevo Modelo Policial doten a los cuerpos de seguridad de una perspectiva de actuación basada en los derechos humanos aplicada a los tres niveles de gobierno. Finalmente, en el PSSPC se mencionan como parte del enfoque de seguridad ciudadana.

Ante escenario de estrategias generales ¿cuál ha sido la respuesta de la CNDH ante el número de periodistas y defensores de derechos humanos violentados o asesinados?. Diversas organizaciones de la sociedad civil han expresado su preocupación por las declaraciones de la presidenta de la Comisión, Rosario Piedra Ibarra. El 12 de noviembre de 2019, durante su toma de protesta al frente de la CNDH, Piedra Ibarra fue cuestionada sobre el creciente número de periodistas asesinados en el país, a lo cual, ella contestó “¿hay periodistas asesinados?”. Esta postura, generó indignación por parte de los diferentes sectores de la población quienes cuestionaron los avances obtenidos por parte de dicho organismo, sobre todo después del comunicado emitido el 2 de noviembre de 2019 en donde se reportó un total de 13 periodistas asesinados en los 11 meses anteriores.

En contraste, diversos organismos internacionales han cuestionado la actuación del Estado mexicano ante su inacción en la protección y procuración de justicia del gremio. Por ejemplo, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos recibió hasta julio de 2019, por lo menos 425 recomendaciones realizadas por 27 organismos e instancias de derechos humanos del Sistema Universal y del Sistema Interamericano. Todas relacionadas con el derecho a defender los derechos humanos y la libertad de expresión, como lo son: violencia contra periodistas y personas defensoras, mecanismos de protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas, reconocimiento a la labor de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, mujeres defensoras de derechos humanos; entre otros más.

Otras organizaciones han acompañado la postura del Alto Comisionado, como lo son Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2020 a través del Informe Anual 2019 en donde se menciona la necesidad de fortalecer el Mecanismo garantizando su sostenibilidad económica en el largo plazo y dotándolo de mayor autonomía administrativa; así como un exhorto a las entidades federativas a colaborar con el mismo; el Informe de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericana que subraya que “México continúa siendo uno de los países más peligrosos en el mundo para activistas y comunicadores, con un grave costo en cuanto a la lucha por los derechos humanos, la libertad de expresión y la rendición de cuentas del gobierno”; el documento de Amnistía Internacional llamado: Alerta sobre la falta de avances en derechos humanos después de un año del nuevo gobierno; entre otros más.

Conclusiones

Hasta el momento, el gremio periodístico y los defensores de derechos humanos son parte de un conjunto de la población que se encuentra fuera de las prioridades del Estado mexicano. La falta de objetivos, estrategias e indicadores claros que permitan evaluar su protección y la eficacia de

las autoridades para evitar el sistemático número de agresiones de las que son parte, limitan el entendimiento de la realidad que enfrentan, y con ello, posibles soluciones que les permitan gozar de su derecho a la libertad de expresión.

En este caso, la ENS, el PND y el PSSPC, engloban en categorías muy amplias la defensa de los derechos humanos de este gremio. Este hecho, por un lado, permite que se generen espacios de opacidad en donde ninguna autoridad asume su rol como responsable de su protección y prevención, y por el otro, incentiva la pérdida de recursos, tanto económicos como institucionales, en aquellos terrenos en donde el medio periodístico ya había ganado terreno. Un ejemplo es el mencionado fideicomiso para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas el cual fue eliminado el pasado 20 de octubre.

La eliminación de dicho fideicomiso, no solo representa un retroceso en la garantía de los derechos de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas; sino que pone en riesgo la vida de las 1,262 personas beneficiarias (cifra a junio de 2020) que se encuentran bajo alguna medida de protección. Con base en este antecedente, quede una vez más en un *impasse* la reingeniería del Mecanismo y las modificaciones a la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

CAPÍTULO 4

El enfoque de género no está en las políticas públicas, ni en el discurso oficial

*“A cada minuto, de cada semana
nos roban amigas, nos matan hermanas,
destrozan sus cuerpos, los desaparecen.
No olviden sus nombres, por favor, señor presidente.”*

*Extracto de Canción Sin Miedo de Vivir Quintana
7 de marzo de 2020*

En respuesta a las protestas de mujeres por la violencia feminicida y de género, el vocero de presidencia, Jesús Ramírez, aseguró que la llamada Cuarta Transformación es una “transformación feminista.”⁹ Sin embargo, el presidente ha rehusado identificarse como feminista. Si bien esto podría no resultar particularmente preocupante dado que en los feminismos hay un debate sobre si la conveniencia o no de que los hombres se identifiquen como tales, lo que el presidente hace es poner en duda el argumento de que su administración apoya los valores feministas. De hecho, López Obrador, ha ido más allá. Se ha referido hacia las diversas expresiones del movimiento feminista como manipuladas por “intereses conservadores”, y, ante el histórico paro, el presidente declaró que se trataba de un boicot contra la venta de boletos de la rifa del avión presidencial. Ha también afirmado que las defensoras de las víctimas de feminicidio son “difamadoras”.

En el Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) nos dimos a la tarea de revisar los documentos relevantes al tema de seguridad desde el ángulo de la perspectiva de género y la inclusión de las mujeres. Si bien esta revisión no es exhaustiva de todas las pautas que la presente administración federal ha dado sobre la seguridad y la perspectiva de género, se toman en cuenta las más relevantes para contextualizar y analizar los ajustes en el presupuesto, así como las cifras arrojadas por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y las llamadas al 911. Finalmente, se presenta una reflexión sobre las contradicciones y diatribas del gobierno federal hacia las demandas del movimiento feminista.

4.1. El enfoque de género en la Estrategia Nacional de Seguridad

El primer documento que se revisó fue el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024¹⁰. En él se identifican afirmaciones que respaldan la igualdad entre hombres y mujeres y a la no discriminación por identidad de género. También se hace énfasis a estos principios en los párrafos referentes a los programas rectores de la política social como son el Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, Jóvenes Construyendo el Futuro y Jóvenes escribiendo el futuro. De manera concreta, la única vinculación directa entre la perspectiva de género en las tareas de seguridad se encuentra en la sección “Cambio de Paradigma de Seguridad”. El décimo segundo objetivo postula:

“Se trabajará en disuadir a los autores de conductas delictivas de su reincidencia mediante intervenciones restaurativas, orientadas a su protección, resocialización y a la reparación del daño cometido a las víctimas. Se pondrá especial énfasis en el combate a los crímenes que causan mayor exasperación social como los delitos sexuales, la violencia de género en todas sus expresiones, la desaparición forzada, el secuestro y el asalto en transporte público.”

9 Redacción Animal Político, “La 4T es una transformación feminista”, dice ante críticas el vocero del gobierno de AMLO”, Animal Político, 17 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2020/02/feminista-transformacion-gobierno-amlo-jesus-ramirez/>

10 Diario Oficial de la Federación, PLAN Nacional de Desarrollo 2019-2024, 12 de julio de 2019. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

Otro de los documentos base es por supuesto la Estrategia Nacional de Seguridad Pública publicada en el Diario Oficial de la Federación en mayo de 2019.¹¹ El texto incluye apenas dos menciones a las mujeres. La primera es una mención de una línea en el séptimo objetivo titulado “Recuperación y dignificación de centros penitenciarios”, en la que postula: “...garantizar que la cárcel no sea un doble castigo para las mujeres.” Con respecto a la perspectiva de género, esta es mencionada como una de las bases sobre las cuales debe operar la Guardia Nacional:

“... la cual debe regirse por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos y al imperio de la ley y en lo conducente a la perspectiva de género.”

Finalmente, como parte de los documentos rectores generales, se revisó el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024¹². En él, se hacen varias menciones a los principios de igualdad desde lo que llama un “enfoque diferenciado, intercultural y basado en la perspectiva de género.” Al respecto de la violencia destaca la siguiente afirmación:

“En este sentido, en las políticas de prevención de la violencia y el delito, deben evidenciarse las acciones concretas a favor de la niñez, juventudes, mujeres, personas con discapacidad, personas con diversas identidades de género y preferencias sexuales, personas adultas mayores, los pueblos indígenas y comunidades afroamericanas, así como cualquier otra población que amerite una atención diferenciada, interseccional e intersectorial ante la violencia y el delito.”

47

A manera de diagnóstico, el documento dedica un par de párrafos a los registros de los delitos que identifica como de “carácter sexual y originados en razones de género:” violación, incidentes de violencia contra la mujer y feminicidio. Aunque reconoce que ha habido aumentos en los tres casos, los últimos datos que cita son hasta marzo de 2019. Es decir, a unos pocos meses de la entrada de la nueva administración. El enfoque diferenciado, intercultural y de género en asuntos de seguridad es nuevamente citado con respecto al fortalecimiento de políticas públicas partiendo de la elaboración de diagnósticos regionales por parte de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana; y a la situación del sistema penitenciario.

Por otra parte, el documento reitera que la Guardia Nacional actúa con una perspectiva de género. Resulta llamativo que hace énfasis en una continuación sin mencionar a detalle cuáles han sido los esfuerzos hasta ahora. Finalmente, quizás la acción puntual más relevante con respecto a la violencia de género está en la “Estrategia prioritaria 2.3 participar en el diseño y aplicación de modelos de intervención y evaluación para prevenir las manifestaciones de la violencia y el delito”:

11 Diario Oficial de la Federación, El Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República, 16 de mayo de 2019. Disponible en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019

12 Diario Oficial de la Federación, DECRETO por el que se aprueba el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024, 2 de julio de 2020. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596028&fecha=02/07/2020

“Colaborar en el desarrollo e instrumentación del modelo nacional para la seguridad y protección integral de las mujeres a través del grupo impulsor multi agencial para la prevención de la violencia de género y el feminicidio.”

4.2 Acciones y programas específicos para atender la violencia contra las mujeres

A partir de la revisión de los documentos anteriormente citados, en el ONC nos dimos a la tarea de buscar estrategias específicas diseñadas para atender la violencia contra las mujeres. Para identificarlos, procedimos a revisar las conferencias mañaneras que encabeza el presidente López Obrador. En ese respecto, las fechas que suelen tomarse como coyuntura para referirse a temas de mujeres y seguridad o violencia son el 8 de marzo, Día Internacional de la Mujer, y el 25 de noviembre, Día Internacional para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres. A continuación presentamos los documentos localizados a partir de esa línea de búsqueda, aunque cabe decir que también se revisaron las conferencias de los primeros meses de la pandemia por COVID-19.

El primer documento relevante que localizamos fue el Plan Emergente para Garantizar la Integridad, la Seguridad y la Vida de las Mujeres en México, presentado en marzo de 2019 por la Secretaría de Gobernación e INMUJERES.¹³ El documento, de carácter muy general, tiene como objetivo:

Asumir como un problema de Estado la prevención, atención, justicia y erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas; y colocar en el máximo nivel de decisión esta responsabilidad.

48

Desde esa línea, el Plan hace una serie de propuestas encaminadas a la prevención, justicia, atención, las Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM), e, incluso, reformas legislativas como la adopción de un Código Penal Único que homologue los delitos contra las mujeres. El Plan tampoco asigna responsabilidades de implementación específicas ni una línea de tiempo para evaluar los resultados. Y aunque al final hace una referencia a la rendición de cuentas, esta se limita a presentar informes mensuales sin especificar plataforma ni vía de seguimiento.

Más tarde en 2019, en la conferencia que coincidió con el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, se hizo referencia a varias políticas.¹⁴ Entre ellas, el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (PIPASEVM 2019-2024) de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (CONAVIM). Aprobado en septiembre de 2019¹⁵, no fue posible ubicar el documento para consulta en ningún sitio web del gobierno federal.

13 INMUJERES, Plan Emergente para Garantizar la Integridad, la Seguridad y la Vida de las Mujeres en México, marzo 2019, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/444283/plan_emergente_para_garantizar_integridad_seguridad_y_vida_de_mujeres_en_mexico.pdf

14 Andrés Manuel López Obrador, “Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador”, 25 de noviembre de 2019, disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/2019/11/25/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-203/>

15 Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, “Presenta CONAVIM el PIPASEVM ante el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres”, 18 de septiembre de 2019, disponible en: <https://www.gob.mx/conavim/prensa/presenta-conavim-el-pipasevim-ante-el-sistema-nacional-para-prevenir-atender-sancionar-y-erradicar-la-violencia-contra-las-mujeres?idiom=es>

Otro de los documentos mencionados en el evento del 25 de noviembre de 2019, fue el Acuerdo Nacional por la Vida y la Seguridad de las Mujeres. Impulsado por el CONAVIM para que todos los gobiernos estatales se unan a las tareas impulsadas por el gobierno federal (vía CONAGO), el documento hace nuevamente una compilación general de propuestas sin asignar plazos de cumplimiento, recursos ni dependencias responsables.¹⁶ El documento puede ser consultado en la página web de CONAVIM aún como propuesta. Es decir, no ha sido actualizado desde abril de 2019.

Finalmente, en el evento se hizo referencia al Proyecto Puerta Violeta. Anunciado desde el 6 de marzo de ese año, el programa proyecto pretende fortalecer la respuesta institucional de primera línea ante la violencia familiar en todos los municipios del país. Sin embargo, se reportó que a diciembre de 2019, no se había abierto más que una Puerta Violeta y en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 no se creó ninguna partida atender específicamente la violencia de género.¹⁷

Es pertinente, entonces, revisar el presupuesto federal para ver en qué se gasta. La actual administración federal se ha visto forzada a hacer hincapié en las acciones, programas y recursos destinados a combatir diversos delitos asociados a la violencia contra las mujeres y a la protección de las víctimas, sin que esto necesariamente se vea reflejado en el incremento del presupuesto asignado a estos programas o en la reducción de la violencia al interior del país.

Derivado de lo anterior, el ejecutivo federal ha hecho mención en diversas ocasiones a través de sus conferencias matutinas y de los informes mensuales del Grupo Interinstitucional de Estrategia contra las Violencias (GIEV). A partir de lo anterior, se sabe que se estableció un presupuesto de 561.5 millones de pesos del Presupuesto de Egresos de la Federación en 2020 destinados al Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos (PAREMVVG) y al Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF).

A partir del 7º informe del GIEV y del tercer informe trimestral del programa se sabe que se han atendido en 61 de los 72 refugios del programa además de 34 centros de atención externa a mujeres víctimas de violencia en 30 de las 32 entidades del país (con excepción de Tamaulipas y Zacatecas). En donde los 61 refugios pertenecientes al programa han atendido a 4 848 personas de las cuales 1 964 fueron mujeres víctimas de violencia de género, 1 388 a niñas hijas de estas mujeres y 1 496 hijos de estas. Mientras que, en los 34 centros de atención externa se han atendido a un total de 14 322 personas de las cuales 9 008 corresponden a mujeres víctimas de violencia.

Por otro lado, al 30 de septiembre de 2020 se habían ejercido \$366,990,615.00 pesos, lo que representa el 90.6% del presupuesto total asignado y cuyos recursos mayoritariamente (98%) se habían destinado al subsidio de los refugios, lo que implica un monto promedio de casi \$33 500 pesos para cada mujer atendida. Por otro lado, en el Proyecto de Presupuesto de

16 Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, "Propuesta del Acuerdo Nacional por la Vida y la Seguridad de las Mujeres", 22 de abril de 2019, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/463026/AcuerdoNacional_Conf_Presidente.pdf

17 Itxaro Arteta, "Puerta Violeta, la estrategia del gobierno de AMLO para mujeres víctimas de violencia", Animal Político, 6 de diciembre de 2019, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2019/12/puerta-violeta-estrategia-gobierno-mujeres-violencia/>

Egresos de la Federación (PPEF) se tiene un monto asignado igual al de 2020, es decir de \$405 003 761.00, lo que en términos reales representaría una reducción anual de 3.3% debido a la inflación estimada, sin que se tome en cuenta en esta propuesta el incremento de la violencia de género en meses recientes (Arteta, 2020).

Además del programa de refugios a mujeres víctimas de violencia de género y de los centros de atención externa que reciben presupuesto de este programa, en los informes del GIEV se menciona también los recursos económicos destinados al Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF) que abarcan 306 municipios distribuidos en las 32 entidades del país y que tienen un presupuesto asignado según consta en el tercer informe trimestral de los Programas de Subsidio del Ramo 20 un total de \$278 535 043.00 y cuya población objetivo queda establecida en las Reglas de Operación del PAIMEF para el ejercicio fiscal 2020 como las mujeres de 15 años o más en situación de violencia que solicitan los servicios de orientación y atención especializada del PAIMEF.

Al 30 de septiembre de 2020 se ha ejercido el 93.1% del total del presupuesto asignado, correspondiente a \$ 259 365 160.00 pesos con los cuales dicen se han atendido a una población de 64 542 mujeres de 15 años o más en situación de violencia, lo que promedia poco más de \$4 mil pesos por mujer atendida. Mientras que para la propuesta de presupuesto de egresos del 2021 se contempla un monto igual al de 2020, es decir de \$278,535,043.00, lo que en términos reales implica también una reducción anual de 3.3% derivado de la inflación estimada en 2020.

Por tanto, en términos per cápita y de víctimas atendidas, pese a que el gobierno federal manifiesta que este es uno de los mayores presupuestos asignados a programas de apoyo de mujeres víctimas de violencia de género, la realidad es que este aun es insuficiente dada la magnitud de la violencia de género en el país y del repunte en diversos delitos asociados a la violencia contra las mujeres en meses recientes, tal y como se puede observar en la próxima sección elaborada a partir de datos oficiales sobre incidencia delictiva contra mujeres y de delitos asociados en mayor grado a mujeres víctimas de violencia de género.

4.3 Violencia de género y feminicidios: las cifras de la catástrofe

Las cifras del SESNSP muestran que diversos delitos asociados a la violencia de género y en especial contra las mujeres han registrado sus mayores niveles de denuncia en 2019 y en lo que va de 2020. No obstante, la tendencia creciente de estos delitos se remonta desde el comienzo de los registros del SESNSP sin que hasta la fecha las políticas de seguridad pública federales y estatales muestren impactos reales en la reducción de estos y otros delitos que vulneran a miles de mujeres a diario en sus hogares y fuera de estos.

De acuerdo con el reporte mensual denominado “Información sobre violencia contra las mujeres” del SESNSP (CNI-SESNSP, 2020) dentro de los delitos asociados a la violencia contra las mujeres, ya sea porque se separa a las víctimas por sexo o por que un alto porcentaje de víctimas son mujeres, se encuentran para los registros del SESNSP: feminicidio, homicidio doloso, homicidio culposo, lesiones dolosas, lesiones culposas, secuestro, tráfico de menores, extorsión, corrupción de menores, trata de personas, violencia familiar, violencia de género y violación. En

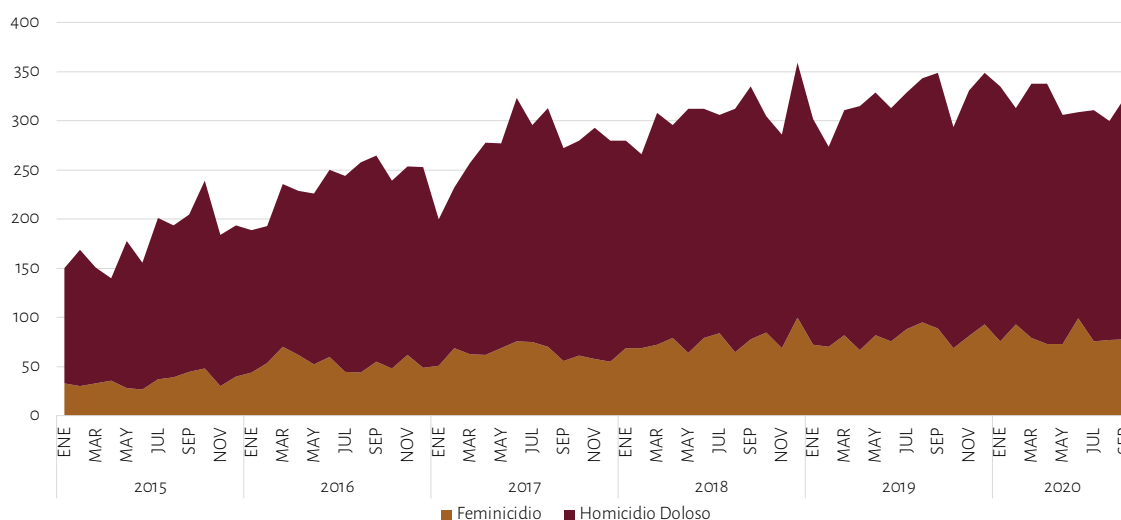
tanto que, para los registros de llamadas al 911 se tienen: violencia contra la mujer, abuso sexual, acoso u hostigamiento sexual, violación, violencia de pareja y violencia familiar.

Por tanto, para poder dimensionar la evolución de la violencia de género y en particular de la violencia contra de las mujeres a nivel nacional y estatal, este trabajo se enfoca por cuestiones de espacio en el análisis de tres grupos de delitos: homicidios dolosos de mujeres y feminicidios; violencia familiar; violencia de género y violencia contra las mujeres.

a) Homicidios dolosos de mujeres y feminicidios

Con base en los datos del SESNSP (2020) se puede observar la tendencia creciente de las víctimas de homicidio doloso de mujeres y feminicidios desde inicios del 2015, llegando a su nivel máximo mensual en diciembre de 2018 cuando a nivel nacional se registraron 359 víctimas de las cuales 100 fueron por feminicidios y 259 por homicidios dolosos. Si bien, el nivel máximo de feminicidios se registró en diciembre de 2018, desde entonces las víctimas de feminicidio han promediado un nivel mensual de 80 mujeres, con un repunte de 99 víctimas en junio de 2020, colocándose como el segundo mes más alto de los últimos cinco años. Para los homicidios dolosos de mujeres, su nivel máximo mensual se registró en abril de 2020 con un total de 265 víctimas a nivel nacional y un promedio mensual de 239 víctimas en lo que va de 2020. Todo esto ha resultado en que para los primeros 9 meses de 2020 se haya registrado el máximo nivel de víctimas de feminicidios y homicidios dolosos de mujeres desde 2015 con un total de 2 874 mujeres asesinadas.

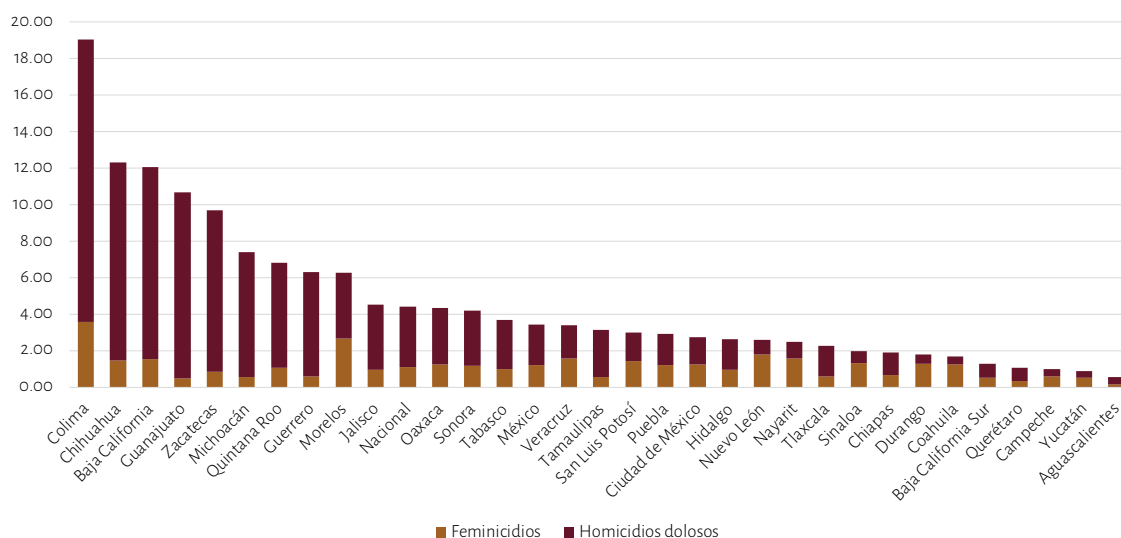
GRÁFICA 14. Víctimas de feminicidio y homicidio doloso de mujeres a nivel nacional (2015-2020)



Fuente: Elaboración ONC con datos del SESNSP (2020)

Las mayores tasas de feminicidio y homicidio doloso por cada 100 mil mujeres en lo que va de 2020 se han concentrado en Colima, Chihuahua, Baja California, Guanajuato y Zacatecas con tasas de más del doble de lo registrado a nivel nacional.

GRÁFICA 15. Tasas de CI por homicidios dolosos de mujeres y feminicidios por cada 100 mil mujeres a nivel estatal, 2020



Fuente: Elaboración ONC con datos del SESNSP (2020) y proyecciones de población de CONAPO (2018)

Por tanto, pese a las medidas anunciadas por el gobierno federal para reducir los feminicidios y homicidios dolosos de mujeres, estos siguen mostrando una tendencia creciente. Además, las medidas de confinamiento derivadas de la COVID-19 no parecen haber afectado la denuncia y registro de estos delitos como sucedió con otros a partir de marzo de 2020, por el contrario, en lo que va de 2020 se observa un nivel ligeramente mayor en el número de víctimas de ambos delitos y una tasa de víctimas similar a la registrada en el mismo periodo de 2019.

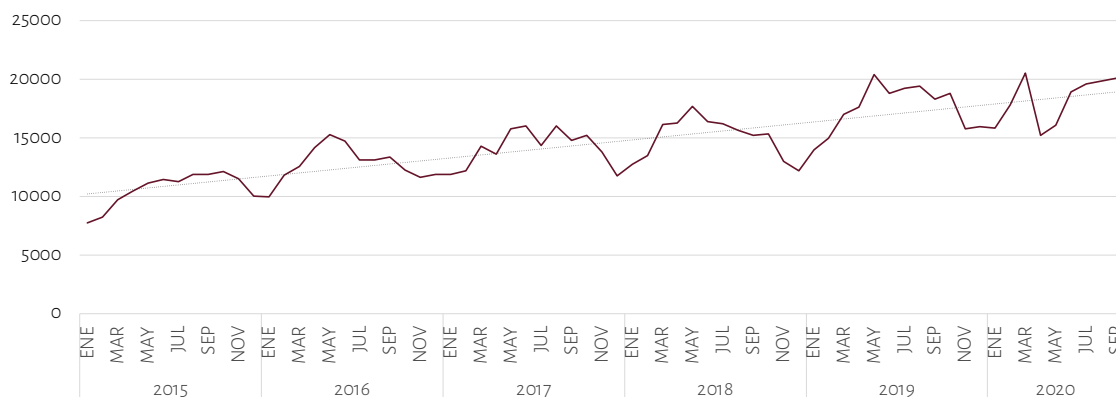
b) Violencia familiar

De acuerdo con el manual CNSP/38/15 la violencia familiar queda definida como: “Ejercer por acción u omisión, cualquier tipo de violencia física, psicoemocional, sexual o patrimonial, dentro o fuera del domicilio familiar en contra del o la cónyuge, la concubina o el concubinario, el pariente consanguíneo en línea recta ascendente o descendente sin límite de grado, o el pariente colateral consanguíneo o afín hasta el cuarto grado, el adoptante o adoptado, o sobre el incapaz por el que es tutor o curador”.

Los datos del SESNSP (2020) no contienen información sobre las víctimas de este delito, pero sí sobre las CI desagregadas a nivel nacional, estatal y municipal desde enero de 2015 cuando se incluyó a este y otros delitos como parte de la nueva metodología de registro del SESNSP. A nivel nacional se tiene que la tendencia es creciente desde 2015 sin que hasta la fecha se observe un declive o reducción en el número de CI, teniendo sus niveles máximos mensuales en marzo de 2020 (20 503 CI), seguido de mayo de 2019 (20 373 CI) y septiembre de 2020 (20 087 CI) todos estos durante la actual administración federal.

En este sentido diversos trabajos han sugerido que el confinamiento resultado de la pandemia de la COVID-19 pudo haber incrementado diversos delitos perpetrados al interior de los hogares, tales como la violencia familiar que a diferencia de otros delitos no suele cometerse en espacios públicos o de trabajo. No obstante, este delito solo mostró un ligero descenso en el número de CI en los meses de abril, mayo y junio, cuando dio inicio la estrategia de confinamiento y sana distancia en el país para evitar la propagación de la COVID-19, retomando sus niveles previos al confinamiento a partir de julio hasta llegar a uno de sus mayores niveles en septiembre de 2020.

GRÁFICA 16. Carpetas de investigación por violencia familiar a nivel nacional (2015-2020)

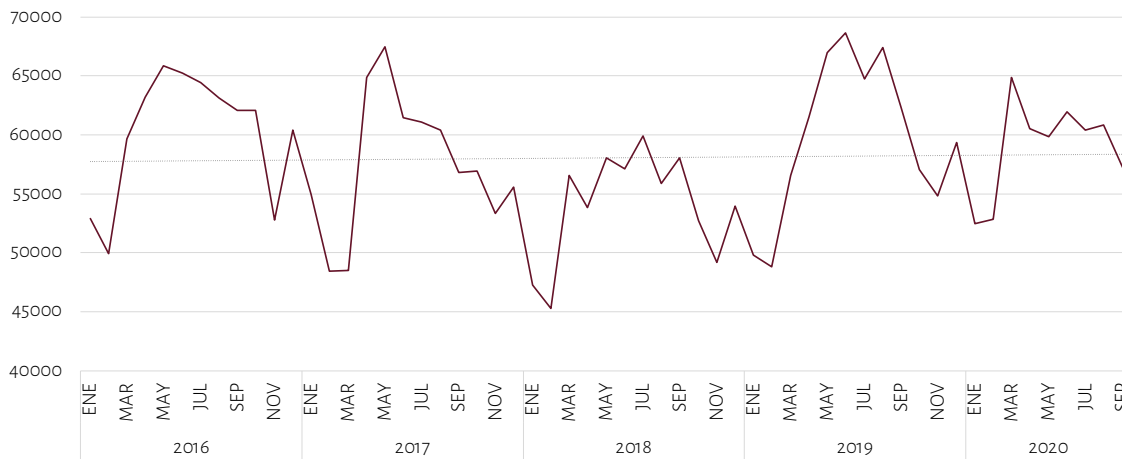


Fuente: Elaboración ONC con datos del SESNSP (2020)

Por su parte, los registros de llamadas telefónicas al 911 permiten determinar el número de casos asociados a la violencia familiar, si bien estos tampoco se desagregan por características de las víctimas como el sexo, de acuerdo con los informes de SESNSP este es un delito cometido mayoritariamente en contra de las mujeres y que por tanto merece su análisis pese a no poder desagregarlo por sexo. A partir del total de llamadas reales al 911 se tiene que en 2020 estas representaron el 4.35% del total de llamadas.

Estos registros muestran grandes diferencias entre meses, pero con un repunte en 2019 y un ligero descenso en 2020, al promediar 60,755 llamadas en los primeros nueve meses de 2019 y 59,000 mil llamadas en lo que va de 2020. A diferencia de las CI del SESNSP, en estos registros no se observa el descenso marcado de los incidentes de violencia familiar para los meses de abril a junio, y más bien se mantiene el nivel registrado en meses anteriores con un descenso hasta septiembre de 2020, lo que contrasta con la tendencia de las CI del SESNSP. No obstante, cabe aclarar que las llamadas al 911 no representan denuncias ante las autoridades, sino probables incidentes de emergencia.

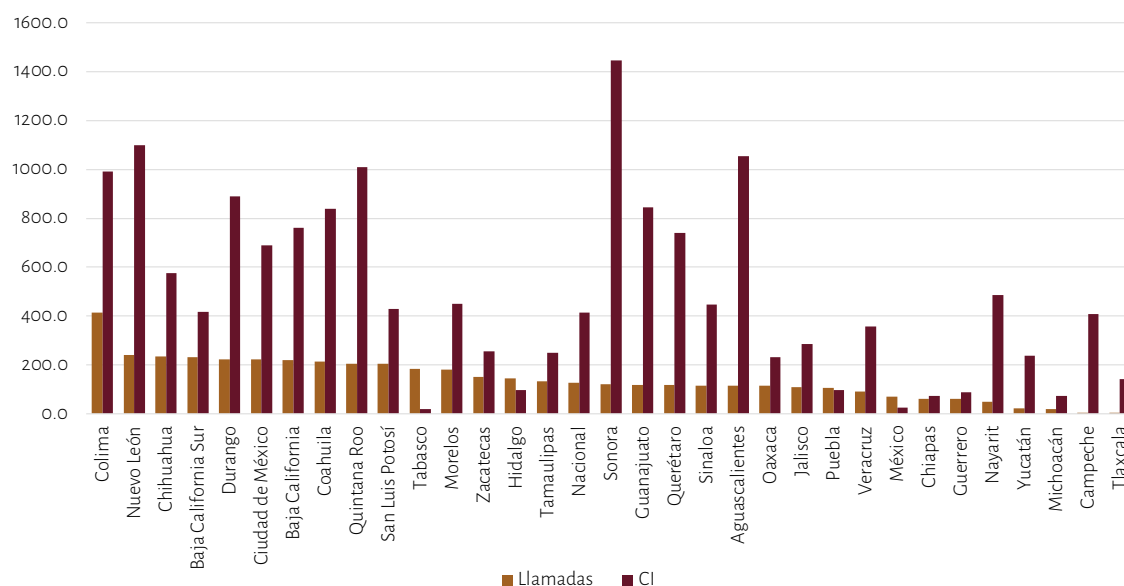
GRÁFICA 17. Llamadas de emergencia relacionadas con incidentes de violencia familiar a nivel nacional (2016-2020)



Fuente: SESNSP-CNI con información reportada por los Centros de Atención de Llamadas de Emergencia (CALLE) de las 32 entidades federativas.

El análisis a nivel estatal para los primeros nueve meses de 2020 muestra que las entidades con mayores tasas de llamadas al 911 por violencia familiar fueron Sonora, Nuevo León, Aguascalientes, Quintana Roo, Colima, Durango, Guanajuato y Coahuila con tasas de más del doble de lo reportado a nivel nacional (415.5 llamadas por cada 100 mil habitantes). Por su parte, las entidades con mayores tasas de CI por violencia familiar para el mismo periodo fueron Colima con una tasa 222.3% mayor a la nacional, seguido de Nuevo León, Chihuahua, Baja California Sur, Durango, Ciudad de México y Baja California con tasas entre 72 y 87% superiores a la nacional (128.2 CI por cada 100 mil habitantes). Al comparar las tasas de incidencia de ambos registros destacan los casos de Sonora, Aguascalientes y Guanajuato que, pese a tener tasas de llamadas de más del doble de lo registrado a nivel nacional muestran tasas de CI por debajo del país, particularmente Sonora que se coloca como la entidad con la mayor tasa de llamadas y al mismo tiempo en lugar 16° en tasas de CI por violencia familiar, lo que puede estar asociado a un mayor porcentaje de cifra negra en estas entidades federativas.

GRÁFICA 18. Tasas de llamadas al 911 y de CI por violencia familiar por cada 100 mil habitantes a nivel estatal, 2020



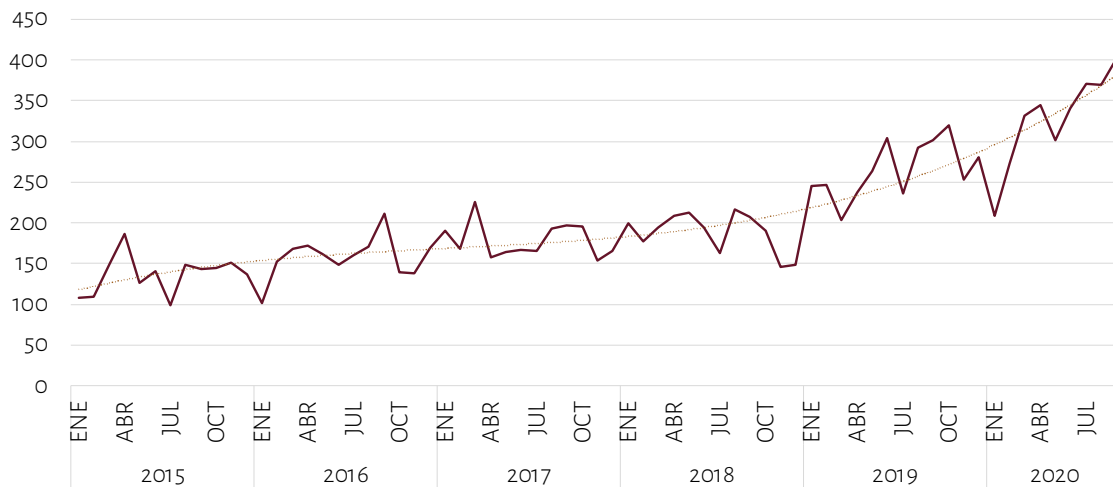
Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP (2020), el SESNSP-CNI con información reportada por los Centros de Atención de Llamadas de Emergencia (CALLE) de las 32 entidades federativas y las proyecciones de población estatales de CONAPO (2019).

c) Violencia de género / violencia contra la mujer

De acuerdo con el manual CNSP/38/15 la violencia de género queda definida como: “El uso deliberado del poder o de la fuerza física, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones”.

Los datos del SESNSP (2020) muestran el número de CI por violencia de género desde enero de 2015 a nivel nacional y estatal, en donde se puede observar una tendencia claramente creciente desde comienzos del periodo, llegando a su máximo nivel en septiembre de 2020 cuando a nivel nacional se registraron 401 casos, si bien hay un ligero descenso de la tendencia creciente a finales de 2019, esto cambio desde principios de 2020 y se ha mantenido al alza durante el periodo de confinamiento y pandemia.

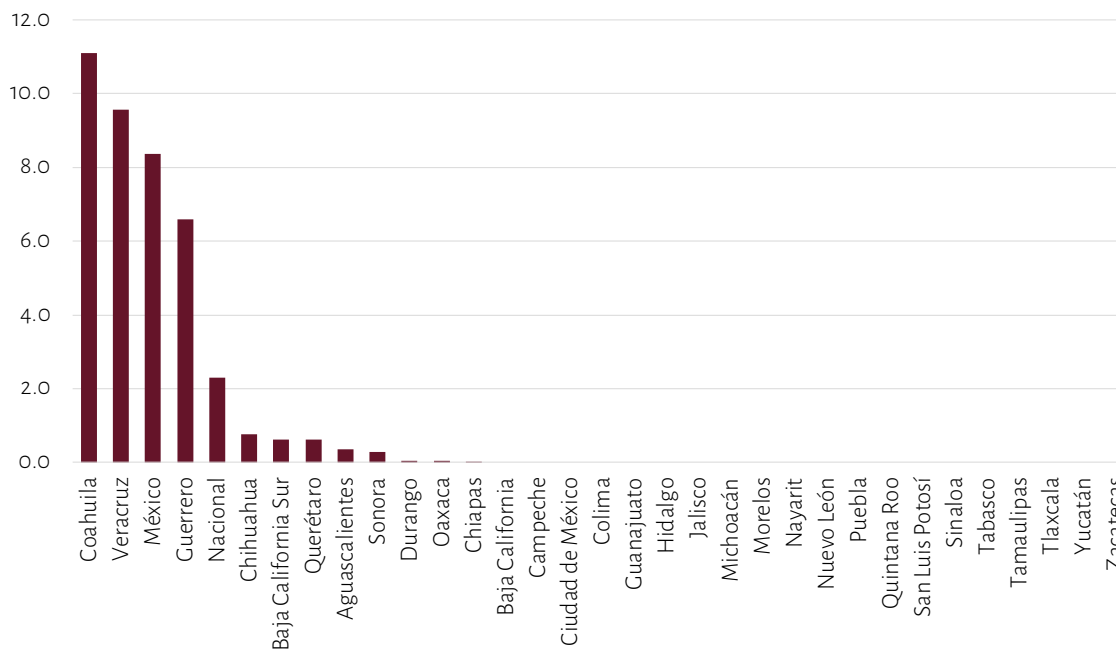
GRÁFICA 19. Carpetas de investigación por violencia de género a nivel nacional (2015-2020)



Fuente: Elaboración ONC con datos del SESNSP (2020)

Hay un gran problema de subregistro, en el periodo enero-septiembre el 97.8% de estas se registraron en Estado de México. Por su parte, las tasas de CI por violencia de género a nivel estatal muestran que los mayores problemas se concentraron en Coahuila, Veracruz, Estado de México y Guerrero con tasas entre 186 y 382% superiores a la tasa nacional.

GRÁFICA 20. Tasas de CI por violencia de género por cada 100 mil habitantes en 2020



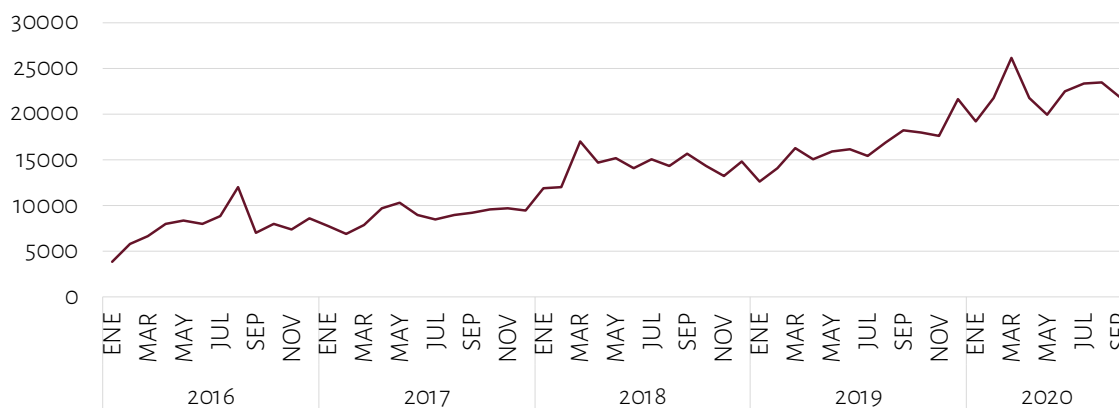
Fuente: Elaboración ONC con datos del SESNSP (2020)

Violencia contra la mujer

Dentro de la violencia de género queda incluida la violencia contra la mujer la cual define el Catálogo Nacional de Incidentes de Emergencia como: Todo acto violento que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada.

A partir de los registros de llamadas al 911 podemos ver que estas muestran al igual que las CI por violencia de género una tendencia creciente. Diversos estudios han asociado el incremento de las CI en meses recientes al crecimiento de los delitos cometidos en los hogares y al confinamiento derivado de la COVID-19, provocando un aumento de la vulnerabilidad y violencia a la que se enfrentan miles de mujeres a diario y de la que dan cuenta los registros de llamadas al 911, sin que a la fecha se observen reducciones importantes en la recepción de este tipo de llamadas (México Evalúa, 2020; Hoehn-Velasco, et al., 2020).

GRÁFICA 21. Llamadas de emergencia relacionadas con incidentes de violencia contra la mujer a nivel nacional (2016-2020)

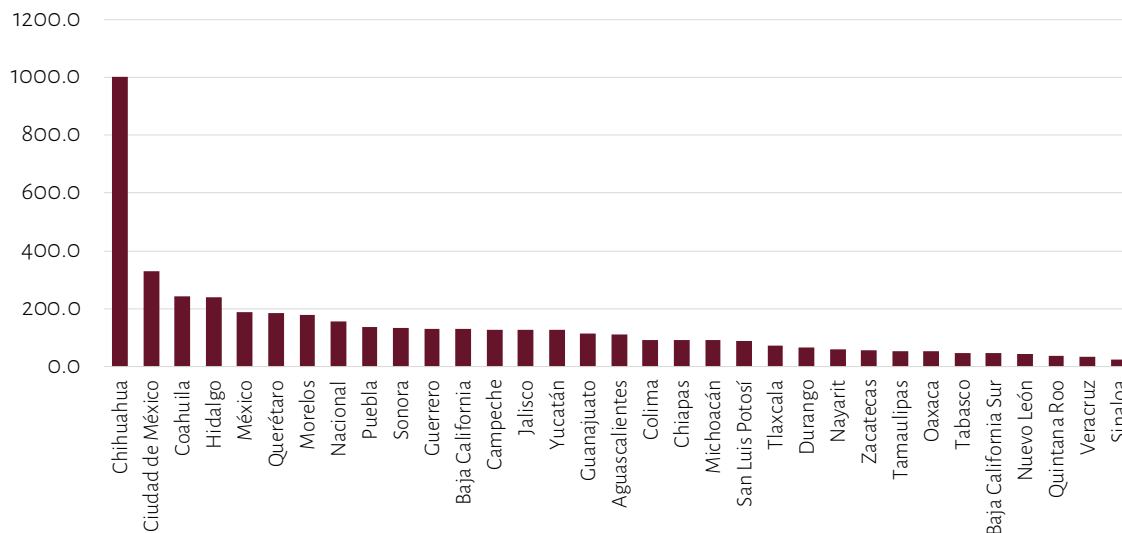


57

Fuente: SESNSP-CNI con información reportada por los Centros de Atención de Llamadas de Emergencia (CALLE) de las 32 entidades federativas.

Para el periodo enero a septiembre de 2020 el 1.64% del total de llamadas reales al 911 fueron por motivos relacionados a la violencia contra la mujer siendo las entidades con mayores tasas de llamadas Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila e Hidalgo con tasas entre 54 y 540% superiores a lo registrado a nivel nacional, destacando el caso de Chihuahua cuya tasa estatal fue 5.4 veces superior al nivel nacional (156.5 llamadas por cada 100 mil habitantes).

GRÁFICA 22. Tasas de llamadas al 911 por violencia contra la mujer por cada 100 mil habitantes a nivel estatal, 2020



Fuente: SESNSP-CNI con información reportada por los Centros de Atención de Llamadas de Emergencia (CALLE) de las 32 entidades federativas.

Conclusiones

La pandemia por COVID-19 y las medidas de aislamiento implementadas por el gobierno federal repercutieron en los niveles de violencia que padecieron las mujeres este año. Pese a esto, el presidente afirmó, sin ofrecer pruebas, que el incremento en las llamadas de auxilio de mujeres por violencia doméstica durante la cuarentena era falso en un 90% de ellas. Después, la Secretaria de Gobernación admitió en una de las conferencias que sí había habido un aumento¹⁸ Lo que podría ser una simple anécdota es una muestra más de la desorganización administrativa que predomina en el gobierno federal, pero sobre todo del desdén con el que desde la Presidencia de la República se minimiza el problema y se maximiza la acción gubernamental.

La transformación feminista que esta administración supuestamente procura debería ser una labor conjunta que incluya a todos los funcionarios, mujeres y hombres, que son parte. La supuesta labor de transformación y, la comunicación de esta, se complica cada vez que hay un presidente que en sus gestos y discursos la comunicación del gobierno federal. Con respecto a los gestos simbólicos, miembros del gabinete y el propio presidente suelen referirse con frecuencia a la paridad en el gabinete como si esto fuera suficiente. Aunque la presencia de mujeres en puestos de toma de decisiones, es una demanda de los movimientos feministas, esto no se está traduciendo en mejoras sustanciales de política pública para el resto de la mitad de la población. Además, su participación en decisiones relacionadas con seguridad y justicia continúa

18 Itxaro Arteta, "Llamadas por violencia contra las mujeres aumentaron 46%, reconocen en conferencia de AMLO", Animal Político, 29 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2020/07/llamadas-violencia-mujeres-aumentaron-segob-amlo/>

siendo mínima. Primero, con la separación de las labores de seguridad pública de la Secretaría de Gobernación, y luego con la creación Guardia Nacional, la funcionaria de más alto rango de la actual administración fue desplazada sustancialmente de las decisiones en este sector. Toda vez que ha quedado claro que la Guardia Nacional se maneja desde la SEDENA, el reciente nombramiento de Rosa Icela Rodríguez al frente de la SSPC no permite ser optimistas sobre el cambio que podría generar.

A diferencia de otras vertientes de la política de seguridad, la que se relaciona con género y mujeres tiene una contestación directa desde las calles. Esto es relevante no solo porque la resistencia de las mujeres en las calles exhibe las severas limitaciones del supuesto enfoque feminista de las políticas de seguridad de la administración federal, sino porque además capturan el espacio de disidencia que durante años le perteneció precisamente al actual ocupante de la presidencia.

CAPÍTULO 5

Reformular el combate a las drogas: de la ruptura a los buenos deseos

“[...] la política de drogas no parece ser diferente a la de administraciones pasadas, porque no contempla la posibilidad de que haya un consumo adjunto y responsable, pues se manda un mensaje de que el único consumo sano es el que no se hace”

Catalina Pérez Correa, 2019.

Consistente con el estilo de gobierno que Andrés Manuel López Obrador ha impuesto desde que hace dos años llegó a la presidencia, su política de combate a las drogas está sustentada en la ruptura con las administraciones pasadas. Ahora se considera axial trascender el orden de lo punitivo y hacer de la prevención el eje central de esta política. El discurso oficial pregona que el actual gobierno ha reformulado la lucha antidrogas y supone que el éxito del nuevo paradigma se sustenta entre otras cosas; en la despenalización de las drogas, la diversificación económica de los territorios afectados por el narcotráfico y la prevención ante el uso de estupefacientes.

Si bien, en los planes y programas de gobierno se aprecia cierto grado de coherencia y complementariedad entre ellos para enfrentar este complejo tema, cuando los documentos programáticos se analizan con mayor detenimiento, es posible identificar la ausencia de acciones concretas, planes de trabajo e instrumentos técnicos de manera tal que garanticen el éxito de estas políticas.

En seguida se presenta la forma en cómo se construye el discurso oficial a favor de la reformulación de la lucha antidrogas, esto como resultado del análisis de tres documentos rectores la Estrategia Nacional de Seguridad (ENSP), el Programa Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND) y el Programa Sectorial de Seguridad Pública (PSSP). Además, presentamos un análisis centrado en tres acciones específicas: a) el trabajo de las fuerzas armadas estimado en los decomisos de drogas y la erradicación de cultivos, b) el avance legislativo de la propuesta de Ley de la legalización de la marihuana y c) las políticas de prevención y consumo de estupefacientes.

Es a partir de estos tres elementos que proponemos un ejercicio donde se descubra cómo el trabajo de las autoridades vinculan los objetivos de gobierno, las estrategias de trabajo y las acciones de atención a las diferentes dimensiones que implica un mercado complejo como la producción, venta y consumo de diversos estupefacientes. Es decir, observamos la coherencia del gobierno a partir de: sus dichos, sus programas y sus hechos. Es importante observar a los actores políticos que en este periodo han participado en el debate público de la ruta legislativa de la propuesta para deslegalizar el uso de cannabis.

61

5.1 Reformular el combate a las drogas: de la ruptura a los buenos deseos

Para conocer la política antidrogas diseñada desde el gobierno de Andrés Manuel López Obrador y la coherencia y complementariedad que guardan con los instrumentos programáticos derivados de ella, el Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) se dio a la tarea de realizar el análisis de tres documentos rectores en la materia: la Estrategia Nacional de Seguridad, el Programa Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Seguridad Pública.

La revisión detallada de estos instrumentos se hizo por medio de la identificación de tres elementos referentes al combate a las drogas: citas textuales, categorías narrativas y construcción de discurso. La pregunta que acompañó esta búsqueda gira en torno a qué está nombrando este conjunto de textos oficiales que rigen las acciones garantes de la seguridad pública de los mexicanos: ¿se configura ahí un modelo sólido para llevar a cabo la lucha antidrogas en México?

El Plan Nacional de Desarrollo desde sus primeras páginas deja sentado que no puede haber paz sin justicia. Textualmente menciona que el gobierno en turno está aplicando un nuevo paradigma en materia de paz y seguridad, mismo que pretende, por un lado, poner fin a la guerra contra las drogas y por el otro, la adopción de una estrategia de prevención y tratamiento de adicciones.

Reformular el combate a las drogas es la bandera principal de esta política. Fundamentada en el desgaste de la estrategia prohibicionista en materia de estupefacientes, esta reformulación apela a tres factores que han impactado de manera negativa el éxito de esta postura: i) la violencia que ha generado, ii) los malos resultados en materia de salud pública, iii) la criminalización a los consumidores que reduce sus probabilidades de reinserción social y rehabilitación.

Derivado de esto se sostiene que la única posibilidad real de reducir los niveles de consumo de drogas reside en levantar la prohibición de las que actualmente son ilícitas y reorientar los recursos actualmente destinados a combatir su trasiego y aplicarlos en programas masivos, pero personalizados de reinserción y desintoxicación.

El PND propone una estrategia específica nombrada Desarrollo Alternativo que significa crear de la mano de las dependencias encargadas de la política económica y social, alternativas económicas sostenibles para los hogares y comunidades que dependen del ingreso provisto por actividades ilícitas como el cultivo de drogas.

En cuanto a la política exterior el Ejecutivo federal aspira a una recuperación de principios mediante una relación bilateral con Estados Unidos que se conduzca con base en el respeto mutuo, la cooperación para el desarrollo y la búsqueda negociada de soluciones a problemas comunes, entre los cuales los más significativos son el trasiego de armas, drogas ilícitas y divisas. Principios que, dicho sea de paso; no representan ideas de vanguardia.

La Estrategia Nacional de Seguridad consigna que la prohibición de ciertos estupefacientes por parte del poder público es ya insostenible¹⁹. Este es el punto de arranque para argumentar a favor de la reformulación de la lucha antidrogas; propone un seguimiento médico a las personas con adicciones otorgando el suministro de dosis de sustancias con prescripción con el objetivo de controlar la circulación y consumo de sustancias. Asimismo, se enfatiza que el tráfico ocurre con Estados Unidos y que México tiene una posición geográfica estratégica para lo que es necesario optar por programas masivos "pero personalizados" de reinserción y desintoxicación.

Para emprender la construcción de paz en este documento establece la necesidad del control del flujo de las drogas con la finalidad de reducir el valor de tráfico. Además de que considera importante adoptar modelos de justicia transicional para posibilitar el desarme, garantizar derechos a las víctimas y promover la inclusión social. No obstante, no se mencionan las acciones puntuales, proyectos o planes donde se especifique el plan de acción a llevar a cabo.

La prevención y reducción de la violencia entre grupos y entre personas, la restitución de derechos y la promoción de bienestar en el nivel comunitario son aspectos primordiales para contribuir a la construcción de paz. La ENS considera que el trabajo en común de las dependencias encargadas de la política económica y social debe ofrecer alternativas económicas para las comunidades que dependen del ingreso derivado de actividades ilícitas como el cultivo de drogas.

19 La ENS califica las prohibiciones existentes como discrecionales y arbitrarias, esto porque se aplican a la cocaína, la marihuana, la heroína, las metanfetaminas y el ácido lisérgico, pero no afectan la producción y la comercialización de alcohol, tabaco, bebidas con contenido de taurina y cafeína y el consumo, regulado o no, de ciertos antidepresivos y somníferos

El Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024 se erige como el instrumento que reformula el combate antidrogas en un país enmarcado por un contexto violento, inseguro, con impunidad, empoderamiento de las organizaciones vinculadas al tráfico de drogas, la economía ilegal, la violación a los derechos humanos y la corrupción.

Presenta cinco objetivos prioritarios y estrategias que se orientan a la atención del origen estructural de la delincuencia, el crimen organizado, la violencia y "todos los aspectos que puedan poner en riesgo a la ciudadanía". Sin embargo, no se especifica cómo se reformulará el combate a las drogas. En este documento la categoría narrativa de construcción de paz y justicia es reemplazada por la de construcción de paz y seguridad, la cual se dará a través del fortalecimiento de la coordinación territorial entre instancias y ordenes de gobierno, así como con mujeres y hombres de la sociedad civil, para el diseño de la política criminal sobre delincuencia organizada y tráfico de drogas.

Arropado en uno de los objetivos prioritarios (mejorar las condiciones de seguridad en las regiones del territorio nacional para construir la paz), se menciona de manera breve la creación de una política pública para impactar a la delincuencia organizada y el tráfico de drogas. La prospección del programa es que en el año 2024 se habrá consolidado el combate y trasiego de drogas, a través de la estrategia del Gobierno de México, orientada principalmente en el combate a la corrupción, atender las causas que generan la inseguridad y la violencia, la coordinación estrecha y permanente a todas las instancias de seguridad.

Este programa destaca que el nuevo paradigma de seguridad y protección ciudadana conlleva una transformación de las instituciones, la implementación nacional del nuevo modelo educativo y de políticas de bienestar, el combate a la corrupción, la despenalización gradual de las drogas como parte de la reformulación de la política en la materia sustentada en la certeza de que el modelo prohibicionista es la base para el escalamiento de una problemática de salud y no solo de seguridad pública.

Luego de analizar los tres documentos programáticos podemos concluir que existe coherencia en la construcción del discurso para justificar la política que reformula el combate a las drogas. Como se aprecia en la tabla 3, las categorías narrativas guardan relación en los tres textos, además que se modifican dependiendo de la acción que denotan: nueva estrategia, ruptura con las administraciones anteriores, una promesa de gobierno, un programa de trabajo o una acción específica. Falta revisar qué tanto las acciones del gobierno cumplen con los objetivos planteados.

TABLA 3: Construcción del discurso de combate a las drogas en la administración federal (2018-2024)

Instrumento que incluye la categoría narrativa	Categorías narrativas	Discurso construido
Aparece en los tres documentos analizados	Principal: Reformular el combate a las drogas Complementarias: nuevo paradigma, fin a la guerra	Nueva estrategia
Programa Nacional de Desarrollo	Principal: No hay paz sin justicia Complementarias: desgaste del esquema prohibicionista, violencia generada, mala salud pública, criminalización de consumidores, menos posibilidades de rehabilitación y reinserción. Levantar prohibición a estupefacientes ilícitos	Ruptura
Estrategia Nacional de Seguridad	Principal: Empezar la construcción de la paz Complementarias: prevención y reducción de la violencia entre grupos y entre personas, desarticulación de entramados delictivos, programas masivos y personalizados de reinserción y rehabilitación, justicia transicional, desarme, derechos a las víctimas, inclusión social	Propuesta
Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana	Principal: Construcción de Paz y seguridad Complementarias: origen estructural de la delincuencia, el crimen organizado y la violencia, fortalecimiento de la coordinación territorial entre instancias y los tres órdenes de gobierno, mujeres y hombres, sociedad civil, consolidación del combate y trasiego de drogas	Acciones

Fuente: Elaboración Observatorio Nacional Ciudadano, 2020

5.2 La trayectoria de la ley para regular el cannabis: de prioritaria a empantanada

A principios de septiembre de 2020, el Colectivo Regulación por la Paz organizó un conversatorio en línea al que fueron convocados varios legisladores. En ese foro, la senadora Patricia Mercado del partido Movimiento Ciudadano (MC) aseguró que la revisión, discusión y aprobación del dictamen para regular el cannabis figuraba entre las prioridades legislativas de todas las bancadas²⁰. Esto supone que, a diferencia de otras iniciativas que terminan en la llamada “congeladora” por falta de interés de los legisladores, esta regulación debería tener una profunda y rica discusión en las próximas semanas y, en consecuencia, tornarse en ley pronto. Sin embargo, en la misma intervención, la legisladora reconoció que al interés explicitado faltaba sumar el impulso necesario para desatar la discusión y consolidar la nueva regulación, en particular de aquellos que tienen la

20 “Avalar regulación cannabis, prioridad legislativa”, Boletín de Prensa, No. 29, 5 de septiembre de 2020, Cámara de Senadores. Disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/49059-aval-ar-regulacion-cannabis-prioridad-legislativa.html>. Recuperado el 09 de octubre de 2020.

mayoría en el Congreso, es decir, Morena y sus aliados: Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES).

Este episodio ilustra bien la ruta que han seguido las iniciativas a propósito de la regulación del cannabis, pues han pasado de las prioridades en las agendas de algunos legisladores, a compartir el pantano de las discusiones sin fin. Esta sección revisará esta trayectoria atendiendo, en particular, a dos elementos centrales: primero, reflexionando cómo una de las principales valedoras de la iniciativa se ha ido desdibujando del debate, negando su capital político a la aprobación de la ley. Segundo, discutiremos cómo las múltiples iniciativas y agendas que se han presentado alrededor del tema no terminan por consolidar cuál debería ser el rol de las agencias del Estado en este tema.

Luego de que en 2015 la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobara el recurso que la Sociedad Mexicana de Autoconsumo Responsable y Tolerante (SMART) presentó para que se permitiera a cuatro mexicanos cultivar y consumir marihuana, aunque no la venta ni distribución de la misma²¹, una serie de iniciativas de ley se han presentado en el seno del Congreso de la Unión y, tal vez más importante, se abrió paso a la deliberación pública sobre el tema. Entonces, el PRD defendía la idea de transitar hacia un paradigma menos punitivo y más libertario. Por su parte, el PRI – que ostentaba el poder Ejecutivo- y Morena, se pronunciaron por llevar el tema a consulta pública. El PAN refrendó su vieja postura debatir el tema, lo que quiera que eso significara. Así, parecía que el principal impulsor de la propuesta de regulación provendría del PRD, mientras que el resto de los partidos coquetearían con la tibieza.

En aquella resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuatro ministros votaron a favor, entre ellos, Olga Sánchez Cordero, la actual secretaria de Gobernación. En 2018, la ministra se convirtió en senadora de la república por el principio de representación proporcional (es decir, gracias a alcanzar un lugar privilegiado en la lista nominal de su partido, MORENA, y sin hacer campaña). En conjunto con su compañero de partido Ricardo Monreal, la senadora Sánchez Cordero presentó al pleno del Senado un proyecto de Ley General para la regulación y control del cannabis²². En ella, se estipulaba un límite de portación permitida de hasta 30 gramos, además de contemplar la posibilidad de cultivar hasta 20 plantas por persona, para autoconsumo; se permitía además la siembra, cultivo, cosecha, preparación, fabricación, producción, distribución y venta de cannabis bajo un esquema de regulación a cargo del que sería el Instituto Mexicano de Regulación y Control del Cannabis.

Aunque no se trataba de la primera iniciativa presentada (pues le antecedían alrededor de 6 proyectos de reformas o leyes), se trataba de un texto prometedor en dos sentidos; por un lado, porque contemplaba no solo el autocultivo con fines lúdicos, sino que planteaba la regulación de la cadena entera de producción-consumo. Por otro lado, la presentaban dos senadores con suficiente capital político para respaldarla. Así, el locus del respaldo a la iniciativa pasaba de manos del debilitado PRD, a MORENA, que venía de avasallar en las urnas y, en el Senado, gozaba de una cómoda mayoría.

21 Amparo en revisión 237/2014, Suprema Corte de Justicia de la Nación; González-Davila, E. (2020), "Uso lúdico de la marihuana en México: ¿qué sigue para el 2020?", Centro de Estudios Constitucionales SCJN, 19 de marzo de 2020.

22 Proyecto de decreto por el que se expide la Ley General para la Regulación y Control de Cannabis, Gaceta del Senado, LXI-V/1PPO-44/85686, 8 de noviembre de 2018.

Cuando la senadora Sánchez Cordero pidió licencia al Congreso para hacerse cargo de la Secretaría de Gobernación, en noviembre de 2018, aumentaron las expectativas de que la iniciativa presentada por los senadores de MORENA se convertiría en ley sin muchos obstáculos. La secretaria adquiriría así el rol de la principal valedora del proyecto de regulación del cannabis en el nuevo gobierno. No obstante, ni el capital político de la secretaria, ni su nuevo encargo sirvieron para mucho, pues la iniciativa de Sánchez Cordero y Monreal entró en un impasse del que apenas lo han sacado una ampliación de turno autorizada en febrero de 2019²³ y una rectificación de turno en abril de ese mismo año²⁴. Aunque en septiembre de 2019, el senador por el PRD Miguel Ángel Mancera retomó el proyecto de Sánchez Cordero y Monreal, y un puñado de legisladores de MORENA apoyaron la iniciativa proponiendo algunos cambios accesorios, el proyecto no abandonó la congeladora.

Al día de hoy, el estatus de la ley continúa como “pendiente”. El liderazgo de Sánchez Cordero en el tema parece diluido y en el Congreso se vuelven a discutir en torno al uso lúdico del cannabis. Paradójicamente, un ex secretario de gobernación empieza a tomar el rol que Sánchez Cordero abandonó: el senador priista Miguel Ángel Osorio Chong, quien incluso declaró que sería uno de los “impulsores de la regulación de la marihuana”, atendiendo a la prevención y sin “doble moral”²⁵. Cabe mencionar que el priista, en 2018, presentó una iniciativa que solamente se ocupaba de legislar y despenalizar el consumo personal y adulto, estableciendo restricciones mínimas²⁶. Sin embargo, hoy parece más decidido a movilizar una agenda que la secretaria de Gobernación parece haber dejado tras de sí.

Una segunda dimensión de análisis nos interpela: la falta de claridad que el conjunto de iniciativas y proyectos tienen sobre cuál debería ser el rol de las agencias del Estado en torno a este tema. Dado que no es obvio si, ante una eventual regulación del consumo de cannabis, el Estado debe mantenerse solo como un regulador y dejar en manos del mercado los eslabones de la cadena producción-consumo, o bien, convertirse en la mano visible que anime ese nuevo mercado legal, los “vaivenes” que las distintas iniciativas muestran resultan preocupantes.

Por ejemplo, mientras que en la citada iniciativa de Sánchez Cordero y Monreal se propone la creación de un instituto encargado solo de regular, monitorear y sancionar el proceso de producción, distribución y comercialización (el Instituto Mexicano de Regulación, Control del Cannabis), otras iniciativas establecen al Estado como el responsable de establecer medidas de prevención de consumo, al tiempo que se hace cargo de adquirir y autorizar la producción y venta de marihuana, a través de una entidad llamada CANNESALUD²⁷. Inclusive, desde la Cámara

23 Oficio No. DGPL-2P1A.-1186. Una ampliación de turno consiste en ampliar el plazo legal considerado para desahogar el estudio de este.

24 Oficio No. DGPL-2P1A.-6565

25 “México ha disminuido la producción de marihuana al 70%: Osorio Chong llamó a legislar para despenalizar la actividad”, Infobae, 12 de septiembre de 2020.

26 Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y derogan diversos artículos y se adiciona un artículo 247 Bis, a la Ley General de Salud y se modifican diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, Gaceta del Senado, LXIV/1PPO-44/85687, 8 de noviembre de 2018.

27 Iniciativa con proyecto de Decreto que expide la Ley General para el Control de la Cannabis y sus Derivados; y reforma diversas disposiciones de la Ley General de Salud; el Código Penal Federal; y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, Gaceta del Senado, LXIII/3PPO-63/77653, 6 de diciembre de 2017.

de Diputados, Mario Delgado, del grupo parlamentario del PT y presidente nacional de MORENA, propuso que el CANNESALUD sea una empresa estatal que dote al gobierno de la facultad exclusiva de compra y venta de cannabis en todo el país²⁸.

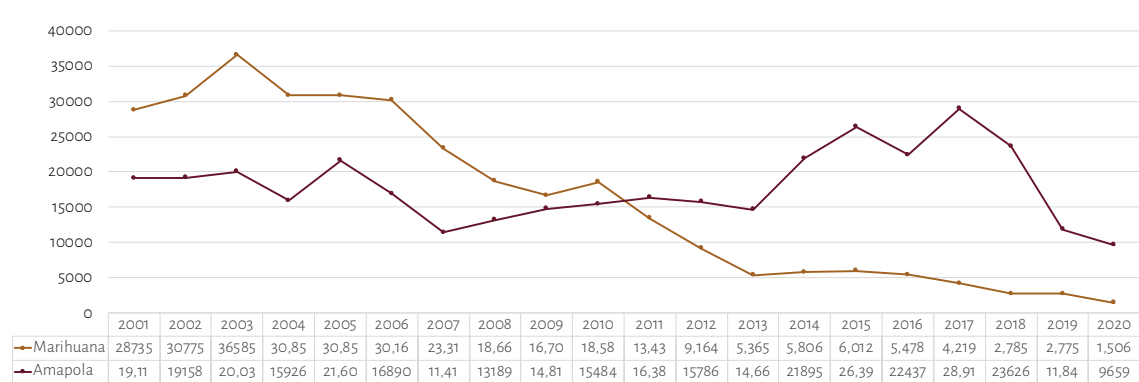
Un Estado regulador del mercado legal de cannabis, frente a uno responsable solo de campañas de prevención habla de mundos distintos y de escenarios futuros que se abren y que retan a las instituciones en muy distintos niveles. Si el CANSALUD convirtiera a la Secretaría de Salud -u otra instancia gubernamental- en comercializador del cannabis, ¿qué retos supondría en términos de la emergencia de mercados negros o desarrollo de mecanismos de corrupción? Si las agencias del Estado se enfocaran solo a acciones preventivas y dejaran en manos del mercado y sus imperfecciones la cadena producción-consumo, ¿cómo se explicaría tal decisión desde la perspectiva de una administración como la López Obrador?

Tal parece que la llamada del PAN a seguir discutiendo los términos de estas iniciativas no está por demás. El problema, en todo caso, es que las extensas discusiones entabladas por los legisladores parecen ser más mecanismos de dilación en la toma de una decisión, que profundización del debate, aunque declaren que el tema está entre sus prioridades.

5.3 ¿Prevención sobre combate?

De acuerdo con el II Informe de Gobierno 2019-2020, los aseguramientos de marihuana, así como la erradicación de cultivos ilícitos de esta disminuyeron, respecto a años anteriores. Lo que la prensa calificó como un “desplome” de los indicadores del llamado Esfuerzo Nacional en la Lucha contra el Narcotráfico, la administración López Obrador lo presenta como una muestra de que la política de seguridad ha dejado de ser punitiva y persecutoria, para convertirse en preventiva. Y es que, según las tendencias, la marihuana no sería la única droga sobre la que se muestra una disminución en decomisos y erradicación (Gráfica 23).

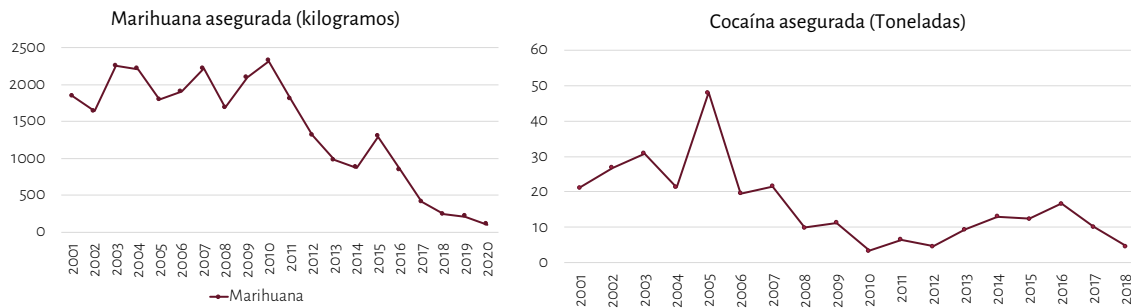
GRÁFICA 23. Erradicación de cultivos 2001-2019



Fuente: Segundo Informe de Gobierno 2019-2020. Hasta junio de 2020, se habían erradicado 1506.5 hectáreas de marihuana y 9659.3 hectáreas de amapola.

28 Iniciativa que ue expide la Ley General para el Control de Cannabis; y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, a cargo del diputado Mario Delgado Carrillo, del Grupo Parlamentario de Morena, Gaceta Parlamentaria, año XXII, Número 5377-V, 1 de octubre de 2019.

GRÁFICAS 24-25. Aseguramiento de marihuana y cocaína 2001-2019



Fuente: Segundo Informe de Gobierno 2019-2020. Hasta junio de 2020, se habían asegurado 101.9 toneladas de marihuana y 4.7 toneladas de cocaína.

Aunque las figuras anteriores confirman que la erradicación de cultivos ilícitos y el aseguramiento de toneladas de marihuana ha caído, la causalidad entre una “política orientada a la paz y no a la guerra” y estas tendencias debe revisarse con más cuidado.

Primero, porque las mismas gráficas muestran que la disminución observada en 2019 en estos indicadores pertenece a una tendencia cuyo inicio precede a la administración del presidente López Obrador. El “desplome”, de ser tal, se registra entre 2015 y 2017, según el indicador que se observe.

Segundo, la variación en los resultados obtenidos en el llamado Esfuerzo Nacional puede explicarse, en parte, por un cambio de política de seguridad -de punitiva a preventiva-, sin embargo, no pueden omitirse otros factores que esta explicación uni-factorial no toma en cuenta. Por ejemplo, dado que ahora estas tareas no solo recaen en la SEDENA sino también en la Guardia Nacional, ¿es posible que estas curvas estén revelando algún efecto de la curva de aprendizaje y adaptación organizacional que se refleja en el campo? Quedan además sin respuesta preguntas relativas al mercado internacional de drogas, por ejemplo, ¿cuál es la relación entre las acciones estatales y el cambio en el precio de los opioides y el fentanilo? En otras palabras, resulta difícil pensar que los indicadores mostrados son ajenos a variables exógenas (del mercado) y endógenas (del funcionamiento de las dependencias) y solo provienen de una voluntad unívoca de ponerle fin a la llamada “guerra contra el narcotráfico”.

Ahora bien, la narrativa del gobierno del presidente López Obrador debe revisarse desde otro aspecto: las políticas de prevención implementadas, en especial previendo que se aprobara la regulación del cannabis. Si esta administración tuviera una política preventiva que pretende dejar atrás el “combate a las drogas”, deberíamos poder dar cuenta de una serie de programas de prevención innovadores, o la profundización de algunos que han demostrado su valía. Desde luego, también debería ser posible observar avances en el diseño de programas que atiendan un eventual consumo legal de marihuana.

Una revisión a la labor de CONADIC, la instancia responsable de diseñar e implementar la política de prevención de adicciones, los hallazgos son magros y poco novedosos. De acuerdo con Programa Nacional de Prevención del Uso, Abuso y Dependencia a Sustancias Psicoactivas y Participación Ciudadana, el gobierno cuenta con 5 estrategias para la prevención de consumo de alcohol, tabaco y otras drogas, a saber:

1. Impulsar acciones integrales preventivas para informar, sensibilizar y educar sobre los riesgos del consumo de tabaco, alcohol y otras drogas
2. Fortalecer la detección temprana, la orientación y referencia de consumidores de sustancias psicoactivas para su atención oportuna
3. Fortalecer los servicios de atención y tratamiento y rehabilitación de consumidores
4. Fortalecer la normatividad para disuadir el uso nocivo de alcohol y consumo de tabaco
5. Fortalecer el sistema de información y vigilancia epidemiológica del consumo de sustancias psicoactivas

Información, educación, comunicación y acciones de rehabilitación, estos son los pilares de la política de prevención que, como puede apreciarse, tiene poco de innovador y que no distingue entre los efectos y condiciones del alcohol, el tabaco o la marihuana. El saco “otras drogas” sigue siendo demasiado amplio, ignorando los efectos que puede tener en el consumo una posible legalización y las probabilidades de que los consumidores que inician con marihuana escalen a una segunda o tercera droga.

Conclusiones

La estrategia de combate a las drogas que llegó con el gobierno de López Obrador no representa un modelo de trabajo sólido. Luego de analizar los documentos rectores en la materia y contrastarlos con el trabajo de esta administración, podemos decir que, si bien el discurso oficial observa congruencia en cuanto a la ruta narrativa que justifica la reformulación de la lucha antidrogas; los esfuerzos del gobierno, los debates legislativos y el diseño de programas de acción, dejan mucho que desear.

Para el caso del diseño de programas y estrategias de trabajo derivados de los objetivos del PND, la ENSP y el PSSP aún queda mucho por ver. Si por un lado la nueva estrategia tiene cimientos en políticas preventivas y erradicación de cultivo, en los tres documentos se identifican ausencias relevantes de programas o planes para atender el problema.

En el ámbito legislativo el proyecto de Ley de Legalización de la Marihuana sigue pendiente de ser discutida y votada. Con un camino andado en ambas cámaras, la propuesta de ley y los actores políticos que la impulsaban, vinculados al gobierno morenista, han empezado a desdibujar lo trazado. Es cierto que el confinamiento derivado de la pandemia por Covid-19 ha provocado rezagos, pero es necesario destacar que el debate por eliminar la prohibición del uso de cannabis no ha sido realizado de manera sistemática ni frecuente en el periodo de la nueva normalidad. Lo más que se ha logrado es aplazar el debate y algunas modificaciones no estructurales al proyecto de ley. El 15 de diciembre del año en curso vence el plazo extraordinario que otorgó la Suprema Corte al Senado para la votación, pronto sabremos si sale de la congeladora este tema. En este tenor, nos dimos cuenta que el gobierno federal carece de una política de prevención y atención frente a la posibilidad de que el uso de la marihuana se despenalice.

Finalmente, el trabajo para la erradicación de cultivos ilícitos y el aseguramiento de toneladas de marihuana ha caído, no creemos en la lectura fácil de que esto es resultado de una política orientada a la paz. Esto, porque la tendencia precede a la administración del presidente López Obrador. Más bien nos preguntamos si esto no es una parte de la curva de aprendizaje de la Guardia Nacional, quien ahora también participa de esta tarea.

CAPÍTULO 6

Recuperación y dignificación de los centros penitenciarios:

tan cerca de la privatización y tan lejos de la reinserción

“De 2014 a 2019, México había logrado reducir su población penitenciaria hasta en un 20 por ciento; sin embargo, ha habido un repunte en el contexto pandémico”

Elena Azaola, 2020.

El 18 de febrero de 2019 el Presidente de la República anunció el cierre del penal federal localizado en las Islas Marías. La medida se justificó bajo la consigna de “tenemos que tener (sic) más escuelas y menos cárceles” (Presidencia, 2019). López Obrador anunció que de los 600 presos de “baja peligrosidad”, 200 serían liberados y el resto reubicados. De alguna manera, esta medida lucía congruente con el discurso predominante de la elección en la que resultó triunfador y que puso énfasis en la necesidad de una amnistía. Como mostraremos a continuación, ese acto no pasó más allá del simbolismo, pues la política penitenciaria actual se encuentra muy lejos de la reinserción. Paradójicamente, está más cerca de la lógica privatizadora de las cárceles. Mientras que la promesa de una ley de amnistía que nunca tuvo un objetivo claro y derivó en una norma más que no ha contribuido a solucionar el problema de la sobrepoblación en las cárceles federales.

En la primera sección describiremos brevemente las bases planeadas de la política penitenciaria en tres textos programáticos y centrales para la política de seguridad. En un segundo momento, analizaremos las acciones emprendidas para cumplir con el objetivo de “recuperar y dignificar los centros penitenciarios”. Finalmente, analizaremos la Ley de Amnistía que se aprobó hace algunos meses, que poco se parece a lo prometido en campaña y que ha tenido un impacto prácticamente nulo en la política penitenciaria. Demostrando así incoherencia entre la política y el instrumento e incongruencia entre el discurso y las acciones gubernamentales.

6.1 La política penitenciaria en los documentos programáticos

Desde 2010 México ha transitado positivamente de un sistema enteramente punitivo de la ejecución penal, a uno cuyo objetivo es la reinserción social. Este cambio de paradigma implica una “reconciliación” entre la persona sentenciada y la sociedad. Ello implica partir de la idea de que la acción delictiva no solo se deriva del sujeto y su personalidad, sino del clima social en el que se desarrolla. Esto último es de extrema relevancia ya que las características de dicho clima social pueden relacionarse con la comisión ocasional o crónica de conductas delictivas y su respectiva normalización.

La entrada en vigor del Sistema de Justicia Penal Adversarial (SJPA) ha sido de gran trascendencia pues ha concebido a la ejecución de la pena como una parte integral del proceso penal, es decir, reconoce que la ejecución de la pena debe ser con base en elementos jurídicos objetivos y controlado por las autoridades jurisdiccionales. Esto permite que las personas sentenciadas puedan ser sujetas de un escrutinio más preciso respecto a los avances o retrocesos en relación con su proceso de reinserción social, a fin de obtener beneficios en función del tiempo o modalidad de la pena que se encuentran purgando.

Para este fin, particularmente desde el año 2010 se generaron importantes reformas al marco jurídico nacional que permitieron echar a andar estas iniciativas. Se modificó el artículo 18 de la Constitución Política que reconoció a la Reinserción social como objetivo del sistema penitenciario y la garantía de los derechos humanos de las personas sentenciadas como medio para ello. Así mismo, en junio del 2016 se promulgó la Ley Nacional de Ejecución Penal que establece los elementos subjetivos precedentes en la materia y dan la pauta para proceder tanto a las autoridades judiciales como administrativas relacionadas con la ejecución de las penas.

De esta manera, la actual administración se enfrenta al gran reto de hacer efectivos estos avances teóricos y legislativos, lo que implica recuperar la esencia de estos cambios mediante la propuesta que tenga por objetivo la consumación de los fines de la readaptación social. Por este motivo, en el presente apartado analizaremos las propuestas y perspectivas que la administración encabezada por el presidente Andrés Manuel López Obrador, ha presentado en tres de los principales documentos programáticos de su gobierno (Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana) mediante los cuáles pretende operar el sistema de ejecución de penas en el ámbito federal.

En la Estrategia Nacional de Seguridad Pública se establece lo siguiente:

“Es necesario recuperar el control de los penales de las mafias que se enseñorean en ellos, combatir la corrupción de las autoridades carcelarias, establecer un régimen de respeto a los derechos de los internos, implementar mecanismos de supervisión externa, separar a los imputados de los sentenciados, garantizar que la cárcel no sea un doble castigo para las mujeres y dignificar las condiciones de alojamiento, salud y alimentación de los reclusos, todo ello en atención a recomendaciones de expertos nacionales e internacionales y en estricto acatamiento a las resoluciones emitidas en años recientes por la Comisión Nacional de Derechos Humanos”.

En el Plan Nacional de Desarrollo la preocupación se mantiene en la misma sintonía:

“Las graves distorsiones que enfrenta el sistema penal del país lo convierten en un mecanismo que pervierte el carácter disuasorio del castigo para transformarlo en multiplicador de la criminalidad. Las prisiones se han convertido en escuelas de delincuentes y en centros operativos de grupos del crimen organizado. Es necesario recuperar el control de los penales de las mafias, combatir la corrupción de las autoridades carcelarias...”.

Mientras que en Programa Sectorial la definición del problema se presenta a partir de la evidencia recabada por la CNDH en su Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2018. El objetivo prioritario es “Impulsar la reinserción social de las personas privadas de la libertad en centros penitenciarios con enfoque de respeto a los derechos humanos, inclusión y perspectiva de género, diferenciada e intercultural”. Por ello, el indicador de la meta de bienestar es la calificación global para los centros penitenciarios federales que asigna la CNDH anualmente. La calificación base es de 7.48, correspondiente a 2018, y la meta para 2024 es de 7.69. Se trata de un avance bastante modesto, si se considera que la recuperación y dignificación de las cárceles es una prioridad. A continuación, veremos qué tanto se ha avanzado en dos años en este rubro.

6.2 Más cerca de la privatización y más lejos de la reinserción.

Aunque las reformas jurídicas respaldadas por un sólido análisis sociológico han abierto las puertas para contar con un sistema de ejecución penal con un objetivo social, lo cierto es que la instrumentación del fondo de estas reformas ha permanecido en manos del Poder Ejecutivo

mediante el diseño e implementación de programas efectivos de reinserción social. Es en este punto donde hay mayores obstáculos para la implementación de estas transformaciones. Esto se debe a que históricamente se ha visto a la gestión de los centros penitenciarios y en general del sistema de implementación de penas, como una actividad puramente administrativa, que carece de un proyecto claro y que se caracteriza por la corrupción que ha permitido que los centros de reinserción social sean espacios de violaciones sistemáticas a derechos humanos en los que no se cumple con los propósitos respectivos en materia de justicia.

La administración de los centros penitenciarios en México se encuentra a cargo de los diversos niveles de gobierno según el fuero al cual pertenezcan los delitos que se requieren ser sancionados. En ese entendido, en los centros penitenciarios administrados por los gobiernos de las entidades se encuentran compurgando su pena las personas sentenciadas por delitos del fuero común, mientras que los que han sido sancionados por delitos del fuero federal se encuentran en centros de reinserción administrados por el gobierno federal.

En este sentido, a fin de aludir a los retrocesos o avances realizados por la administración federal, solamente se hará referencia a los del segundo tipo. No obstante, es importante señalar que en los centros de reinserción social locales se concentra la mayor cantidad de personas que han cometido delitos de alto impacto por lo que resulta indispensable que los proyectos de reinserción social en los mismos sean revisados y analizados en torno a su eficiencia y cumplimiento de objetivos.

Así pues, el actual gobierno federal ha propuesto un proyecto destinado a los Centros Federales de Reinserción Social (CEFERESOS) que se denomina “Recuperación y dignificación de los Centros Penitenciarios”. Según la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP), publicada en el DOF en marzo de 2019, este proyecto busca recuperar el control de los CEFERESOS frente al autogobierno que imperaba en ellos en administraciones anteriores, así como un régimen de respeto a los derechos humanos, establecer diferencias entre la custodia de personas sentenciadas y procesadas, y generar las condiciones para una efectiva reinserción social.

Resulta notablemente positivo que la actual administración federal asuma como veraces las falencias de los sistemas penitenciarios nacionales y particularmente el federal. No obstante, las apreciaciones que se realizan en los documentos citados son solo enunciativas y proyectan la existencia de una presunta voluntad política para la transformación de las falencias de las que dan cuenta. Sin embargo, no establecen, de manera programática, modificaciones o acciones concretas.

Así pues, uno de los señalamientos que se realizan en los instrumentos antes referido es que la falta en la garantía de los derechos humanos es un obstáculo para la reinserción social. Se señala con ahínco que el DNSP revela que en los CEFERESOS se carece de actividades laborales y deportivas, contraviniendo con ello lo establecido en el artículo 18 constitucional ya citado con antelación.

No obstante, si realizamos una comparación respecto a las calificaciones que el propio DNSP realiza en estos rubros, se puede observar que las calificaciones no cuentan con modificación alguna entre lo que se presentaba en 2018 y 2019. Como se muestra en la siguiente tabla, durante el primer año de gobierno de la actual administración no se presentaron cambios sustanciales en lo que respecta a la reinserción social mediante el respeto de los derechos humano. No se avanzó prácticamente nada en el cumplimiento de la meta fijada para 2024.

TABLA 4. Calificaciones otorgadas a los CEFERESOS por el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria en los rubros de educación, capacitación y empleo en los años 2018 y 2019

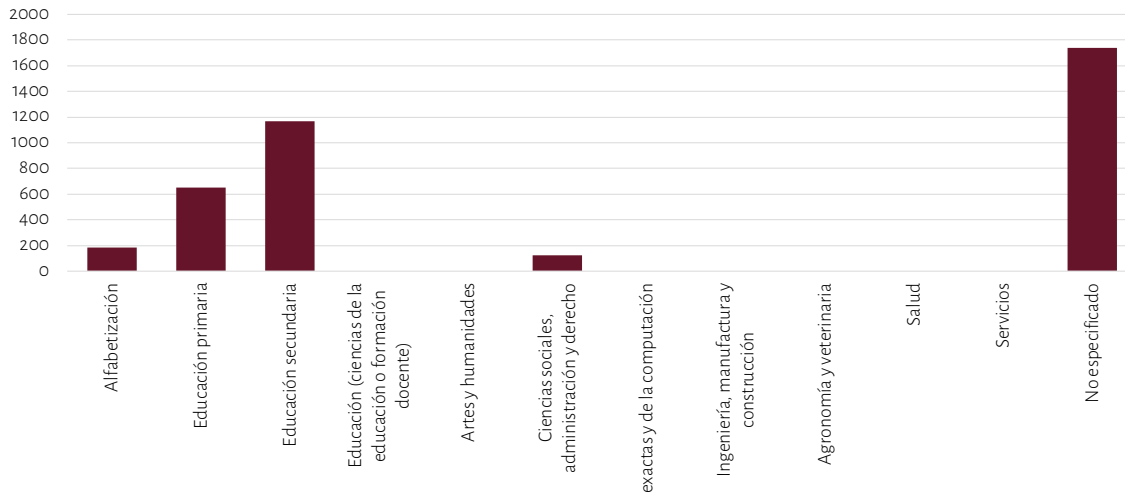
DNSP 2018		DNSP 2019	
Educación		Educación	
Rubro	Calif.	Rubro	Calif.
Programación de las actividades educativas	6.7	Programación de las actividades educativas	6.7
Material didáctico	5.67	Material didáctico	5.67
Registro del nivel de escolaridad de la población interna	7.41	Registro del nivel de escolaridad de la población interna	7.41
Certificación oficial de estudios	7.29	Certificación oficial de estudios	7.29
Oportunidad de acceso a la educación	6.87	Oportunidad de acceso a la educación	6.87
Actividades Laborales y Capacitación		Actividades Laborales y Capacitación	
Actividades Laborales	4.07	Actividades Laborales	6.7
Capacitación	5.26	Capacitación	5.67
Existencia de actividades alborales	4.68	Existencia de actividades alborales	7.41
Actividades Islas Marias	N/C	Certificación Oficial de Estudios	7.29
Participación de inversionistas privados o públicos que oferten fuentes laborales y número de personas privadas de la libertad que se nieguen a participar en actividades laborales	5.52	Participación de inversionistas privados o públicos que oferten fuentes laborales y número de personas privadas de la libertad que se nieguen a participar en actividades laborales	6.87

Fuente: Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, disponible en: <https://www.cndh.org.mx/web/diagnostico-nacional-de-supervision-penitenciaria>

Aunado a lo anterior, es revelador que el personal destinado al ejercicio de actividades relacionadas con el tratamiento penitenciario dirigido a la reinserción social es notablemente escaso para el tamaño de la población penitenciaria federal y en comparación con el destinado a tareas de disciplina y seguridad. Por ejemplo, en el 2019 se reporta que 5.0% del personal penitenciario desempeñaba tareas pedagógicas, 3.8% a labores de psicología, 3.0% a trabajo social y solo un 1.0% a las actividades criminológicas.

Si analizamos de manera más detallada la información relacionada con las actividades educativas y laborales que desempeñan quienes se encuentran privados de su libertad en los centros penitenciarios federales, es posible identificar que un bajo porcentaje de dicha población accede a estas. Por ejemplo, de las 19 904 personas internas en centros penitenciarios federales en 2018, solo el 29.4% realizaban actividades educativas y el 36.1% realizaban alguna actividad laboral.

GRÁFICA 26. Personas que realizan actividades educativas en centros penitenciarios federales

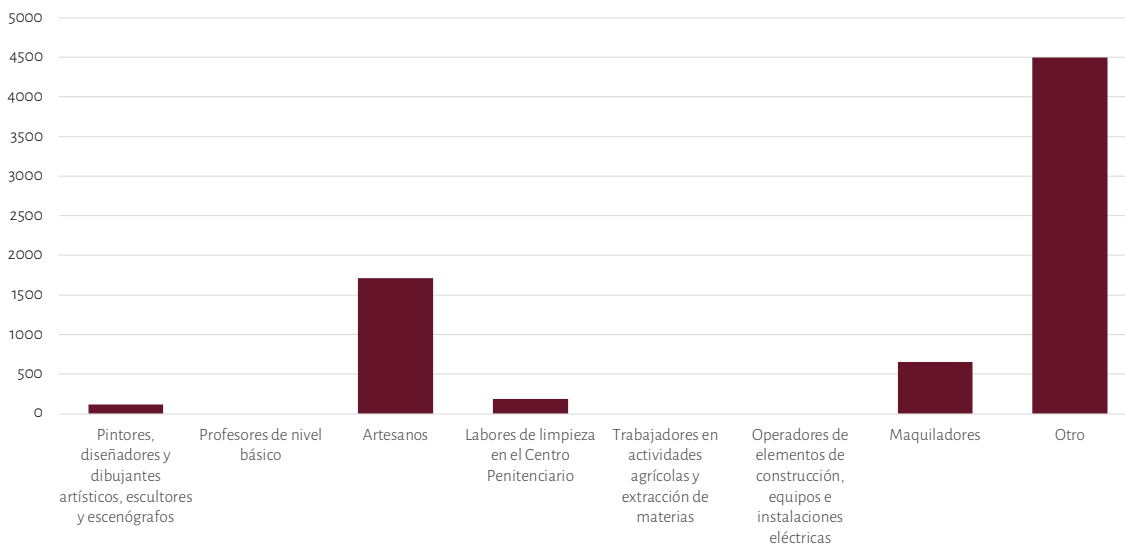


Fuente: INEGI, Censo Nacional del Sistema Penitenciario Federal 2018-2019

Como se puede apreciar en la gráfica anterior, la mayoría de las personas internas que realizan actividades educativas en los CEFERESOS, se centran en actividades relativas a educación básica, dejando prácticamente nula la educación profesional. Esta situación es preocupante ya que las personas privadas de libertad no generan herramientas efectivas para insertarse en la vida social mediante su involucramiento en el trabajo formal o en todo caso, la generación de perspectivas de vida alejadas de aquellas que los llevaron a delinquir.

75

GRÁFICA 27. Personas que realizan actividades laborales en centros federales.

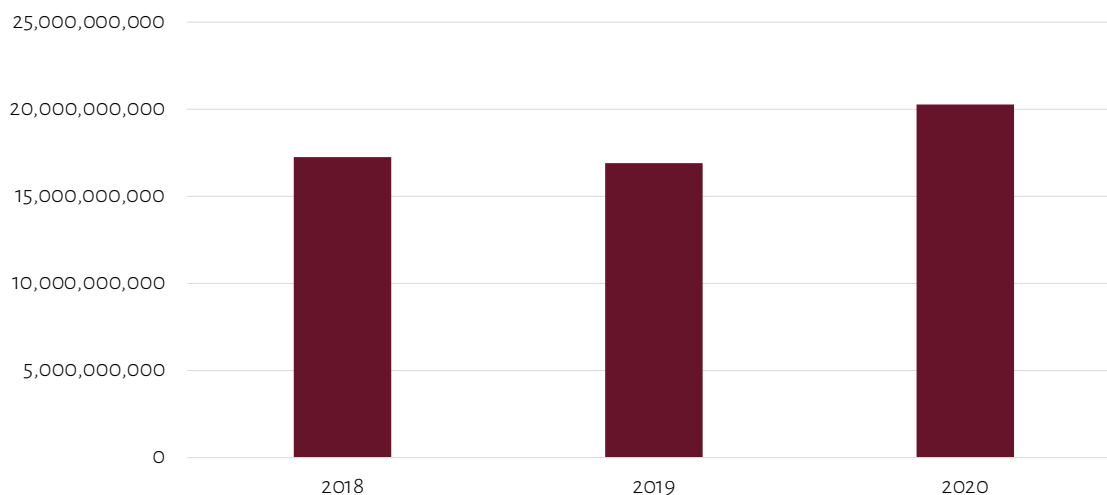


Fuente: INEGI, Censo Nacional del Sistema Penitenciario Federal 2018-2019

En lo relacionado con el ámbito laboral, se puede apreciar que la gran mayoría de las personas internas se centran en la realización de actividades artesanales y de maquila, estas últimas relacionadas con la oferta de trabajo penitenciario. Si bien, dichas actividades permiten a las personas privadas de libertad contar con habilidades para desarrollarse laboralmente en libertad, estas no permiten desarrollar fuentes de trabajo formal con remuneración segura.

Respecto al tema de las políticas públicas en materia de reinserción social, si bien el PSPSC recupera la recomendación de la CNDH de contar con un Modelo Integral de Reinserción Social que permita a las personas sentenciadas del fuero federal reintegrarse a la sociedad, lo cierto es que hasta el momento de la elaboración del presente informe no se pudo ubicar públicamente un documento que detalle las características de tal proyecto. Otro punto importante es que el presupuesto de egresos formulado por el gobierno federal para el 2020 se han etiquetado los fondos para la atención del sistema penitenciario en un ramo diferente al de 2019, poniendo el tema de la reinserción social dentro del gasto en seguridad pública y no en el de gobernación. Además, tras la revisión del presupuesto uno de los aspectos destacables es que en 2020 se eliminó el rubro denominado derechos humanos del programa “Sistema penitenciario que garantice la ejecución de las resoluciones jurídicas y contribuya a la readaptación social”.

GRÁFICA 28. Presupuesto asignado al rubro denominado Sistema penitenciario que garantice la ejecución de las resoluciones jurídicas y contribuya a la readaptación social (pesos)



Fuente: PEF (2018, 2019 y 2020).

Así las cosas, el camino que al parecer ha elegido la presente administración en materia de reinserción social parece ir encaminado a dar continuidad con un proyecto emprendido por el gobierno federal hace dos sexenios y del que muchas organizaciones de la sociedad civil han alertado: La privatización de los centros penitenciarios.

La privatización de los CEFERESOS fue un acontecimiento que tuvo su origen en el 2010 bajo la dirección de Genaro García Luna y que consistió en la participación de capital privado en el diseño, construcción y equipamiento de los nuevos penales. No obstante, a lo largo de estos

años diversas voces han denunciado que este modelo de ejecución de penas ha demostrado ser especialmente ineficiente en términos de reinserción social, pues aunque tienen instalaciones superiores al de las instituciones públicas, los servicios de salud, educación, trabajo, etc. son insuficientes o prácticamente inexistentes y motivo por el cual los internos no pueden hacer uso de ellos y deben permanecer la mayor parte del día dentro de sus celdas.

Un primer elemento que enciende las alarmas respecto a esto es lo reportado en el segundo informe de gobierno de la actual administración, en donde se anuncia como un avance importante en materia de reinserción social, la certificación de los CEFERESOS por parte de la Asociación de Correccionales de América (ACA). Al respecto diversas organizaciones han alertado que dicha certificación privilegia la seguridad de los centros penitenciarios por sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad y representan una antesala para la paulatina prestación de servicios penitenciarios por parte de agentes privados en su totalidad.

Además, las certificaciones proporcionadas por ACA exigen que el modelo de gestión penitenciaria a desarrollarse en los centros de reinserción social esté sustentado en un régimen disciplinario que no permite la aplicación de ningún programa de reinserción social. De esta manera, esta asociación favorece a las instituciones que implementan un modelo de aislamiento total, en donde las personas privadas de libertad deben permanecer en sus celdas por un lapso de 20 horas al día.

Otra señal que hace presumir que la actual administración ha optado por la continuidad en el modelo penitenciario privado, es el reciente cierre de tres de los CEFERESOS bajo la administración del gobierno federal: el Complejo Penitenciario de las Islas Marías, el ex Penal de Topo Chico en Nuevo León y el Penal de Puente Grande en Jalisco. Está programado el cierre de cuatro CEFERESOS más para trasladar a los internos a los penales construidos mediante la asociación público-privada anteriormente descrita. Ello, implica, por un lado, violaciones a derechos humanos de la población interna que será reubicada de forma dispersa en los CEFERESOS alejándola de sus redes de apoyo. Por otro lado, la situación se agrava aún más si se toma en cuenta que al menos la mitad de la población privada de libertad del CEFERESO de Puente Grande aún no cuenta con sentencia firme.

De esta manera, la estrategia del gobierno federal para los centros penitenciarios parece no apostarle a la generación de un proyecto integral de reinserción social que vele por los derechos humanos, sino más bien a dar continuidad a un proyecto privatizador del sistema penitenciario y elevar la rigurosidad del régimen disciplinario como forma de “recuperación” de estas instituciones. Estos mecanismos para nada abonan a la dignificación de la vida de las personas sometidas a sanción penal. Por el contrario, como se ha detallado, estas formas de ejercer la ejecución de penas resultan ser mucho más lesiva para los derechos humanos de estas personas en internamiento penitenciario y no tienen impactos positivos en la tarea de reinsertarse a la sociedad.

6.3 El fiasco de la Ley de Amnistía

La propuesta central de la campaña presidencial finalmente se concretó hace unos cuantos meses. En abril del 2020 se decretó en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México la Ley de Amnistía, misma que contiene 8 artículos y 5 artículos transitorios. El con-

tenido, fines e instrumentos distan mucho de lo prometido durante el periodo de transición. A continuación, se describe brevemente en qué consiste esta ley.

La Ley de Amnistía consiste en dejar en libertad a las personas que en su situación jurídica se está ejercitando acción penal, o que hayan sido procesadas y se les haya dictado sentencia firme, ante los tribunales del orden federal. Para poder llevar a cabo la solicitud de amnistía será resuelta en un plazo de 4 meses por una Comisión que el Ejecutivo Federal integrará, y quienes serán responsables de cumplimiento y vigilar la aplicación de la ley. Para esto no deben ser reincidentes o sentenciados por el mismo delito; y siendo aplicable la Ley de Amnistía únicamente para los delitos que se investiguen en el fuero federal, conforme al artículo 1 de la ley en comento:

- a. Por el delito de aborto, en cualquiera de sus modalidades, previsto en el *Código Penal Federal*, aplica a madres que interrumpieron el embarazo, a médicos, cirujanos, comadronas o parteras, familiares, que hayan auxiliado en la interrupción del embarazo; siempre y cuando haya sido bajo el consentimiento de la madre y sin violencia.
- b. A quien produzca, transporte, trafique, comercie, suministre o prescriba narcóticos, así como los introduzca o los extraiga del país, así como a quienes su actividad principal sean labores propias del campo, que siembren, cultiven o cosechen plantas de marihuana, amapola, hongos alucinógenos, peyote o cualquier otro vegetal que produzca efectos similares; siempre y cuando cumpla con los siguientes supuestos:
 - i. Que las personas que los cometan se encuentren en situación de pobreza, o vulnerable por su condición de exclusión y discriminación, por indicación de su cónyuge, concubinario o concubina, pareja sentimental, pariente consanguíneo;
 - ii. Que las personas hayan sido obligadas por grupos de la delincuencia organizada a cometer el delito;
 - iii. Que pertenezcan a un pueblo o comunidad indígena o afroamericana, y se encuentren en las hipótesis i y ii;
 - iv. Que las personas consumidoras posean narcóticos en cantidades superiores hasta en dos tantos a la dosis máxima de consumo personal.
- c. Para personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas por cualquier delito si durante su proceso no han accedido plenamente a la jurisdicción del Estado, si no contaron con intérpretes o defensores que estuvieran familiarizados con su lengua y cultura.
- d. Por robo simple y sin violencia, siempre que no amerite pena privativa de la libertad de más de cuatro años.
- e. Por sedición; siempre que no se trate de terrorismo y que en los hechos no se haya producido la privación de la vida, lesiones graves a otra persona o se hayan empleado o utilizado armas de fuego.

Cabe mencionar que en términos generales, esta ley puede ser utilizada por las personas que no son reincidentes, no hicieron uso de arma de fuego, no atentaron contra la integridad o la vida de alguien y no cometieron secuestros. A las personas indígenas que no tuvieron acceso a una justicia protectora de sus derechos y que no llevaron un proceso conforme a derecho. A partir de los preceptos de esta ley se pretende equilibrar las desigualdades a las que se enfrentan las

comunidades en situación de vulnerabilidad ya sea por ser indígenas o afrodescendientes, ya sea por que se dediquen a algún eslabón de los delitos contra salud por necesidad o amenaza o bien que se cometa un robo por hambre.

En un análisis teórico, la amnistía es la:

“medida de olvido de una infracción tomada por el legislador, que tiene por efecto extinguir la acción pública y suprimir una pena ya pronunciada por las infracciones previstas por la ley de amnistía, aunque deja subsistir la acción civil y los efectos de ella. Proviene la voz, de amnesia o pérdida de la memoria; a través de un vocablo griego que significa olvido. Es una medida legislativa por la cual se suprimen los efectos y la sanción de ciertos delitos, principalmente de los cometidos contra el Estado. Se distingue la amnistía del indulto, en que la una tiene carácter general y el otro particular. Ha sido definida la amnistía como “un acto del poder soberano que cubre con el velo del olvido las infracciones de cierta clase, aboliendo los procesos comenzados o que se deban comenzar, o bien las condenas pronunciadas para tales delitos”
Enciclopedia Jurídica, 2020.

Esta ley, reconoce la penalidad de la acción, y a su vez otorga beneficio a todos los que la han cometido, anulando la acción penal y la pena, dejando inexistente el delito. La ley de amnistía es aplicable antes, durante y después del proceso. Estableciendo una suspensión o sobreseimiento inmediata de la aplicación de ley sustantiva y adjetiva de la ley penal.

Jurídicamente, se visualiza planamente que hace falta involucrar la figura de víctimas u ofendidos en la Ley de Amnistía, ya que no se determina qué sucede con la reparación del daño de los delitos cometidos. Es importante tener presente que si bien se señala en la Ley de Amnistía que la sociedad en general es la víctima de los delitos contemplados en su respectivo catálogo, se ignora que también existen víctimas directas físicas o morales de los mismos.

79

Conclusiones

Además de la laguna jurídica sobre la reparación del daño llama la atención el precario o nulo uso de la ley. De acuerdo con diversas organizaciones de la sociedad civil “la Comisión de Amnistía, encargada de revisar expedientes opera con discrecionalidad y opacidad” (Díaz, 2020). No hay datos, al menos no públicos, de personas liberadas bajo esta normativa. Esto es lamentable, pues más allá de su impacto en la “pacificación del país”, habría sido realmente útil para combatir la sobrepoblación penitenciaria en tiempos de pandemia. Hasta octubre de 2020 se habían registrado 2,635 internos contagiados por COVID-19 y 231 habían fallecido (CNDH, 2020). Esta situación es una muestra de incoherencia entre las acciones (no emprendidas) para cumplir con el objetivo de “dignificar los centros penitenciarios”. La administración federal tiene a su disposición una herramienta que no sabe cómo utilizar y que sería de gran valía para hacer frente de manera inclusiva a la pandemia.

CAPÍTULO 7

Federalismo y seguridad pública: conflictos generados por la tendencia centralizadora

“La distribución de competencias, las reglas de distribución de los recursos fiscales, la construcción de capacidades en los municipios y la edificación de sistemas políticos plenamente democráticos en los estados y municipios no están en la agenda gubernamental ni legislativa. No nos deberá sorprender que los problemas derivados de un federalismo disfuncional (descoordinación, elusión de responsabilidades, ineficiencias) seguirán aflorando en el futuro”

Guillermo Cejudo, 2020.

Tanto la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del gobierno federal como el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2021 priorizan la mejora de la seguridad pública a través de acciones que pretenden garantizar la disminución de la incidencia delictiva y la percepción de inseguridad en la población. El PND es la columna vertebral de las metas del gobierno, mientras que la Estrategia de Seguridad Pública es el mapa que guía las acciones de este. Para emprender los esfuerzos de construcción de paz mencionados en dichos documentos, el gobierno federal creó el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica mediante el cual se pretende el fortalecimiento integral y transversal de elementos adscritos en instituciones encargadas de la seguridad pública.

El Nuevo Modelo Policial pretende conseguir una alta colaboración y coordinación entre cuerpos policiales, cuyas acciones estarían guiadas a través de un enfoque en derechos humanos, proximidad y participación ciudadana. Ello implica que gran parte de la responsabilidad de la estrategia de seguridad pública recaiga en los estados y municipios, dado que son ellas las que tienen un papel emblemático en el combate a la seguridad local (estatal y municipal), pero también en el fortalecimiento de la confianza ciudadana.

Una vez señalado lo anterior, en el presente apartado se analiza si los documentos citados concuerdan con las acciones y decisiones tomadas por el gobierno. Las estrategias contenidas en estos textos reflejan un elevado interés por la construcción, actualización e inversión en programas de seguridad nacional, se señala también la distribución del gasto destinado a las instituciones encargadas de la seguridad pública y el correspondiente a los encargados de la impartición y procuración de justicia. Sin embargo, las cifras, como se aprecia posteriormente, nos invitan a cuestionar la manera como se ha llevado a cabo dicha distribución.

81

7.1 Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2021: características, distribución y asignación de recursos

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2021, elaborado a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, describe la cantidad, la forma de distribución y el destino de los recursos públicos que serán otorgados al ejecutivo, legislativo y judicial, en sus tres jurisdicciones: federal, estatal y municipal, así como a los organismos autónomos, verbigracia, el Instituto Nacional Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

De acuerdo con el Proyecto de Presupuesto, el monto destinado a las instituciones encargadas de la seguridad nacional y de la seguridad pública en México se distribuye en: 1) instituciones dedicadas a la seguridad nacional, dónde se encuentran la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR); 2) instituciones que integran la seguridad pública, como la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana (SSyPC) y las instituciones encargadas de la seguridad pública estatal y municipal, y por último, 3) las instituciones dedicadas a la procuración y administración de justicia, las cuales incluyen al Poder Judicial de la Federación (PJF) y la Fiscalía General de la República (FGR).

La propuesta establece la asignación de diferentes montos para las instituciones encargadas de la Seguridad Nacional, la cual para el 2021 estimó para SEDENA un total de 21 mil 153 millones de pesos, para SEMAR 6 mil 934 millones y para la SSyPC 60 mil 697 millones de pesos. En la

Tabla 5 se aprecia el porcentaje destinado al gasto corriente²⁹ y al gasto de inversión,³⁰ en cada una de las instituciones antes señaladas.

TABLA 5. Destino del gasto—presupuesto 2021 para Seguridad Nacional y Seguridad Pública

	SEDENA	SEMAR	SSyPC
Servicios personales	57.9%	71.3%	48.1%
Materiales y suministros	8.3%	12.4%	13.1%
Servicios generales	7.1%	7.4%	38.6%
Otros gastos	0.9%	0.5%	0.3%
Inversión Física	25.8%	8.4%	—
Total	\$112,557,168,656	\$35,476,715,511	\$63,441,669,472

Fuente: Tomo III. Ramos Administrativos; Resumen Económico por Destino del Gasto³¹. Proyecto Presupuesto de Egresos de la Federación 2021. Disponible en: <https://bit.ly/31Rk5zq>

Naturalmente, sobresale que los mayores porcentajes corresponden a servicios personales, con los cuales se cubren las percepciones ordinarias y extraordinarias de sus miembros.³² Los gastos personales también incluyen diversas prestaciones en diferentes rubros como: Programa de Becas para los Hijos del Personal de las Fuerza Armadas en Activo (\$907,360,075) y el Fideicomiso de Apoyo a Deudos de Militares Fallecidos en Actos del Servicio de Alto Riesgo (\$18,181,887). Este último Fideicomiso también considera a militares, que participaron en algún servicio considerado de alto riesgo y debido a las lesiones producto de este, actualmente se encuentran incapacitados.

Se argumenta que la elevada porción de presupuesto que recibe la SEDENA se debe a que esta es la encargada de fortalecer la seguridad pública, además de la seguridad nacional. Pero sus acciones y proyectos no impactan de manera directa en la protección y fortalecimiento de la seguridad pública, como prueba de ello podemos considerar que el 25.8% de sus recursos que está destinado a inversión física.

29 “El gasto corriente son los desembolsos que realiza el sector público para contratar a sus recursos humanos y para adquirir bienes y servicios que le permitan desarrollar sus funciones administrativas”. Véase, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2005). Clasificación Económica del Gasto Público. Disponible en: <https://bit.ly/2J4MfjV> (Último acceso: 23 de octubre de 2020).

30 “El gasto de inversión es la suma de los desembolsos que realiza la administración pública con el objetivo de ampliar, conservar o mejorar sus equipos, y, por lo tanto, su producción”. Véase, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2014). Glosario de términos más usuales en materia de Ingreso, Gasto y Deuda Pública. Disponible en: <https://bit.ly/31GDva6> (Último acceso: 23 de octubre de 2020).

31 La información utilizada para la elaboración del cuadro provino de los documentos de “Resumen Económico por Destino del Gasto” correspondientes a los ramos administrativos de: 07 Defensa Nacional, 13 Marina, 36 SSPyPC.

32 Los gastos de Servicios Personales se refieren al presupuesto dedicado a cubrir las percepciones ordinarias y extraordinarias, así como las prestaciones y aportaciones de seguridad social del personal militar que desempeña actividades y funciones sustantivas que le son encomendadas en su Ley Orgánica y por el Ejecutivo Federal, Véase SHCP. Tomo III. Ramos Administrativos, 07 Defensa Nacional, 13 Marina, 36 SSPyPC. Proyecto Presupuesto de Egresos de la Federación 2021. Disponible en: <https://bit.ly/31Rk5zq> (Último acceso: 28 de octubre de 2020).

El 75% del gasto total dedicado a la inversión física se divide en 2 proyectos: la “Construcción de Instalaciones para apoyar las tareas de seguridad pública” y la construcción del “Aeropuerto Civil-Militar ‘Santa Lucía’”. Mientras que el proyecto de construcción de instalaciones para la seguridad pública recibió \$500,000,000 pesos; el presupuesto correspondiente a la edificación del “Aeropuerto Civil-Militar ‘Santa Lucía’” fue de \$21,314,830,015 pesos.

Los recursos económicos que recibe SEDENA no impactan necesariamente en la mejora de la seguridad pública, sino en la conformación de los proyectos emblema del actual gobierno. Desde 2015 existe un incremento progresivo en el gasto dedicado a la seguridad nacional, no así en el presupuesto dedicado a la seguridad pública. En el Cuadro 1 se aprecian las variaciones del presupuesto anual asignado tanto a la SEDENA como a la SEMAR, sobresale un aumento significativo a partir del 2018, siendo 2021 el año con mayor presupuesto asignado.

TABLA 6. Presupuesto en Seguridad Nacional

	SEDENA	%	SEMAR	%
2015	\$ 71,273,654,718.00	—	\$ 27,025,522,576.00	—
2016	\$ 72,250,719,526.00	1.4%	\$ 27,401,156,874.00	1.4%
2017	\$ 69,407,968,044.00	-3.9%	\$ 26,336,892,497.00	-3.9%
2018	\$ 81,021,903,813.00	16.7%	\$ 31,305,775,196.00	18.9%
2019	\$ 93,670,187,410.00	15.6%	\$ 29,583,375,192.00	-5.5%
2020	\$ 94,028,694,246.00	0.4%	\$ 33,557,785,594.00	13.4%
2021	\$ 112,557,168,656.00	19.7%	\$ 35,476,715,511.00	5.7%

Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de Egresos de la Federación (2015-2021).

El presupuesto asignado a seguridad pública (Tabla 7), por otra parte, ha registrado una disminución entre 2019 y 2020, y un ligero aumento de apenas 5.5 % para el 2021.

TABLA 7. Presupuesto en Seguridad Pública

	Monto	%
2015	\$ 77,066,321,870.00	—
2016	\$ 67,472,539,816.00	-12.4%
2017	\$ 58,187,060,971.00	-13.8%
2018	\$ 64,288,166,419.00	10.5%
2019	\$ 60,697,282,583.00	-5.6%
2020	\$ 60,150,695,893.00	-0.9%
2021	\$ 63,441,669,472.00	5.5%

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación (2015-2021).³³

33 Nota: De 2015 a 2019 el presupuesto se ejercía a través de la Secretaría de Gobernación, de 2020 a 2021 se ejerce a través de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

Al comparar los últimos dos cuadros es posible percibir la diferencia entre los recursos destinados a las corporaciones encargadas de la seguridad nacional y los considerados a la mejora de la seguridad pública. En seguridad pública ni los incrementos asignados en 2018 ni en 2021 han logrado alcanzar los montos destinados en 2015. Caso contrario, tanto la SEDENA como la SEMAR alcanzaron, y superaron, el presupuesto inicial que les fue asignado desde 2018.

La Tabla 7 muestra una baja constante en el gasto de 2015 a 2021, el presupuesto de seguridad pública disminuyó de 77 millones de pesos a 63 millones en seis años; mientras que el gasto en seguridad nacional aumentó de 27 a 35 millones de pesos en el mismo periodo de tiempo.

El fortalecimiento de las instituciones encargadas de la seguridad nacional es un fenómeno transexenal presente en dos administraciones federales con visiones políticas opuestas que decidieron enfrentar la crisis de inseguridad fortaleciendo a las fuerzas armadas por encima de las instituciones de seguridad pública. Esta acción, en la presente administración va en dirección opuesta al Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024.

Con excepción de la SSyPC, todas las instituciones analizadas dedican más de la mitad de sus presupuestos al pago de remuneraciones. La protección del capital humano es importante para que la institución funcione de manera adecuada, no existe un exceso en la rotación de personal y personal altamente capacitado.

Revisar la distribución del presupuesto para las instituciones responsables de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública permite encontrar discrepancias entre lo planteado en los documentos guía del gobierno y sus acciones. Aunque se menciona el interés por enfocarse en la seguridad pública, el crecimiento del 5.5% para la SSyPC palidece contra el aumento de 19.7% en el presupuesto para la SEDENA. Si bien es cierto que la FGR tuvo un menor incremento (3.9%) en el porcentaje de recursos asignados en el PPE 2021, la FGR tiene la ventaja de que su presupuesto actual es mayor al presupuesto con el que inició la revisión. Esto le permite renovarse e invertir en la capacitación de su personal, algo que será difícil para la SSyPC.

7.2 La precaria implementación del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica

La Estrategia Nacional de Seguridad Pública considera, a través del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, conformar un modelo transversal que busque la coordinación entre los tres niveles de gobierno. La prevención comunitaria, la protección de los derechos humanos y la participación ciudadana son las piezas clave de este nuevo modelo policial, que también incluye como elemento importante, la capacitación y la mejora en las condiciones sociolaborales de las instituciones policiales.

El Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica también pugna por el fortalecimiento de las Unidades de Investigación de Delitos, de policías estatales y municipales, así como de las Unidades de Asuntos Internos, Anticorrupción, Unidades de Análisis y de Inteligencia Delictiva.

Anteriormente se mencionó la importancia que tiene el aumento del presupuesto para que una institución pueda actualizarse y capacitar a su personal. El nuevo modelo policial necesita que los miembros e instituciones que lo integren estén actualizadas acorde con el servicio profesional de carrera policial. Esto incluye la existencia de regulaciones claras sobre el reclutamiento, ascenso, descenso y prestaciones. Así como la modificación y modernización en los mecanismos

de evaluación en las instituciones de justicia y de seguridad en los tres niveles de gobierno o lo que se conoce en inglés como *accountability*.

Este documento resalta la necesidad de fortalecer a las instancias de seguridad pública para alcanzar las metas delineadas por la ENSN, ello solo será posible si se nutre el desarrollo de las policías municipales y estatales. El fortalecimiento de estos cuerpos policiales es clave para fomentar los enfoques de prevención y participación ciudadana mencionados en sustituir dicho documento. Debido a que estas son las corporaciones con mayores capacidades y oportunidades para establecer contacto directo con los ciudadanos y que desde el inicio cuentan con un alto grado de conocimiento sobre las condiciones y contextos del territorio donde se localizan.

En México, una de las aportaciones federales cuyo presupuesto está destinado a la seguridad pública es el Ramo General 33³⁴ recurso económico que la federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la persecución y cumplimiento de los objetivos de cada tipo de aportación. Entre estas se encuentra que las instituciones encargadas de la seguridad municipal, así como otras dependencias, se han nutrido de tres fuentes de ingreso, a saber:

- ▶ **Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)**. Este fondo está destinado para el cumplimiento de las obligaciones financieras, pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas residuales, modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad públicas.³⁵
- ▶ **Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)**. Los recursos de este fondo están destinados a atender las prioridades nacionales determinadas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, las Conferencias Nacionales de Procuración de Justicia, de Secretaria de Seguridad Pública, del Sistema Penitenciario, y de Seguridad Pública Municipal.³⁶
- ▶ **Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG)**. Con este subsidio se cubren aspectos de evaluación de control de confianza de los elementos operativos de las instituciones policiales municipales, su capacitación, recursos destinados a la homologación policial y a la mejora de condiciones laborales de los policías, su equipamiento, la construcción de infraestructura, prevención del delito y la conformación de bases de datos de

34 Las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios o “Ramo 33”, es un mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en temas de: cómo la educación básica y normal, salud, combate a la pobreza, asistencia social, infraestructura educativa, seguridad pública, educación tecnológica y de adultos. Véase, Presupuesto de Egresos de la Federación Ejercicio Fiscal (2020). “Proyecto de presupuesto de egresos de la federación 2020 estrategia programática (resumen)” Disponible en: <https://bit.ly/31U6aIU> (último acceso 28 de octubre 2020).

35 Auditoría Superior de la Federación (2017). “Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF)”. Disponible en: <https://bit.ly/3jwjTvb> (último acceso 24 de octubre 2020).

36 Gobierno de México (2020). “Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)”. Disponible en: <https://bit.ly/37FvN-Ru> (último acceso 24 de octubre 2020).

seguridad pública y centros telefónicos de atención de llamadas de emergencia y en general apoyar a la profesionalización, certificación y equipamiento de los elementos de las instituciones de seguridad pública.³⁷

Encaminar a las policías locales requiere que se invierta en la capacitación y prestaciones de sus miembros. En la Tabla 8 se pueden apreciar comparativamente, los montos asignados desde 2015, a los tres Fondos antes mencionados, se analiza la estrategia distributiva de los fondos destinados a fortalecer la seguridad pública para corroborar si la asignación del presupuesto corresponde a las metas fijadas en la Estrategia de Seguridad Nacional.

TABLA 8. Recursos para seguridad pública

	FASP	+/-	FORTAMUN	+/-	FORTASEG	+/-
2015	\$8,190,964,440		\$59,263,903,039		\$4,893,949,427	
2016	\$7,000,000,000	-14.5%	\$62,218,480,919	5.0%	\$5,952,697,849	21.6%
2017	\$7,000,000,000	0.0%	\$68,297,173,823	9.8%	\$5,000,000,000	-16.0%
2018	\$7,000,000,000	0.0%	\$74,376,443,244	8.9%	\$5,000,000,000	0.0%
2019	\$7,210,000,000	3.0%	\$83,654,544,355	12.5%	\$4,009,124,098	-19.8%
2020	\$7,443,986,130	3.2%	\$86,838,507,019	3.8%	\$4,000,000,000	-0.2%
2021	\$7,695,616,328	3.4%	\$85,882,138,793	-1.1%	\$0	-100%

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación (2015-2021) y Diario Oficial de la Federación (2015).

La Tabla 8 muestra la variación anual en el presupuesto asignado a las aportaciones, en el caso del FASP se aprecia un crecimiento constante a partir del presupuesto asignado en 2019, pero aún está lejos de alcanzar la cifra inicial de \$8,190,964,440 que tuvo en 2015. Los fondos asignados a FORTAMUN permanecieron constantes de 2016 a 2020, y con una ligera reducción de 1.1% en el presupuesto designado para 2021, los recursos asignados para el próximo año (\$85,882,138,793) superan la cifra asignada inicialmente en 2015 (\$59,263,903,039). Caso contrario a FORTASEG, subsidio que comenzó el período de análisis con el mayor incremento registrado de 2015 a 2016 con el 21.6%, pero que poco a poco fue reduciéndose hasta desaparecer en el último PPEF-2021.

FORTASEG tenía asignados en 2020 cuatro mil millones de pesos, se observa así una fragmentación que podría generar desigualdad entre instituciones encargadas de la seguridad pública estatal y municipal. El presupuesto para la seguridad pública local se hace cada vez más pequeño.

Aunque aún se cuenta con partidas presupuestarias destinadas a FORTAMUN y FASP, la desaparición de FORTASEG les quita a los municipios la posibilidad de invertir en programas de capacitación que fomenten una adecuada carrera policial. Sin FORTASEG también se debilita la influencia del gobierno federal para orientar hacia la estrategia de Seguridad Nacional en las acciones de gobiernos municipales, debido a que este fondo federal condiciona la entrega

37 Gobierno de México (2020). "Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG)". Disponible en: <https://bit.ly/3olRyvj> (último acceso 24 de octubre 2020).

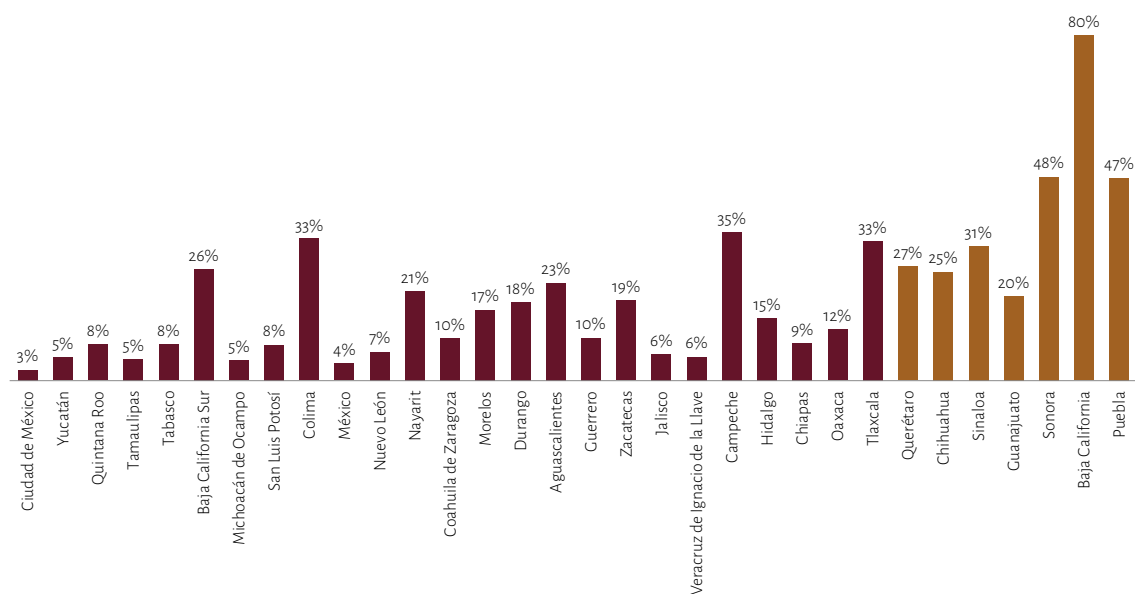
de recursos. El argumento oficial señalaba que debido a la emergencia sanitaria, los recursos que eran destinados a dicho programa se enfocarán a atemperar los estragos en la economía que había dejado la pandemia.

A final de cada año los gobiernos locales debían entregar comprobantes de que los fondos se usaron en temas de certificación y capacitación, los beneficiarios realizaban informes descriptivos de las metas comprometidas, las metas alcanzadas, así como el equipo adquirido o los servicios contratados.³⁸ Con la desaparición del FORTASEG las prioridades presupuestarias se alejan del fortalecimiento a la seguridad local, suponer que los otros dos fondos compensan la desaparición de FORTASEG es un equívoco.

7.3 Contraste de recursos federales y estatales

El contraste entre los recursos financieros que la federación destina para los estados y los que estos asignan a sus corporaciones de seguridad permite identificar la influencia que las políticas federales tienen en las policías locales, basadas en el incentivo económico para implementar programas o proyectos impulsados por la federación. Como se observa en la siguiente tabla³⁹, siete entidades reciben de FASP al menos el 30% de los que destinan a su institución de seguridad.

GRÁFICA 29. Porcentaje que representó el FASP 2020 de los recursos locales a seguridad 2019



Fuente: Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020 y portales de transparencia de los gobiernos de los estados

38 Véase., Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2017). Lineamientos Generales de Evaluación del Subsidio a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública (FORTASEG) para el ejercicio fiscal 2016. Presupuesto 2016, FORTASEG. Disponible en: <https://bit.ly/3oZVp1E>

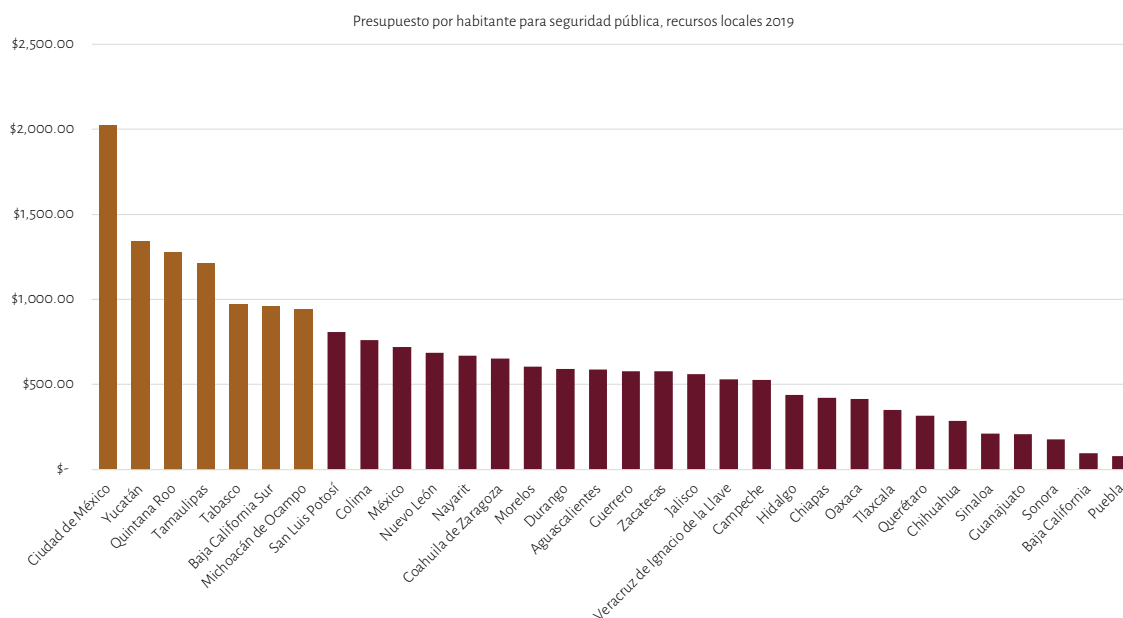
39 Para los estados de Baja California Sur, Ciudad de México y Estado de México se empleó la información que viene en el portal del gobierno del estado dado que no reportaron información al Censo del INEGI. Es importante mencionar que en muchos casos se pueden identificar diferencias entre la información reportada por el estado a INEGI y la información disponible en los portales institucionales, en específico en la sección de transparencia.

En este sentido, es de esperar que Sinaloa, Tlaxcala, Campeche, Puebla, Sonora, Baja California y Colima⁴⁰ tengan una mayor influencia en sus programas y políticas locales debido al porcentaje que representan los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) respecto a lo que destinan de forma local.

Por otro lado, estados como Ciudad de México, Estado de México, Michoacán y Tamaulipas registran el menor porcentaje (entre 3 y 5%), es decir, en términos financieros no tienen un incentivo para alinear sus políticas o proyectos a los establecidos por la federación. Por otro lado, es relevante hacer la comparación de recursos por habitante como otro estimador financiero que establezca parámetros del incentivo existente de coordinarse entre los estados y la federación.

Así, para 2020, la federación destinó \$891 por habitante. Si comparamos lo que cada estado destinó en recursos propios por habitante para seguridad, encontramos que el 22%, es decir 7 estados superan esta cantidad, mientras que el resto se ubica por debajo del mismo.

GRÁFICA 30. Presupuesto por habitante para seguridad pública, recursos locales 2019



Fuente: Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020 y portales de transparencia de los gobiernos de los estados

Dentro de este segundo comparativo, se encuentra también Ciudad de México, Yucatán, Tamaulipas y Michoacán entre los estados que no registran un incentivo económico de coordinación con la federación, a los que se suma Tabasco, Quintana Roo y Baja California Sur. El resto de estados varía el presupuesto, coincidiendo al igual que en la comparación anterior, que Colima, Puebla, Baja California y Sonora son los estados que menos presupuesto destinan por habitante.

40 Para el caso de Colima se empleó la información que registra el portal del gobierno del estado debido a que la cifra reportada por el estado al Censo del INEGI se consideró atípica, mucho menor al registrado para estados de similar tamaño.

En este orden de ideas, es claro que los mecanismos de coordinación existentes en términos financieros no implican la existencia de incentivos para una alineación similar en todos los estados. La necesidad de crear estándares u otros mecanismos o incentivos para la coordinación son patentes ante este panorama. Aunque, como se verá en la sección de cierre, nuestra democracia necesita crear mecanismos de gobernanza donde todos los actores involucrados en la solución de un problema cuenten con los mejores incentivos y los insumos para participar en la construcción de entornos seguros y resilientes. En lo que respecta a las instituciones, es necesario generar mecanismos de coordinación que cuenten con incentivos en distintos aspectos: financieros, operativos y de política pública. De esta forma, se atiende la realidad de una federación que cuenta con capacidades diferenciadas pero que debe alinear esfuerzos en torno a metas comunes.

Conclusiones

El apartado expone que el gasto en seguridad pública, principalmente el relacionado con policía municipal carece de certeza económica para las instituciones ocupadas de seguridad pública. Sin un crecimiento constante o una cantidad base fija, no existe seguridad presupuestaria que fomente la creación de estrategias a mediano y largo plazo. Esta tendencia debilita al actor principal del nuevo modelo policial, debilita a las policías municipales. Los elementos que las integran son el punto nodal en la estrategia de seguridad por el conocimiento y contactos que tienen en sus comunidades. Otras corporaciones policiales operan sin tener contactos directos con la ciudadanía y se encuentran enfocados en combatir problemas de manera reactiva.

La incertidumbre en las policías a nivel local, las corporaciones municipales y estatales. El presupuesto que se asigna el año anterior depende de los acuerdos y voluntades políticas del momento; esto no proporciona la estabilidad necesaria para plantear estrategias a largo plazo o brindar seguridad a los miembros de la corporación. Sin certeza de que en la siguiente negociación por la división del presupuesto existan los recursos necesarios, los gobiernos locales quedan en una situación precaria. No solo se necesita una estrategia de seguridad clara, esta debe acompañarse por una entrega anual que genere certeza para planificar las estrategias del año siguiente. Si no existen los recursos dirigidos a obtener esa seguridad presupuestaria, no existirán las condiciones necesarias para impulsar el Nuevo Modelo de Policía y Justicia Cívica.

Si se mantiene la tendencia de brindar mayores presupuestos a las corporaciones militares por encima de las corporaciones policiales se corre el riesgo de tener una presencia militar larga—o permanente— en acciones de seguridad pública. Esta situación evitaría el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública, a la vez que retrasaría la puesta en marcha del Nuevo Modelo de Justicia Cívica. Al no invertir en los elementos operativos que tienen mayor conocimiento y proximidad con la ciudadanía se entorpece la prevalencia de un enfoque de derechos humanos en la seguridad pública.

La coordinación entre el gobierno federal y gobiernos locales no solo se trata de asignar recursos, sino de evaluar las acciones y las políticas públicas. Algo habremos aprendido de los

extintos SUBSEMUN⁴¹ y FORTASEG. Debimos aprender que las campañas y programas en los que se invierte necesitan más de un año de duración para rendir frutos, que la adquisición de nuevas patrullas no impacta en la cifra de delitos denunciados y que las capacitaciones deben impartirse por personal capacitado y con contenidos previamente validados.

El Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica es parte de los pilares que señala el Plan Nacional de Desarrollo, sin embargo, la asignación presupuestaria apenas les ha permitido desarrollar un carente marco de operación. Es necesario convencernos de que las estrategias de seguridad efectivas pueden y deben, partir desde lo local, en lugar de optar por una política centradas en las instituciones castrenses, que responden y no previenen. Se necesitan diseñar trajes a la medida para cada delito, se necesita confiar más en el diseño del entorno, se necesita invertir en el plan original: seguridad pública local.

41 SUBSEMUN fue el nombre original del programa establecido en 2014, en 2016 cambió su nombre a FORTASEG. Véase., Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública (2015). SUBSEMUN. Disponible en: <https://bit.ly/384Rl4L> (último acceso el 24 de octubre de 2020).

CAPÍTULO 8

Emprender la construcción de la paz:

el soliloquio presidencial de la “regeneración ética”

“Según se entiende, la política de pacificación tendría cuatro elementos centrales: 1) una ley de amnistía, 2) mecanismos de justicia transicional, 3) regulación de algunas drogas y 4) prevención social del delito. Lo que se entiende menos bien son los vínculos causales entre esas políticas y la pacificación deseada (entendida como reducción de homicidios y otros delitos violentos)...Ojalá vengan más ideas”

Alejandro Hope, 2018.

El gobierno federal, inaugurado el 1º de diciembre de 2018, se ha caracterizado por confeccionar un planteamiento disruptivo frente al problema de la inseguridad y la violencia en México. En efecto, la orientación general de la actual administración federal ha insistido en la idea central de que la criminalidad y la violencia derivada de esta, se explican en última instancia por la acumulación de desventajas socioeconómicas que ha padecido la mayor parte de la población a partir de la aplicación de un modelo económico neoliberal. Bajo esta lógica, la pretensión general del gobierno consiste en atender prioritariamente las denominadas causas estructurales del crimen (la pobreza y la corrupción) y de manera colateral, atender sus efectos (el crimen y la violencia).

La anterior descripción sumaria del planteamiento general del gobierno coincide con un rubro presente en todos los documentos programáticos del gobierno federal y que se enuncia como un “Cambio de paradigma en la seguridad”. Este enunciado se encuentra presente en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en la Estrategia Nacional de Seguridad del Gobierno de la República, y en el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024. En esos tres documentos, que deben orientar las directrices generales para la definición de la política pública, tiene como denominador común la manera de entender la naturaleza del problema de la seguridad y la violencia en el país. Como se ha dicho, en el centro de las preocupaciones gubernamentales se encuentra la atención a las causas remotas y no tanto, a sus efectos más visibles.

Se trata, sin duda, de una apuesta que permite al gobierno descolocar el problema de la seguridad-tradicionalmente medido a través de la incidencia delictiva y los niveles de violencia-para ubicarlo en el amplio espectro de la moral pública y privada, en la que según ha insistido reiteradamente el presidente de la República, “la paz y la tranquilidad son fruto de la justicia”⁴².

La adopción de este enfoque ciertamente representa un cambio de paradigma en la comprensión del problema de la inseguridad en México y su afirmación constante en los documentos programáticos y en el discurso presidencial cotidiano permiten suponer una falta de consistencia de esta narrativa gubernamental cuando se identifican en los diferentes programas de política la necesidad de incrementar el despliegue territorial de las fuerzas armadas. La puesta en práctica de estos dos principios ajenos entre sí, resulta que el cambio de paradigma en la seguridad muestra incongruencias mayúsculas pues como de evidenciará en esta sección, las acciones gubernamentales en materia de seguridad e inhibición de la violencia mantienen una orientación inercialmente idéntica al tipo de acciones desarrolladas en los gobiernos precedentes.

Esta sección se divide en tres apartados. En el primero de ellos se examinarán los documentos programáticos aludidos anteriormente para establecer hasta qué punto son consistentes con un “Cambio de paradigma en la seguridad”. En el segundo, se analizarán los datos disponibles sobre la magnitud de la criminalidad y la violencia para establecer su distancia con el propósito general de construir la paz. El tercer apartado estará centrado en el papel del crimen organizado como objeto de interés en la agenda de un gobierno que se propone emprender la construcción de la paz.

42 Conferencia de prensa matutina del Presidente de la República, 12 de abril de 2019. Disponible en: <https://presidente.gob.mx/la-paz-y-la-tranquilidad-son-frutos-de-la-justicia-conferencia-de-prensa-matutina/>

8.1 Coherencia y consistencia en los documentos programáticos del gobierno

La Estrategia Nacional de Seguridad⁴³ presenta un diagnóstico general de la situación nacional en el que se reconoce la complejidad de la delincuencia y de la violencia, por lo que se insiste en la necesidad de adoptar “estrategias multidimensionales, transversales, incluyentes y, necesariamente, radicales, en el sentido de que deben ir dirigidas a la raíz de la aguda crisis que enfrenta el país en estas materias”. El gobierno postula que esa clase de estrategias se habrán de distanciar del soluciones unidimensionales “como la estrategia represiva policial-militar, práctica básica y casi única en los últimos dos sexenios”. Pero en el mismo apartado, el gobierno reconoce implícitamente la utilidad de un enfoque punitivo cuando señala que “focalizaremos los esfuerzos en el combate a los delitos que más afectan a la población. En las zonas de más alta incidencia delictiva incrementaremos el estado de fuerza [...] En el otro extremo del fenómeno delictivo, la fuerza pública dará prioridad al combate de las expresiones más violentas del crimen organizado”.

Esto significa inevitablemente que en la formulación general de la política pública en materia de seguridad se persevera en la adopción de un enfoque punitivo mediante la fuerza del estado, desplegada a través de 266 coordinaciones regionales de acción territorial a cargo de la Guardia Nacional, tal como se encuentra establecido en el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024⁴⁴.

Sin embargo, en otro apartado de la Estrategia Nacional de Seguridad, se aprecia una disonancia de enfoque en el que se privilegia un enfoque ético. Así, en el apartado rde la estrategia, relativo a la “Regeneración ética de la sociedad” el gobierno argumenta que el estallido de la violencia y la criminalidad (a la que el gobierno se dispone a enfrentar con la fuerza pública) tiene su origen en la pobreza y la marginación social. En virtud de la conexión entre precariedad económica y criminalidad, la autoridad federal plantea que en el ámbito de la seguridad pública y el combate a la delincuencia organizada, “la regeneración ética se traducirá en la opción preponderante por los métodos pacíficos y la confianza previa en el buen comportamiento de la gran mayoría de las personas”.

La idea de concentrar la fuerza pública donde hay mayores niveles de criminalidad y, al mismo tiempo, optar por la regeneración ética son tesis que revelan una incongruencia que recorre los enunciados programáticos del gobierno en esta materia.

Otro eje de interés para dimensionar el grado de congruencia gubernamental en materia de seguridad pública se refiere a la relación entre los objetivos definidos en los programas como parte de un cambio de paradigma, pero cuyas acciones son similares al enfoque “unidimensional y militarista” del cual se pretende alejar el gobierno actual.

En la Estrategia Nacional de Seguridad se afirma que “el gobierno mexicano no ha podido derrotar a los cárteles y no hay perspectivas de que logre vencerlos en un tiempo estimable”.

43 Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República, Diagnóstico. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 2019. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019

44 Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de julio de 2020. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596028&fecha=02/07/2020

En función de esa impotencia del orden público frente a las organizaciones criminales, el gobierno plantea los efectos contraproducentes de realizar acciones alguna de las acciones de interdicción frente al crimen:

“...invariablemente, los grandes y publicitados golpes al narco capturas o muertes de capos, decomisos, “aseguramientos” [comillas originales] de bienes se traducen en un recrudecimiento de la violencia, en violaciones a los derechos humanos y a la postre, en procesos de fragmentación de las organizaciones criminales que multiplican la inseguridad y los padecimientos de las poblaciones”.
Gaceta del Senado, LXIV/1SR-17/96785

Una formulación de esa naturaleza ciertamente es radical y disruptiva frente a la tendencia general de los gobiernos contemporáneos para inhibir o al menos hostilizar las actividades delincuenciales mediante la fuerza pública. En alineación con ese propósito programático, la Estrategia prevé la aplicación de medidas claramente contrastantes con el tipo de políticas de seguridad que se han aplicado en México. Por ejemplo, la Estrategia prevé la aplicación de un modelo de justicia transicional que incluya negociaciones para el desarme, la desmovilización y la reinserción social condicionados a “la plena colaboración con la justicia, manifestación inequívoca de arrepentimiento y la reparación del daño”.

No obstante, a dos años de iniciado este gobierno, la aplicación de esa clase de medidas alternativas a la captura de líderes criminales y decomisos ha sido nula. Lo que sí ha ocurrido es la aplicación de un principio de realidad y sentido práctico de un gobierno habilitado para realizar acciones de interdicción y que, en efecto, las ha realizado. Así, por ejemplo, en el más reciente parte rendido por los miembros del gabinete de seguridad federal presentado en la conferencia matutina del 21 de octubre de 2020⁴⁵, los secretarios de despacho prácticamente pasaron lista a la clase de acciones que según la Estrategia Nacional de Seguridad “se traducen en un recrudecimiento de la violencia, en violaciones a los derechos humanos y a la postre, en procesos de fragmentación de las organizaciones criminales que multiplican la inseguridad y los padecimientos de las poblaciones”.

En esa oportunidad, el entonces titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana señaló:

“El crimen organizado no lo vamos a resolver descabezando a las organizaciones; por supuesto que hay que hacerlo [...] Nosotros no hemos hecho ningún espectáculo mediático en la detención de criminales de alto perfil; sin embargo, hay 599 detenciones de alto perfil, de organizaciones delictivas, del cártel Jalisco Nueva Generación, cártel del Pacífico, La Familia, Santa Rosa de Lima y Unión Tepito”.

45 Conferencia matutina del presidente de la República, 21 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-21-de-octubre-de-2020?idiom=es>

Acto seguido, el General Secretario de la Defensa Nacional hizo un amplio recuento de los logros obtenidos en materia de aseguramiento de marihuana, cocaína, heroína, goma de opio, metanfetaminas, fentanilo, armas de fuego, vehículos, aeronaves, así como la destrucción de aeropistas y cultivos ilícitos.

En ambas intervenciones de los principales responsables de la operación de la política de seguridad se presentaron la clase de resultados, métricas y métodos que la Estrategia había conjurado como contraproducentes.

En términos prácticos, no sorprende que se sigan realizando esas acciones de respuesta a la actividad del crimen organizado pues corresponden al tipo de respuesta institucional de cualquier gobierno frente al crimen organizado. Lo que sí resulta llamativo es el infructuoso esfuerzo del gobierno para enunciar programáticamente un “Cambio de paradigma en la seguridad”, pero cuyas acciones son idénticas a estrategias comunes practicadas incluso por los gobiernos del pasado y de los cuales insiste en distanciarse, al menos en el discurso, aunque inevitablemente similar en los hechos.

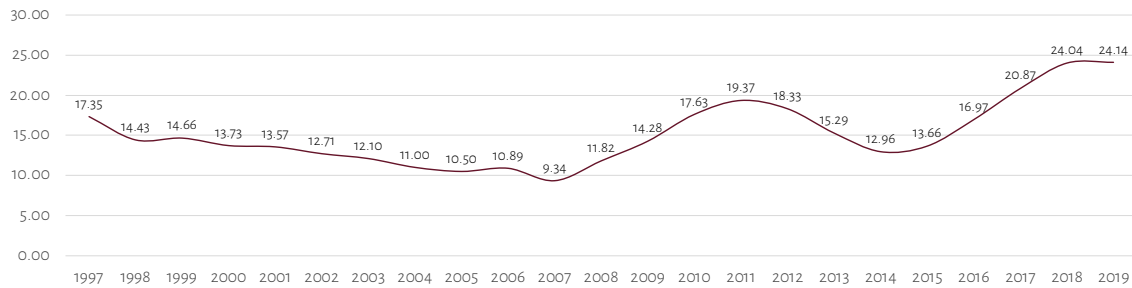
8.2 Incrementos en la incidencia delictiva

La siguiente sección tiene como intención aportar elementos para establecer si la expectativa del gobierno federal para pacificar el país, en términos de reducción de la violencia homicida se ha cumplido y en qué medida. Concretamente se cotejará la evidencia disponible con los principales documentos programáticos en los que el gobierno de la República ha planteado la manera de conseguir dicho objetivo.

Desde varios años, el tema de las estadísticas de los homicidios dolosos se ha vuelto un tema central para medir los avances de la política de seguridad emprendida por los gobiernos federales. Académicos y organizaciones de la sociedad civil han elaborado diversos análisis en los cuales se ha demostrado que en muchos casos las principales estrategias de combate a la violencia han sido contraproducentes, pues al utilizar la fuerza del Estado para atacar la violencia esta creció y se diseminó territorialmente.

Los resultados de estos análisis arrojaron resultados críticos. Desde que se inició la estrategia de seguridad en contra del crimen organizado, es decir en 2006, las tasas de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes han experimentado incrementos preocupantes, llegando, incluso, a presentarse niveles no vistos en la historia moderna de nuestro país. El uso de la fuerza del Estado como principal instrumento para reducir la violencia no contrajo la intensidad de la violencia homicida, de hecho, en los últimos años de los sexenios de Felipe Calderón y de Enrique Peña Nieto, la intensidad de los homicidios presentó picos no registrados previamente (Gráfica 31).

GRÁFICA 31. Tasas de homicidio doloso anual en México (1997-2020)



Fuente: Elaboración del ONC, con datos del SESNSP actualizadas al 21 de octubre 2020.

En un estudio elaborado el Observatorio Nacional Ciudadano (2015), se ha dado cuenta que la violencia letal en nuestro país no solo se ha intensificado en gran parte del territorio, sino que hay entidades federativas en donde altos niveles de violencia son parte de su cotidianidad cuando hace años esto no era así. De igual forma, esa investigación refiere que hay ciertos grupos sociales que se han visto más afectados por la difusión de la violencia, tal es el ejemplo de las mujeres o los periodistas. Además, la generalización de la violencia, la letalidad de las conductas delictivas a la que hemos quedado expuestos, ha promovido que la esperanza de vida se haya reducido en 0.4 años (ONC, 2015). Así pues, la estrategia de seguridad federal para pacificar el país, emprendida desde el 2006, no fue exitosa si tomamos en cuenta que los niveles de violencia no se redujeron, al contrario, aumentaron.

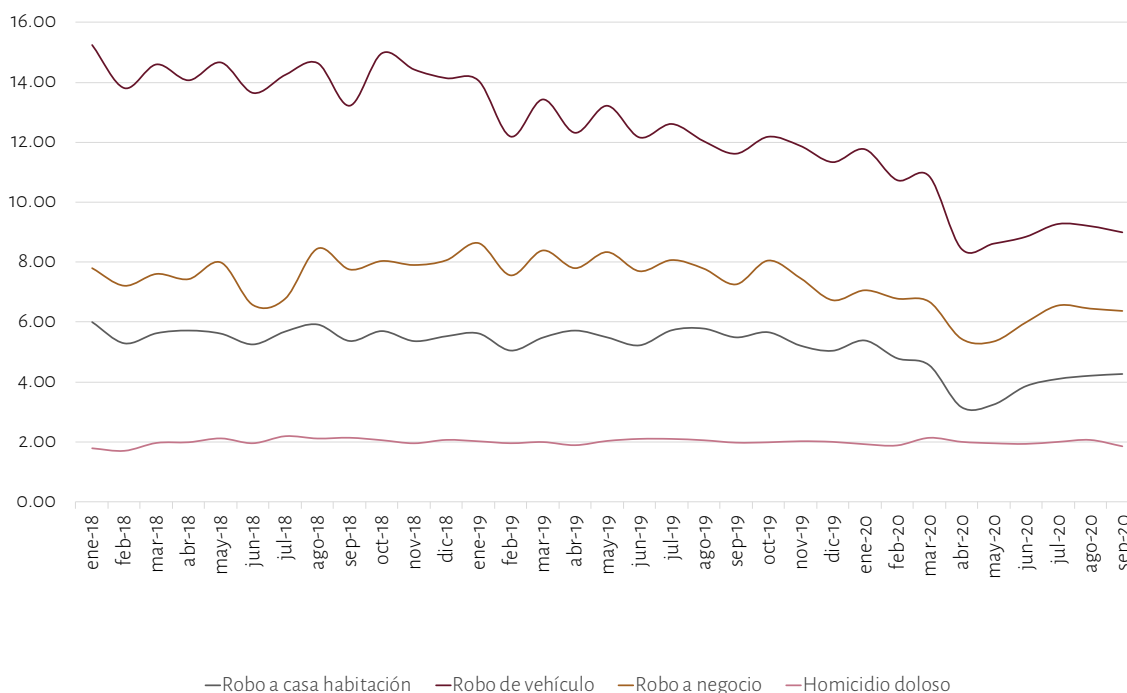
En la actualidad, el ejecutivo federal ha enunciado el fin de la estrategia de seguridad pública vigente durante el periodo 2006-2018. Documentos como en la Estrategia Nacional de Seguridad, el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024 y Plan Nacional de Desarrollo indican que, para recuperar la paz se debe atender distintas variables y/o factores que se supone promueven la violencia.

“Es así que el presente Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024, establece como Objetivo 1: Mejorar las condiciones de seguridad en las regiones del territorio nacional para construir la paz, a fin de hacer frente a la criminalidad no sólo para prevenir los efectos negativos en la vida de las personas y las comunidades, sino para incidir en las múltiples causas que generan el problema público del deterioro de las condiciones de seguridad en las regiones del territorio nacional que impiden la construcción de la paz, debido al incremento de los delitos que se cometen con el uso indiscriminado de la violencia, en detrimento al derecho a la vida e integridad física de la población, sin distinción de su identidad, condición y lugar de residencia”.
Plan Sectorial de Protección Ciudadana 2020-2024.

A pesar de que hay elementos para pensar que efectivamente hay cambios en la política de seguridad para combatir la violencia, la realidad es que esto no ha modificado en sustancial-

mente la incidencia del delito. Incluso, en condiciones sociales extraordinarias, como las que ha planteado la pandemia por Covid-19, los homicidios intencionales no han cedido ni en su frecuencia, ni en su intensidad. Por tanto, a pesar de que las posibilidades de cometer algunos se han reducido, debido al confinamiento de las familias, la violencia letal sigue, cuando menos, igual de latente en gran parte del país (Gráfica 32).

GRÁFICA 32. Tasas de homicidio doloso, robo a casa habitación, robo de vehículo y robo de negocio en México (ene 2018-sept 2020)

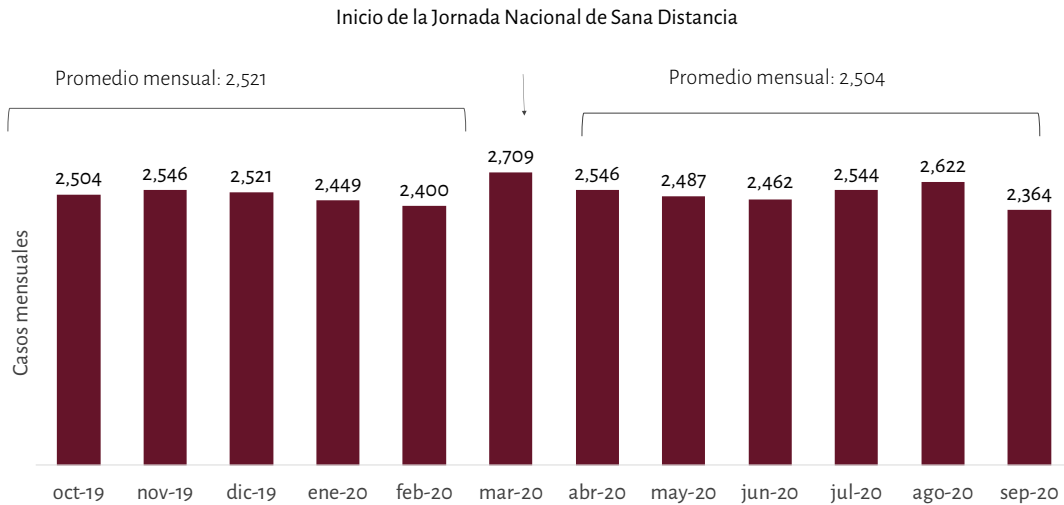


Fuente: Elaboración del ONC, con datos del SESNSP actualizadas al 21 de octubre 2020.

En efecto, al parecer los cambios en la política de seguridad no están impactando de manera positiva en el comportamiento del homicidio a escala nacional. Si bien es cierto que se ha creado la Guardia Nacional, se han desplegado fuerzas del Estado en distintas regiones del país, se han creado y extendido la cobertura de programas sociales para jóvenes y población de bajos recursos, entre otras acciones, la realidad es que los cambios en la incidencia delictiva no son proporcionales a los esfuerzos del gobierno para robustecer sus programas sociales y de seguridad.

Tal como se puede observar en el gráfico 32, mientras delitos patrimoniales como robo a casa habitación, robo de vehículo y robo a negocio presentaron reducciones importantes en los primeros meses en que el virus Covid-19 se comenzó a propagar en México. Sin embargo, como se observa en la Gráfica 33, las cifras mensuales de homicidio doloso se han mantenido prácticamente en los mismos niveles que en el periodo inmediato anterior. Concretamente, entre abril y septiembre de 2020 el promedio mensual de homicidios dolosos fue de 2 mil 504 casos; mientras que en los 6 meses anteriores, el promedio mensual fue de 2 mil 521.

GRÁFICA 33. Carpetas de investigación iniciadas por homicidio doloso (oct 2019-sept 2020)

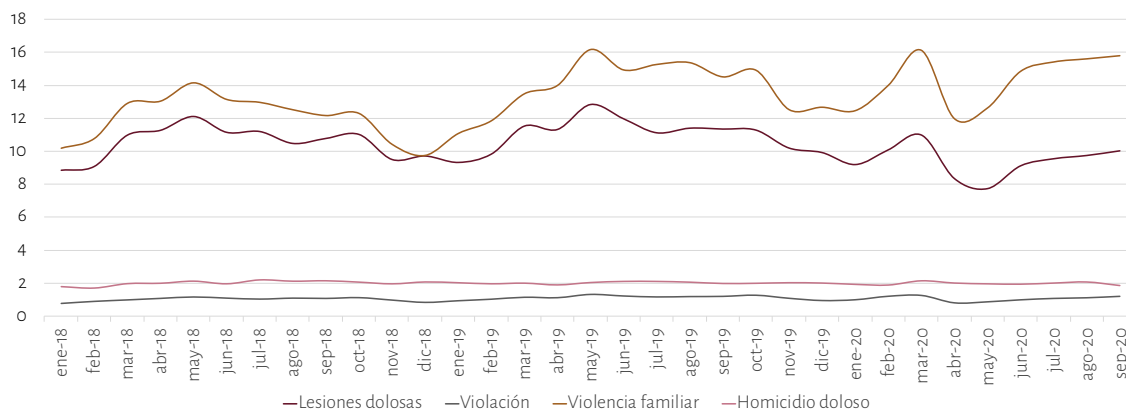


Fuente: Elaboración del ONC, con datos del SESNSP actualizadas al 21 de octubre 2020.

Vinculado con lo anterior, tampoco parece existir una ruta clara para atacar los delitos que están fuertemente vinculados con los homicidios intencionales. Esto es de llamar la atención, pues en los propios planes del gobierno federal se plantean que, para reducir la violencia, no solo es necesario atacar los delitos vinculados con el crimen organizado, sino que es importante atacar otros delitos, sin embargo, algunas tasas de delitos no presentan claras tendencias a la baja. Un primer ejemplo, es que en los delitos patrimoniales antes mencionados no se refleja una reducción franca de su intensidad, de hecho, una vez que las acciones para enfrentar la propagación del Covid-19 se han relajado, estas actividades delincuenciales han comenzado presentar acrecentamientos, tal como ocurre en el robo a casa habitación.

Pero, de igual forma, hay otros delitos violentos que tampoco presentan una clara tendencia a la baja durante esta administración. Por ejemplo, en el caso del comportamiento de tasa de violencia familiar, desde que AMLO asumió el ejecutivo federal -diciembre 2018- ha presentado altibajos, sin embargo, desde mayo de 2020 hay un crecimiento constante de las denuncias. Misma situación presenta las lesiones dolosas, las cuales han mostrados altibajos mensuales en sus tasas, sin embargo, en el marco de las medidas sanitarias para contrarrestar los contagios por el COVID-19, el delito ha presentado un crecimiento constante desde junio de 2020. Finalmente, el delito de violación, si bien presentó descensos importantes en los primeros meses del 2020, para septiembre de este mismo año la tasa es prácticamente igual las de los últimos meses del gobierno peñista (Gráfica 34).

GRÁFICA 34. Tasas de lesiones dolosas, violación, violencia familiar y homicidio doloso en México (ene 2018-sept 2020)



Fuente: Elaboración del ONC, con datos del SESNSP actualizadas al 21 de octubre 2020.

Frente a esto resulta central cuestionar si las medidas para pacificar al país están atendiendo integralmente el problema de la violencia. Es cierto que en los planes gubernamentales se plantea la necesidad de combatir otros delitos, sin embargo, en los hechos parece que otras expresiones delincuenciales que podrían decantarse en un homicidio tampoco están siendo atajadas correctamente.

Es posible que esta falta de eficacia para reducir la incidencia delictiva y de la violencia se deba a que el gobierno central no tiene un marco explicativo adecuado. En varios fragmentos de los documentos mencionados se establece que condiciones económicas, sociales, educativos o institucionales son los que promueven, no obstante, no hay mayores explicaciones de cuál es el arreglo de estas variables en la realidad.

“En esta circunstancia de violencia e inseguridad confluyen factores muy diversos, empezando por los de índole económica y social como la falta de empleos de calidad y la insuficiencia del sistema educativo, la descomposición institucional, el deterioro del tejido social, la crisis de valores cívicos, el fenómeno de las adicciones, disfuncionalidades y anacronismos del marco legal e incluso la persistencia de añejos conflictos intercomunitarios, agrarios y vecinales”
Plan Nacional de Seguridad y Paz 2018-2024

Esto resulta central, pues de no contar con una explicación o con varias explicaciones adecuadas, es muy seguro que las medidas no logren el objetivo de reducir la incidencia delictiva. En estas condiciones, el gobierno federal tiene que expresar con mayor claridad la relación que guardan estas variables con la violencia, con las conductas delictivas y con ellas mismas.

8.3 Reconfiguración del crimen organizado

Las organizaciones criminales son un foco permanente de afectaciones a la seguridad pública, interior y nacional. Su capacidad para comprometer la tranquilidad de la ciudadanía es reconocida en la Estrategia Nacional de Seguridad y en ese documento se ofrece un tipo de respuesta dual en la que se reconoce por una parte, la necesidad de aplicar la fuerza pública, pero por la otra, la expectativa de promover una regeneración ética centrada en la contrición sincera de los criminales como condición previa de su reinserción social.

A lo largo de dos años, el gobierno de la República ha mantenido en el discurso ambos propósitos que lucen contradictorios entre sí, y que se han traducido en una respuesta institucional ambigua frente al crimen organizado y en suma, para alcanzar el objetivo general de “emprender la construcción de la paz” planteado en la Estrategia Nacional de Seguridad.

Una serie de eventos relevantes ayudan a dimensionar la reconfiguración de las organizaciones criminales en el contexto de un gobierno que hace constantes llamados a la construcción de la paz y al mismo tiempo, sigue reproduciendo los modelos clásicos de interdicción a la actividad criminal mediante el despliegue territorial de fuerzas del orden público. Como es de esperarse, los resultados son insuficientes en ambos sentidos: ni los criminales están acogiendo el llamado al perdón y la reconciliación social, ni el gobierno está dando pasos contundentes para limitar su acción criminal mediante el uso de sus capacidades legales e institucionales.

a) Combate al robo de combustible

En diciembre de 2018 el gobierno de la República emprendió una serie de acciones para inhibir el robo de combustible, práctica conocida como el “huachicoleo”. La estrategia consistió en cerrar la mayor parte de ductos de distribución lo que produjo desabastos importantes en la mayor del país. En las comunidades con mayor incidencia de este delito se desplegaron fuerzas federales para identificar y clausurar las tomas clandestinas, mientras que a los habitantes de esas localidades se les prodigaron una serie de apoyos económicos a fin de desincentivar su participación o colaboración con ese ilícito.

Esa manera dual de atender el problema produjo resultados mixtos, pues a dos años de distancia, el gobierno ha cuantificado favorablemente la recuperación de activos asociados al robo de combustible, pero no ha podido evitar la escalada de violencia asociada a la disputa criminal por esa clase de recursos de origen ilícito.

Así, el pasado 21 de octubre de 2020, el aún secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Alfonso Durazo informó que “por la disminución en el delito de robo de hidrocarburo, del 21 de diciembre de 2018 al 14 de octubre de 2020 se ha logrado recuperar para el Estado más de 111 mil millones de pesos, lo que equivale a un ahorro diario de más de 162 millones de pesos”⁴⁶. Pero pero durante el mismo periodo, se observa una agudización de la violencia por la disputa entre

100

46 Conferencia matutina del presidente de la República, 21 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-21-de-octubre-de-2020?idiom=es>

organizaciones criminales en la zona del bajío, particularmente entre el Cartel Jalisco Nueva Generación y el Cartel de Santa Rosa de Lima. Específicamente, las cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, muestran la violencia homicida en Guanajuato ha registrado una tendencia ascendente sobre todo, desde julio de 2019 cuando hubo 188 casos, mientras que el dato más reciente disponible (septiembre de 2020) muestra una cifra de 310 homicidios dolosos, lo que representa un incremento del 65% entre ambas mediciones.

b) Liberación de Ovidio Guzmán López

El 17 de octubre de 2019 elementos de la Guardia Nacional realizaron un operativo en Culiacán, Sinaloa que permitió la aprehensión de Ovidio Guzmán. Sin embargo, esto produjo la reacción inmediata de numerosos elementos del cartel de Sinaloa quienes prácticamente sometieron a la ciudad y a las fuerzas federales hasta que consiguieron la liberación de ese líder criminal. El propio presidente de la República habría de reconocer, el 19 de octubre de 2020, que él mismo había dado la instrucción de liberar a esa persona, con el objetivo de “no poner en riesgo a la población”.

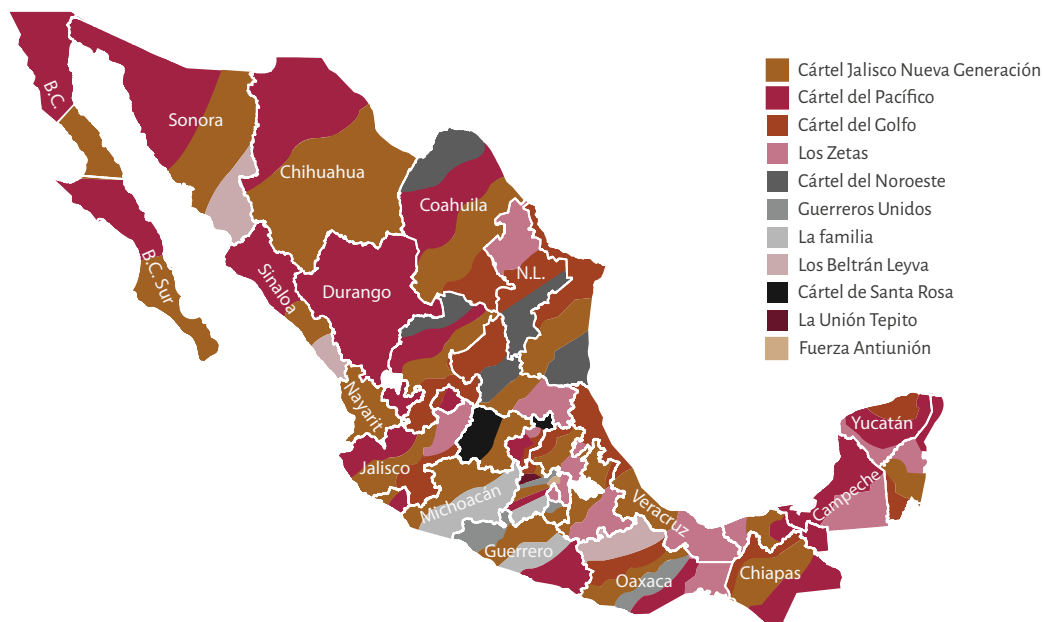
Estos hechos dividieron la opinión pública en torno a la decisión gubernamental, pero en el fondo corroboraron la posición ambigua del gobierno frente al crimen organizado pues aunque siguen vigentes las órdenes de aprehensión que motivaron aquellos acontecimientos violentos, meses más tarde, el presidente obsequió un gesto de buena voluntad a las redes cercanas de Ovidio Guzmán, al acudir personalmente a saludar a la abuela de este, el 29 de marzo de 2020, mientras realizaba una gira de trabajo en Badiraguato, Sinaloa.

Este posicionamiento dual del gobierno de la República no ha contribuido a aminorar la presencia territorial y actividad delictiva del Cartel de Sinaloa, ni de los demás grupos del crimen organizado que operan en el país.

Sobre este respecto, el pasado 21 de septiembre de 2020, la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) hizo pública la Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo en México 2019-2020⁴⁷ en la que se reconoce que en México operan 19 grandes organizaciones criminales, y que 11 de ellas tienen presencia en todo el país. De acuerdo con esa fuente oficial, el cartel Jalisco Nueva Generación tiene presencia en 27 estados y el Cartel de Sinaloa, en 21 como se observa en el siguiente mapa publicado en esa oportunidad por la dependencia federal antes citada.

47 Unidad de Inteligencia Financiera, Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo en México 2019-2020”, p. 13. Disponible en: <https://www.uif.gob.mx/work/models/uif/comunicados/imp/ENR2019-2020.pdf>

MAPA 2. Distribución territorial de las principales organizaciones criminales en México, 2020.



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Estrategia Nacional de Riesgos 2018-2020.

Asimismo, el titular de la Unidad de Inteligencia Financiera reconoció que los flujos financieros ilícitos han aumentado considerablemente en los últimos años, frente a lo cual México carece de una metodología para medir con exactitud su magnitud. Con todo, el titular de la UIF estimó que el monto generado por delitos asciende a 1 billón de pesos entre 2016 y 2018.

En ese mismo reporte se cataloga a la delincuencia organizada como un riesgo con probabilidad e impacto altos para el lavado de dinero y pese a que en ese documento informativo se describen diversas acciones dirigidas a la prevención, investigación, procuración e impartición de justicia, la coordinación interinstitucional y la supervisión, no se presentó ningún avance significativo en ninguno de esos rubros.

Entre otros muchos periplos de la acción gubernamental relacionada con la delincuencia organizada, los dos episodios presentados en este apartado muestran la insuficiencia del planteamiento gubernamental para emprender la reconstrucción de la paz mediante una posición reconciliadora y a la vez, disuasiva mediante el despliegue territorial de fuerzas federales en las zonas más afectadas por el crimen y la violencia.

Conclusiones

El análisis presentado en esta sección acerca de la pretensión gubernamental para “Emprender la construcción de la paz” revela fundamentalmente que hay una brecha los propósitos y la realidad. No han bastado las abundantes y reiteradas afirmaciones en torno a la necesidad de introducir un cambio en el paradigma de la seguridad para producir signos de mejora sustantiva en las condiciones de seguridad que se afrontan actualmente en el país.

Se ha revisado en este apartado que incluso en el plano de la definición programática de las políticas públicas, el gobierno ha hecho convivir dos ejes de acción que no están claramente articulados. Por una parte, se insiste en una explicación simplificadora que ubica las causas últimas del crimen en procesos de desventaja socio-económica atribuidos al modelo neoliberal, pero en el elenco de las soluciones se admite la necesidad de incrementar el despliegue de las fuerzas armadas para realizar tareas de vigilancia e interdicción del crimen.

La presentación conjunta de ambos principios en los documentos que habrían de conducir la programación gubernamental está enviando un mensaje ambiguo a la sociedad, a las fuerzas del orden y a las organizaciones criminales. La ambigüedad del mensaje gubernamental y la falta de consistencia de la política pública en una dirección precisa podría estar detrás de una débil respuesta institucional que en los hechos no ha producido cambios significativos en los niveles de la delincuencia común, y menos aún, en un posible repliegue de las organizaciones criminales, algunas de las cuales tienen presencia en prácticamente todo el territorio nacional.

La interpretación agregada de esas indefiniciones hace explicable los persistentes niveles de temor al delito entre la población y fundamenta la necesidad de hacer realidad el pretendido cambio en el paradigma de la seguridad, no como una pieza discursiva sugerente, sino tangible en sus resultados que, hasta el momento, han completamente precarios.

CAPÍTULO 9

Combate al uso de recursos de procedencia ilícita: más discurso que presupuesto

“México tiene una estrategia antilavado desgastada debido a la falta de cooperación interinstitucional entre los organismos involucrados en la prevención y lucha contra el blanqueo de capitales”

Global Financial Integrity, 2020

Una de las estrategias específicas previstas en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP) del gobierno federal radica en el combate a las operaciones con recursos de procedencia ilícita, defraudación fiscal y finanzas de la delincuencia organizada, así como en el papel de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) en el abatimiento de estos delitos.

El documento citado establece que la UIF “juega un papel trascendental en la prevención de la utilización de recursos de procedencia ilícita, al proveer a las instituciones de procuración de justicia elementos tangibles, información y análisis que contribuyen al fortalecimiento de investigaciones, que en su caso, puedan ser judicializadas y las sentencias por estos delitos sean incrementados.” Además, se dice que esta institución puede utilizar su facultad para incorporar al listado de personas bloqueadas a individuos o empresas relacionadas con la delincuencia organizada.

A continuación analizaremos tres aspectos relevantes de la estrategia antilavado de activos que se esboza en la ENSP, el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024) y el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana (2020-2024).

9.1 Presupuesto: los límites de la política antilavado

La ENSP enlista 21 actividades de naturaleza diversa de las cuales una porción importante se centra en la producción y diseminación de inteligencia financiera a través de reportes, tipologías, mapas, interconexión de bases de datos; otras tantas se refieren a la operatividad de la unidad en términos del bloqueo de cuentas y denuncias; otras más establecen las acciones de coordinación con instituciones de procuración de justicia del ámbito federal y estatal así como con instituciones internacionales y, por último; plantea otras actividades de transformación institucional como la creación de unidades de inteligencia patrimonial y económica así como de la Guardia Financiera.

La implementación de esta estrategia supondría que la UIF tuviera acceso a una dotación presupuestaria mayor que la recibida en años previos de tal suerte que se pudieran materializar las actividades y objetivos previstos en la ENSP. En la medida que el presupuesto constituye una medida confiable de la priorización de acciones públicas, no se advierte que este incremento de prioridad se haya dado durante los primeros años de esta administración federal (Gráfico 1).

Dicho gráfico muestra que a pesar de que se presupuestó un aumento para 2021 de 7.69%, el cambio en el presupuesto de la UIF ha disminuido 19.61% en los primeros tres años de gobierno de la actual administración. En comparación con los 2 sexenios anteriores, la UIF tuvo un aumento en su presupuesto de 2007 a 2009 de 41.80% mientras que de 2013 a 2015 fue de 45.65%.

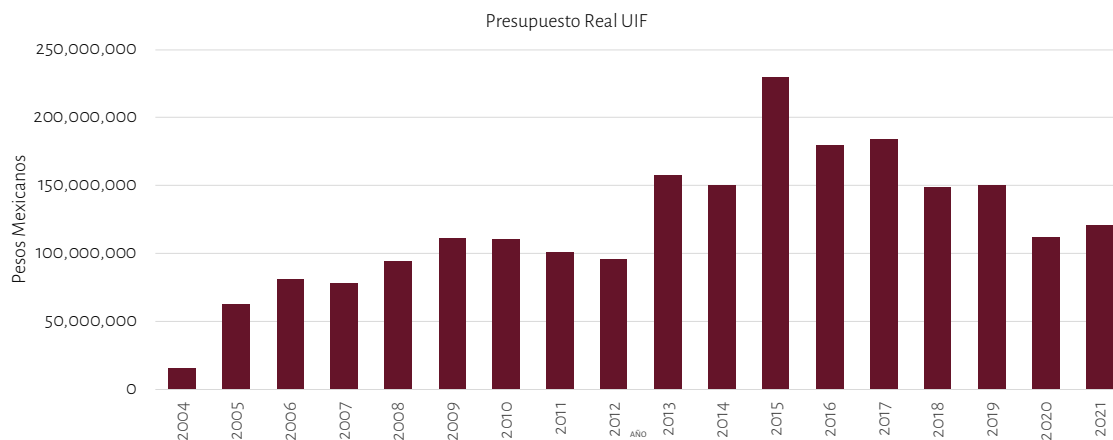
En adición, la UIF ha recibido un presupuesto promedio en números redondos de 120 millones de pesos. No obstante, excluyendo los años 2004 y 2015 que representan los años en los que se ejerció el mínimo y máximo de recursos y que por ende no son representativos, en promedio la UIF ha recibido 121 millones de pesos anuales de presupuesto.

Por otro lado, a pesar de que la UIF presenta una tendencia histórica al alza en su presupuesto, de 2015 a 2021 la tendencia ha venido a la baja presentando una disminución real de 47.33%. Sin considerar esta tendencia reciente, el Reporte de Evaluación Mutua del Grupo de Acción Financiera señala que la UIF recibe una cantidad adecuada de recursos de la cual aproximadamente

la mitad se asigna a salarios y el monto restante se destina al pago de instalaciones (oficinas) y de infraestructura informática.

Además, la UIF recibió subsidios del gobierno de Estados Unidos para mejorar la infraestructura de tecnologías de información de 2010 a 2016.

GRÁFICA 35. Presupuesto en términos reales de la Unidad de Inteligencia Financiera



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP

El papel operativo más afín a la aplicación de las normas (*law enforcement*) por parte de la UIF está limitado a las acciones como el listado de personas bloqueadas a individuos o empresas relacionadas con la delincuencia organizada. Desde que inició la administración federal en turno, la publicidad de esta institución incrementó a la par de un cambio de estrategia. Prueba de lo anterior es el crecimiento exponencial de las estadísticas de las cuentas respecto de las cuales las entidades financieras han suspendido los actos, operaciones o servicios ocasionado por la inclusión de personas físicas y morales a la Lista de Personas Bloqueadas (LPB).

De acuerdo con la respuesta a una solicitud de información pública⁴⁸ realizada a la UIF e identificada en el Portal Nacional de Transparencia (PNT), el comportamiento de las estadísticas de bloqueo de cuentas reflejan un cambio cualitativo a partir de 2019. Desde esta fecha, tanto la cantidad de personas físicas y morales así como los montos han aumentado. Pese a que el reporte del GAFI advierte sobre los riesgos de avisar prematuramente a las personas sobre una posible acción de investigación y de persecución penal al bloquear cuentas; la evidencia más reciente dada a conocer en el Informe de Seguridad Pública de septiembre confirman con claridad que esta facultad se está utilizando con mucha mayor intensidad que antes.

El texto de la ENSP también señala que las acciones de la UIF deben resultar en denuncias e investigaciones judicializables, es decir, que la información derivada del análisis reactivo y proactivo de inteligencia financiera sea accionable en términos de los procesos penales. Aunque

48 Registrada bajo el número de folio 0000600412819 a la UIF el 28 de agosto de 2019.

el cumplimiento de esta meta no depende únicamente de la UIF, consideramos que la ENSP menoscaba la importancia de los actores con quienes debe existir coordinación e intercambio de información.

Por ejemplo, tres unidades especializadas de la Fiscalía General de la República (FGR) son fundamentales para lograr los objetivos plasmados en la ENSP. Estas son la Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, Falsificación o Alteración de la Moneda (UEIORPIFAM), la Unidad Especializada en Análisis Financiero (UEAF) y la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Fiscales y Financieros (UEIDFF)⁴⁹.

La UEIORPIFAM se encarga de la investigación de casos de operaciones con recursos de procedencia ilícita vinculados a delincuencia organizada. Debemos recordar que está adscrita a la Subprocuraduría Especializada en Delincuencia Organizada (SEIDO) de la FGR. Por su parte, la UEAF fue creada con la finalidad de realizar análisis financieros y contables relacionados con operaciones con recursos de procedencia ilícita. Se encarga principalmente de aquellas investigaciones no vinculadas con grupos de delincuencia organizada. Por último, la UEIDFF no investiga operaciones con recursos de procedencia ilícita, pero está encargada de aquellos casos relativos a la defraudación fiscal considerados como prioritarios en los programas del gobierno objeto de análisis.

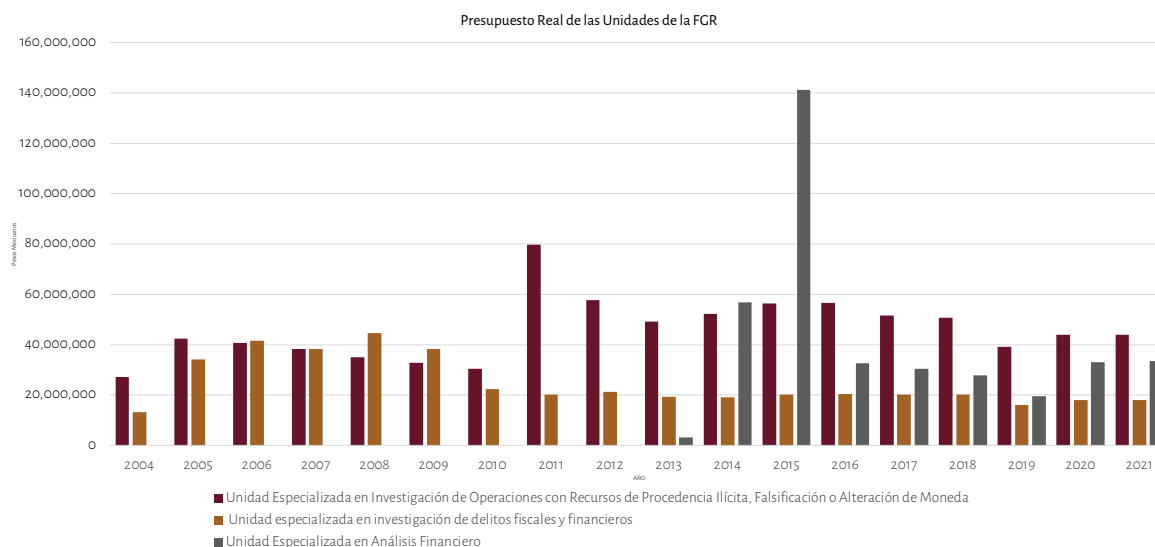
En este sentido, llama la atención que la FGR se menciona de manera tangencial tanto en el apartado de la ENSP sobre operaciones con recursos de procedencia ilícita como en el Segundo Informe de Gobierno. El primer documento refiere el papel de la FGR en su calidad de receptora de denuncias mientras que el segundo, su participación en reuniones con otras instituciones como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Así, los resultados del sistema de justicia penal se pierden en toda la narrativa dependiendo así de las medidas de bloqueo de cuentas para garantizar el éxito de la estrategia.

Por su parte, el Plan de Persecución Penal (PPP) provisional publicado por la FGR incorpora las operaciones con recursos de procedencia ilícita dentro de la categoría de delitos económicos en la matriz de priorización. Por ende, puede afirmarse que existe cierta correspondencia entre la ENSP y el PPP, aunque no están exenta de tensiones probablemente causadas por la autonomía de esta institución que no permiten examinar cómo se articula con las demás instituciones del gobierno federal.

El reporte del GAFI apunta que la PGR (hoy FGR) no le daba la prioridad necesaria a la investigación de lavado de dinero hasta que creó las unidades especializadas. La publicación del PPP demuestra, al menos, una intención de elevar la prioridad de estos delitos. Esto necesariamente tendría que reflejarse en las decisiones presupuestales.

49 Se incluye esta unidad debido a que la ENSP puntualmente señala los casos de defraudación fiscal como objetivos de política relevantes. No omitimos señalar que los reportes del GAFI no reconocen a esta unidad dentro del entramado de instituciones con atribuciones específicas en los casos de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

GRÁFICA 36. Presupuesto real de las Unidades de la Fiscalía General de la República



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP

Tras analizar la información de la UEIORPIFAM, entre 2005 y 2010 se redujeron los recursos de la misma en 27.95%, llegando a ejercer aproximadamente 30 millones de pesos, lo que representa la menor cantidad de recursos desde su creación. No obstante, para 2011 el presupuesto de esta unidad tuvo un incremento importante de 161.52% ubicándose en su máximo histórico cerca de los 80 millones de pesos de ejercicio. Posterior a este último año, la tendencia en los recursos asignados a esta unidad ha sido negativa. Desde 2011 hasta lo presupuestado para 2021, se presentó una disminución de 45.04%, lo que deja a esta unidad en la actualidad con aproximadamente 44 millones de pesos que representan únicamente un incremento real del 61% comparado con lo ejercido en 2004.

Finalmente, se realizó un pequeño comparativo entre los dos últimos sexenios y la actual administración obteniendo los siguientes resultados: tomando en cuenta únicamente los tres primeros años de cada gobierno, de 2007 a 2009 el presupuesto disminuyó 14.32%, asimismo para el trienio que va de 2013 a 2015 se observó un cambio positivo de 15.02%. En función de lo anterior, en la actual administración la UEIORPIFAM ha tenido un aumento del 11.84% considerando lo presupuestado para el próximo año.

Por otra parte, se analizaron los datos presupuestales de la UEAFLA la cual se conformó a partir de 2013. Esta unidad presentó un máximo de recursos en 2015 ejerciendo 141 millones de pesos. No obstante, de 2016 a la fecha, esta unidad no ha podido sobrepasar los 33 millones de pesos en su presupuesto. Esta última unidad también presenta un presupuesto histórico con tendencia relativamente constante a partir de 2016 por lo que en términos generales, el presupuesto de la UEAFLA ha sido de 29 millones de pesos anuales. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que para el próximo año esta unidad tendrá disponibles aproximadamente 33 millones de pesos para ejercer.

Por último, la UEIDFF es la que presenta los menores cambios en su presupuesto desde los últimos 12 años. No obstante, de 2004 a 2009 esta unidad presentó un incremento importante en su presupuesto llegando a ejercer hasta casi 45 millones de pesos en 2008. Sin embargo, a partir de 2009 se redujeron los recursos destinados a la misma teniendo su mayor caída en 2010 cuando el presupuesto se contrajo 41.51%.

Dicho lo anterior, entre 2010 y 2021 el presupuesto de esta unidad se ha mantenido relativamente constante en términos reales debido a que en promedio para este periodo se le han destinado 19 millones de pesos anuales, lo que coloca a esta unidad por debajo de la UEIORPIFAM en casi 26 millones de pesos presupuestados para el próximo año. Contrario a lo sucedido en los dos análisis sexenales pasados, en este caso en lo que va de la actual administración el presupuesto de esta unidad ha aumentado en 13.18% mientras que en los dos sexenios anteriores para el mismo periodo comprendido, hubo un aumento de 4.14% y una disminución de 0.15% respectivamente.

Si se aprueba el proyecto de presupuesto 2021 tal como lo envió el Ejecutivo federal a la Cámara de Diputados, esto no representaría cambios drásticos en las decisiones presupuestales respecto a 2020. Del total de recursos destinados a las instituciones encargadas de la prevención e investigación de operaciones con recursos de procedencia ilícita⁵⁰ se contará con casi 200 millones de pesos⁵¹. Este monto es comparable al de 2013 cuando se le destinó aproximadamente 210 millones de pesos a dichas instituciones, pero los niveles se encuentran muy por debajo de su máximo histórico que alcanzó en 2015 con un total de 427 millones de pesos.

Del total proyectado para 2021, 61% le corresponde a la UIF, 22% a la UEIORPIFAM y 17% a la UEAF. Esta asignación de recursos implica que presupuestalmente se le da mayor relevancia a la UIF en tanto unidad administrativa que a las unidades de investigación lo que representa continuidad en términos de su asignación presupuestal. Es notorio señalar que desde 2015, tanto la UIF como las unidades de la FGR han presentado una tendencia a la baja en su presupuesto. Lo anterior implica que la consecución de los objetivos de política de mayor alcance como la judicialización y sanción de las conductas sea aún lejana.

109

9.2 La transformación normativa de la Ley Federal para la prevención e identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita

En febrero del 2019 se propuso en el Senado de la República una iniciativa de reforma a la ley conocida como “Ley Antilavado” para que las actividades realizadas por iglesias, agrupaciones religiosas, organizaciones civiles, políticos, sindicatos y sus dirigentes sean consideradas vulnerables al lavado, entre otras medidas. Desde la fecha de propuesta hasta lo que va del 2020, la iniciativa ha estado “parada” en el poder legislativo sin tener avances importantes en el proyecto de dictamen. Por ello, en el mes de octubre de 2020, el Titular de la Unidad de inteligencia Financiera pidió a los diputados aprobar las reformas antilavado propuestas hasta la fecha.

50 Sin considerar el presupuesto de la UEIDFF por no ser especializada en operaciones con recursos de procedencia ilícita.

51 En términos reales, a precios de 2013.

Esto con el fin de subsanar algunas observaciones realizadas por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) en su evaluación más reciente al régimen antilavado de México.

Se espera que a más tardar el 18 de diciembre del año actual quede promulgada para su posterior aplicación y así poder mejorar el marco normativo para impedir que el lavado de dinero se introduzca en los sectores más vulnerables del país. Sin embargo, aún no hay indicios claros de que esta iniciativa esté en progreso para cumplir con esta “fecha límite”. No obstante, de cumplir con su aprobación, se espera que México solicite al GAFI la revisión de 11 de 16 recomendaciones que fueron clasificadas como parcialmente o no cumplidas para que puedan mejorar su calificación en el futuro.

Algunos de los temas previstos en la iniciativa son de forma tales como la modificación del nombre de la Procuraduría a Fiscalía General de la República y también, cambiar la medida de salario mínimo a la Unidad de Medida y Actualización. Pero, otros son más sustanciales. Como se señaló previamente, los motivos para modificar la ley federal se derivan de las calificaciones de cumplimiento técnico parcialmente o no cumplidas del último reporte de evaluación mutua del GAFI publicado en 2018. Sin embargo, estos no son los únicos motivos subyacentes del contenido de la iniciativa de ley. A continuación se exponen dos ejemplos de cambios normativos que no guardan relación con las recomendaciones de cumplimiento técnico y que por ende, reflejan prioridades de otra naturaleza.

A pesar de que México cumple satisfactoriamente con la recomendación 29 relativa a las funciones de la Unidad de Inteligencia Financiera, la iniciativa en comento prevé incorporar y especificar que esta unidad contará con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus funciones⁵². Es factible que este cambio se deba a los resultados de la investigación del Grupo Egmont en relación con la independencia operativa y autonomía de las unidades de inteligencia. El reporte de este organismo plantea que “la independencia operativa y autonomía de una UIF es una condición fundamental para lograr un sistema efectivo antilavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo ALA/CFT”.

La independencia referida por el grupo Egmont se entiende a partir de las siguientes categorías: 1) gobernanza y estructura de la UIF, 2) presupuesto y recursos, 3) la designación y destitución de altos directivos y personal, 4) la protección e intercambio de información, 5) características vinculadas a la rendición de cuentas, la integridad, la transparencia y el liderazgo. Cabe destacar que la exposición de motivos no precisa la importancia de realizar el cambio a la ley más allá de la narrativa genérica “de agilizar el desarrollo de las facultades atribuidas” a esta unidad.

Un segundo ejemplo es la inclusión del Artículo 12 Bis el cual establece que “La Unidad y la Unidad de Inteligencia Financiera, serán para efectos legales y administrativos como instancias de seguridad nacional en términos de la legislación aplicable contribuir a la integridad y estabilidad financiera del Estado mexicano”. De acuerdo con el informe de evaluación mutua, la UIF ya era considerada como una institución de seguridad nacional por lo que esta modificación

52. A pesar de este cambio a la legislación, la exposición de motivos sigue afirmando que la UIF es una unidad administrativa centralizada de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

refuerza la obligatoriedad de las disposiciones establecidas en la Ley de Seguridad Nacional respecto a la reserva y confidencialidad de la información. Lo anterior contrasta con el perfil público que ha caracterizado las labores de la UIF durante esta administración federal.

Además de los cambios normativos previamente citados, otros sí encuentran su correlativo en las recomendaciones del GAFI relativas al desempeño de todo el sistema ALA/CFT. En este sentido, debemos recordar que las 40 recomendaciones emitidas por dicho organismo se evalúan periódicamente en términos del cumplimiento técnico. Cada recomendación se analiza en función de criterios que conforman un estándar. En la medida que un país cumple parcialmente, mayoritariamente, totalmente o no cumple con cada uno de los criterios, se asigna la calificación global. Los criterios pueden referirse a la suficiencia del marco normativo, la existencia de capacidades institucionales, la adopción de protocolos, entre otros aspectos técnicos aplicables a todos los actores relevantes del sistema.

De las 40 recomendaciones, México cumple parcialmente con 15 de estas y no cumple con una. De acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa de reforma a la LFPIORPI y diversas declaraciones del titular de la UIF, se requiere modificar la ley para que el cumplimiento de 6 recomendaciones mejore. Si esto no ocurre, difícilmente podría cambiar la calificación de México.

A partir de la revisión y el cotejo del informe de la evaluación mutua con la iniciativa de ley, elaboramos una tabla para identificar en primer lugar, si de los criterios de evaluación se deduce la necesidad de realizar cambios normativos para mejorar la calificación. Lo anterior no se limita a modificaciones de la LFPIORPI sino a otros ordenamientos. En segundo lugar, identificamos las propuestas de cambios legales a la LFPIORPI que podrían impulsar la mejora del cumplimiento técnico.

TABLA 9. Confronta de recomendaciones parcialmente cumplidas y no cumplidas con la iniciativa de reforma a la LFPIORPI

#	Recomendación del GAFI derivada del IEM 2018	¿Se requieren cambios normativos para mejorar la calificación?	¿Qué cambios relevantes se incorporan en la LFPIORPI relacionados con esta recomendación?
8	Organizaciones sin fines de lucro	Sí	Creación del capítulo VI Bis
10	Debida diligencia del cliente	Sí	Creación del capítulo IV Bis, fracción III del Art. 3
12	Personas expuestas políticamente	No	Art. 51 Ter
15	Nuevas tecnologías	No	Ninguno
16	Transferencias electrónicas	No	Ninguno
17	Dependencia en terceros	No	Ninguno
18	Controles internos y filiales y subsidiarias	No	Ninguno

CONTINUACIÓN DE LA TABLA 9. Confronta de recomendaciones parcialmente cumplidas y no cumplidas con la iniciativa de reforma a la LFPIORPI

#	Recomendación del GAFI derivada del IEM 2018	¿Se requieren cambios normativos para mejorar la calificación?	¿Qué cambios relevantes se incorporan en la LFPIORPI relacionados con esta recomendación?
20	Reporte de operaciones sospechosas	No	Art. 18 Fracc. VI y ajuste de la redacción del segundo párrafo del Art. 17, segundo párrafo del Art. 23
22	APNFD: debida diligencia del cliente	Sí	Art. 51 Ter y Art. 17
23	APNFD: otras medidas	Sí	Art. 17, 18 y 20
24	Transparencia y beneficiario final de otras estructuras jurídicas	Sí	Creación del Capítulo VI Bis, fracción III del Art. 3, Art 33 Bis y 33 Ter
28	Regulación y supervisión de las APNFD	Sí	Ninguno de los sugeridos por GAFI (Art. 36)
32	Transporte de efectivo	Sí	Ninguno, se requiere reformar la Ley Aduanera
33	Estadísticas	No	Ninguno
37	Asistencia legal mutua	Sí	Ninguno, se requiere reformar el CNPP
38	Asistencia legal mutua: congelamiento y decomiso	Sí	Ninguno, se requiere reformar el CNPP

Fuente: Elaboración propia con base en el IEM 2018 y la iniciativa de reforma a la LFPIORPI

Como se observa en la tabla anterior, para mejorar la evaluación de las recomendaciones emitidas por el GAFI con un cumplimiento parcial o nulo se necesitan adecuaciones normativas, pero estas no se limitan a la LFPIORPI sino que atañen a otros ordenamientos. Un par de ejemplos son el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) en lo que concierne a las recomendaciones 37 y 38 sobre asistencia legal mutua; y la Ley Aduanera en lo tocante al transporte de efectivo.

De manera más específica, la iniciativa de reforma a la LFPIORPI atiende 6 recomendaciones con un cumplimiento parcial o nulo. Estas se refieren a las recomendaciones 6, 10, 20, 22, 23 y 24. Las innovaciones más significativas son la adhesión de dos capítulos: el 4 Bis y el 6 Bis. El primero se refiere a las regulaciones sobre el beneficiario final y el segundo, establece las medidas aplicables a las organizaciones sin fines de lucro que realizan actividades vulnerables en términos del Artículo 17 de la Ley.

Además de estas modificaciones, un área que ha supuesto retos importantes para diversos gobiernos es la regulación y supervisión de las Actividades y Profesionales No Financieras Designadas (APNFD). México no es la excepción. Estas incluyen casinos, agentes inmobiliarios, comerciantes de metales y piedras preciosas, abogados, notarios, otros profesionales jurídicos

independientes y contadores, proveedores de servicios societarios y fideicomisos. Son tan importantes las APNFD que, de las 40 recomendaciones, 3 se refieren directamente a estas (22, 23 y 28).

La iniciativa de ley retoma varios de los aspectos que ocasionan un cumplimiento parcial de dichas recomendaciones. Por ejemplo, la inclusión del artículo 51 Ter y la reforma de los artículos 17, 18 y 20 son adecuaciones normativas que podrían apoyar una mejora del cumplimiento de algunos criterios técnicos relativos a las APNFD. Sin embargo, se descartan modificaciones al artículo 36 como las referidas en el criterio 28.4 el cual establece necesario ampliar el plazo de las facultades de los supervisores (Servicio de Administración Tributaria) para revisar operaciones realizadas más de cinco años antes de una visita *in situ*.

9.3 Guardia Financiera: ¿lo mismo pero con otro nombre?

A nivel internacional no hay un modelo único de estas pues depende de cómo los tomadores de decisión conciben y evalúen los riesgos y capacidades internas. La literatura académica reconoce cuatro tipos de modelos de unidades de inteligencia financiera: administrativas, judiciales, policiales e híbridas. En el caso concreto de México, la institución líder en la materia es la Unidad de Inteligencia Financiera y corresponde al primer tipo de unidad, es decir, una administrativa. También existen unidades especializadas en la FGR encargadas de la investigación judicial de casos de operaciones con recursos de procedencia ilícita. Estas se agrupan en las unidades de corte judicial por la naturaleza de sus funciones.

En la extinta Policía Federal (PF) existía una unidad antilavado en la División Antidrogas encargada de asistir al Ministerio Público de la Federación en la investigación de casos de lavado de dinero vinculados con delincuencia organizada. De acuerdo con el reglamento de la PF, a la División Antidrogas le correspondía realizar las siguientes funciones relacionadas con operaciones con recursos de procedencia ilícita. Sobre el desempeño, equipamiento y personal de esta unidad se sabe poco. De acuerdo con el reporte de evaluación mutua del Grupo de Acción Financiera publicado en 2018, no existía un protocolo apropiado para identificar las circunstancias bajo las cuales una investigación de lavado de dinero debería resultar en una carpeta de investigación de un delito predicado y existan suficientes razones para creer que dicho ilícito generó algún ingreso criminal. A raíz de la visita del personal del GAFI, el reporte dice que las autoridades mexicanas adoptaron un protocolo para estipular las funciones de todos los actores involucrados en una investigación de lavado de dinero.

Tras ciertas investigaciones, en 2017 la Auditoría Superior de la Federación (ASF) encontró en una de sus revisiones que la Policía Federal falló en capacitar a un cierto número de agentes previstos en materia de operaciones con recursos de procedencia ilícita. Esto representó problemas ya que los policías que no contaran con la capacitación suficiente, difícilmente podrían cumplir con sus atribuciones a cabalidad. La información disponible en fuentes abiertas revela que la auditoría de desempeño con matrícula 16-5-04L00-07-0021 arrojó que en 2016 la Policía Federal dejó sin capacitar al 68.5 por ciento del total de agentes que tenía previsto para combatir los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita. Es decir, de un total de 622 elementos que debía que instruir sólo impartió cursos a 122 lo cual equivale al 31.5%.

Tras la extinción de la Policía Federal y su transferencia parcial a la Guardia Nacional, no se sabe qué pasó con el personal, el equipamiento y la infraestructura tecnológica asignada a la unidad policial especializada en comento. De acuerdo con los documentos públicos disponibles se puede inferir que estos recursos se transfirieron a la Dirección General Antidrogas de la Guardia Nacional, aunque se desconoce si todo el personal que laboraba previamente en la PF se mantuvo en la institución tras los cambios normativos.

A continuación se presenta una relación de todas las menciones de la Guardia Financiera identificadas en los documentos oficiales:

TABLA 10. Identificación de menciones de la Guardia Financiera en documentos institucionales

Documento de consulta	Menciones específicas sobre la Guardia Financiera
Estrategia Nacional de Seguridad Pública	a) Implementar en la Guardia Nacional una Unidad Policial Especializada en la Investigación de Lavado de Dinero denominada Guardia Financiera, que debe estar adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Fuente: Inciso e, número 15.
Plan Nacional de Desarrollo	*Sin menciones*
Programa Sectorial	a) Consolidar la unidad policial especializada en la investigación de lavado de dinero (Guardia Financiera). Fuente: Inciso 7, Tabla: Acción puntual
Primer informe de gobierno (2019)	*Sin menciones*
Segundo informe de gobierno (2020)	a) Se iniciaron los trabajos para impulsar la creación de la Guardia Financiera, con lo que se privilegiarán las acciones de inteligencia e investigación en labores de prevención que afecten las finanzas de las organizaciones criminales y por ende su capacidad operativa. El proyecto está diseñado para consolidarse en cuatro años y actualmente se trabaja en el Marco Normativo que permita iniciar su operación.
Primer informe de labores de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana	*Sin menciones*
Segundo informe de labores de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana	a) La Dirección General Antidrogas coordina la creación de una unidad policial especializada en la investigación del lavado de dinero denominada Guardia Financiera a través de la cual prevé privilegiar las acciones de inteligencia e investigación orientadas a perseguir y afectar las estructuras económicas de las organizaciones criminales. b) Al 31 de julio de 2020, el proyecto de creación de la Guardia Financiera se encuentra en su primera etapa, estando en proceso la elaboración de la normativa que sentará las bases de esta unidad especializada.

CONTINUACIÓN DE LA TABLA 10. Identificación de menciones de la Guardia Financiera en documentos institucionales

Documento de consulta	Menciones específicas sobre la Guardia Financiera
Segundo informe de labores de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana	<p>c) El segundo informe incorpora un cronograma de las etapas y avances del proyecto de creación de la Guardia Financiera. Dicho cronograma divide en 3 grandes etapas este proceso. Esto se comenta más a detalle en el texto general.</p> <p>d) Esta nueva unidad especializada, trabajará en coordinación con la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Fiscalía General de la República (FGR), con la finalidad de fortalecer las labores de inteligencia e investigación que permitan identificar los movimientos inusuales realizados a través del sistema bancario y las empresas, a nivel nacional e internacional, relacionados con los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y los derivados de la corrupción, la integración de carpetas de investigación, su judicialización y posible sentencia condenatoria.</p>

Fuente: Elaboración del ONC a partir de documentos oficiales

Tras haber revisado 7 documentos oficiales del gobierno, el ONC se dió a la tarea de buscar en ellos información sobre la Guardia Financiera obteniendo los siguientes resultados:

- ▶ De los 7 documentos, en 3 no se encontró información alguna sobre la Guardia Financiera. Si bien tanto el Plan Nacional de Desarrollo como el Primer Informe de Gobierno no son documentos enfocados en temas de seguridad, se esperaba que el Primer informe de labores de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana contara con cierta información sobre esta nueva unidad anti lavado. No obstante, no fue posible obtener datos de la misma.
- ▶ Por el contrario, el documento que más menciona a la Guardia Financiera es el Segundo informe de labores de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Este presenta la descripción más “completa” sobre la creación de la Guardia Financiera, así como las labores que podría desempeñar y la etapa de desarrollo en la que actualmente se encuentra.
- ▶ Finalmente, en los documentos restantes, las menciones hacia esta nueva unidad antilavado no son significativas ya que únicamente se habla sobre esta Guardia como una propuesta o como un nuevo ente que ya está en curso. Sin embargo, no se proporcionan detalles suficientes que permitan conocer a fondo en qué consistirá esta nueva unidad.

El Segundo informe de labores de la SSPC aporta información relativa a la planeación del proyecto de Guardia Financiera a cargo de la Dirección General Antidrogas. Este se divide en 3 etapas que se desarrollan entre 2020 y 2024. La primera concentra todas las transformaciones normativas necesarias para su operación. El principal ordenamiento a modificar es el Reglamento de la Guardia Nacional con la finalidad de ubicar organizacionalmente a dicha unidad y definir sus atribuciones. Al 31 de julio de 2020 se había avanzado parcialmente en la elaboración de la normativa en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Fiscalía General de la República (FGR). El resto de las actividades previstas para la primera etapa no reportan ningún grado de avance.

Cabe destacar que no se estipula si la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita tendrá que modificarse para dar cabida en el Capítulo II a la Guardia Financiera. Si esta ley no se modifica, permanecerá la falta de certidumbre sobre los alcances reales de esta nueva unidad tal como ocurrió con la anterior.

Una actividad a desarrollar entre 2020 y 2021 es la impartición de cursos de capacitación en delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita en coordinación con la SHCP, FGR, Banco de México, agencias internacionales, entre otros actores. No queda claro cómo esta capacitación difiere de las que se impartieron al personal de la PF ni establece la magnitud de la población objetivo. La segunda etapa, a desarrollarse en 2021, incluye la elaboración y aprobación de su estructura orgánica así como la autorización de manuales de operación. Esta planeación denota que todavía no hay una visión clara del valor agregado que aportaría la unidad por lo que subsiste el riesgo de que no remedie los señalamientos del GAFI relativos a la coordinación interinstitucional. Si normativamente la Guardia Financiera queda acotada a coadyuvar al Ministerio Público de la Federación, entonces no habría realmente una mejora respecto a la unidad antilavado de la PF.

A su vez, la planeación propuesta no permite entender los requerimientos presupuestales para lograr que la Guardia Financiera sea operativa a partir de 2021. Dado el contexto económico adverso que enfrenta el país, esta constituye una preocupación genuina. Como se observará en la siguiente sección, los recursos ejercidos por las unidades antilavado presentan una tendencia decreciente lo que supone retos financieros significativos.

116

Conclusiones

En suma, para dotar de congruencia al discurso del cambio de paradigma la labor de la UIF debe ser respaldada con presupuesto y fortalecimiento institucional. En este sentido, la iniciativa de reforma a la LFPIORPI representa la adopción de las recomendaciones internacionales señaladas en el último informe de evaluación del GAFI. Pero, cabe destacar que no está exenta de innovaciones propias afines a los objetivos de política alternos como la construcción de unidades de inteligencia a nivel subnacional (y no la Guardia Financiera) o el reconocimiento formal de la autonomía técnica y de gestión de la UIF. Tampoco constituye una reforma integral a la legislación antilavado en la medida que otros ordenamientos como el Código Nacional de Procedimientos Penales o la Ley Aduanera permanecen sin cambios. Mientras que la creación de la Guardia Financiera se encuentra todavía en ciernes.

Conclusiones

En el ONC hemos realizado un seguimiento sistemático de la evolución de la política federal de seguridad desde su concepción como propuestas y discursos en campaña transitando por la elaboración del Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024, la aprobación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y el Plan Nacional de Desarrollo así como la publicación de la Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana así como de otros documentos rectores en la materia.

Los reportes publicados por el ONC han dado cuenta de las tensiones e inercias latentes en la conformación de la política pública en un contexto de crisis de seguridad y de violencia crónica. Por ejemplo, durante las etapas tempranas de la administración federal se identificaron confusiones conceptuales entre los paradigmas de seguridad nacional, pública y ciudadana que no permitían establecer claramente la orientación de las políticas ni mucho menos hablar del famoso “cambio de paradigma”.

Posteriormente, el impacto de los Foros Escucha en la formulación de la política de seguridad federal fue casi nulo a pesar de que este ejercicio fue vendido como una forma innovadora de construir diagnósticos de un corte cualitativo. Prueba de ello, son las manifestaciones expresas de no privilegiar la construcción de instituciones de corte castrense las cuales fueron completamente desoídas.

Una revisión preliminar de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y de su adendum reveló que hay temas con ambigüedades discursivas. Por ejemplo, en lo relativo a considerar la migración de personas centroamericanas como amenaza o riesgo de seguridad o como contribución al desarrollo del país.

De igual forma, advertimos por primera vez cómo el actual gobierno federal utiliza cada vez menos los instrumentos convencionales de coordinación a través del Consejo Nacional de Seguridad Pública y sus conferencias respectivas. De esta forma, se han favorecido instancias de corte más operativo como las coordinaciones territoriales que distan de funcionar con parámetros claros de transparencia y de rendición de cuentas como lo exige la ENSP.

El presente estudio encontró que el saldo de la ENSP 2018-2024 es negativo desde la perspectiva de la coherencia de políticas públicas el saldo es negativo. La hipótesis del “cambio de paradigma” en materia de seguridad no pasó la prueba básica de coherencia. Ninguna de las tres modificaciones esperadas para sostener con un mínimo de congruencia que el Estado mexicano cuenta con una estrategia distinta que se ha realizado en el primer bienio de funciones del gobierno federal. Las Fuerzas Armadas no han regresado a sus funciones originales de defender la soberanía de la nación. Por el contrario, en 2020 hay más elementos militares y navales operando en territorio nacional, la mayor parte con el uniforme de la Guardia Nacional. Ahora, los militares ya no solo están en la calle, sino en los programas sociales, el sector de la construcción, la administración de infraestructura estratégica y hasta inciden en la definición de la política exterior.

Probablemente la principal incoherencia de políticas públicas radica en la forma en que la actual administración federal pretende “pacificar al país”. En todos los documentos programáticos se establece que será por medio de políticas sociales. Sin embargo, la evidencia indica que no hay correlación entre las tasas de beneficiarios de los programas prioritarios de las Secretarías de Educación, Bienestar, Economía y Trabajo y Previsión Social y las tasas de incidencia delic-

tiva. Hacer de la política social la mejor política de seguridad requiere un enorme trabajo de coordinación. Es lo menos que se espera para que haya coherencia entre estos cinco dominios de política pública, incluyendo el de la seguridad. Sin embargo, cada dependencia opera por su cuenta al ritmo que se marca desde el púlpito presidencial todas las mañanas. No hay una instancia coordinadora que ponga un mínimo de orden, que articule los esfuerzos institucionales.

El ámbito en el que se prevé en breve un cambio no menor es el de la política de drogas. Muy a pesar del desempeño de los legisladores de MORENA y de la apatía presidencial por legislar en la materia, el Congreso de la Unión no tiene mucho margen de maniobra. La legalización del uso recreativo de la cannabis no es opcional en México, así lo ha determinado la SCJN. Sin embargo, es probable que esto derive en un proyecto diluido y con severos problemas de implementación una vez que el Ejecutivo Federal tenga que poner en operación lo aprobado en el Legislativo. Además, el gobierno federal no parece interesado en formular políticas públicas para atender seriamente problemas de adicciones. La Comisión Nacional contra las Adicciones brilla por su ausencia y ante un eventual escenario de legalización esto es gravísimo.

Muchas de las falencias de la ENSP en la implementación se deben al particular estilo de gobernar del Presidente de la República. Claramente, no le gusta escuchar opiniones adversas a su forma de pensar y de entender la política y las políticas públicas. Durante la transición mostró mucha voluntad por las víctimas de la violencia y la delincuencia. Sin embargo, cuando estas cuestionaron legítimamente su propuesta de Ley de Amnistía se acabó inmediatamente el diálogo. Los foros se suspendieron y los colectivos de víctimas fueron relegados. Aún cuando a la ENSP, aprobada en 2019, se planteó como objetivo prioritario la creación de un Consejo de Construcción de Paz, este permanece en el olvido para las autoridades federales. ¿Por qué deliberar si se pueden girar instrucciones en calidad de Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas?

Probablemente, lo anterior explica la predilección del Titular del Ejecutivo Federal por la burocracia castrense que se caracteriza por su verticalidad y jerarquía. Mientras que los servidores públicos civiles son menospreciados y sometidos a recortes de prestaciones de ley, los militares asumen cada vez más responsabilidades sin claridad en el fundamento constitucional. Las Fuerzas Armadas están viviendo un sexenio de empoderamiento sin precedentes. Estas no pueden ser buenas noticias para la construcción de una alternativa civil de seguridad y justicia. En este aspecto hay mucha coherencia, cada asignatura adicional ha ido acompañada de más recursos presupuestales. En algunos casos, incluso, de certeza legal por medio de reformas. Aunque la constitucionalidad de estas medidas todavía se encuentra en ciernes. Hay mucha congruencia también, pero no con lo prometido por el candidato ganador de la elección de 2018, sino con el que perdió el proceso electoral de 2006. Hoy, en los hechos la propuesta de mayor involucramiento de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad está superando por mucho la propuesta original y la de sus antecesores.

En la política contra el lavado de activos la administración federal tiene hasta el momento una oportunidad desaprovechada. Los avances, aún en escenario de precariedad de recursos son notables, particularmente en el fortalecimiento institucional de la Unidad de Inteligencia Financiera. Probablemente con mayor apoyo se podrían judicializar de mejor manera los casos documentados. Lo ideal sería continuar con la línea de atención a a las recomendaciones de

organismos internacionales y abandonar la idea de proyectos improvisados como la Guardia Financiera. Como sea, una ventana de oportunidad en un escenario tan poco promisorio no es un asunto menor.

Finalmente y, siguiendo una analogía beisbolera, se puede decir que en seguridad la administración federal “no picha, no catcha ni deja batear”. Sin políticas públicas claramente formuladas, ni coordinación entre dependencias y niveles de gobierno no hay manera de que el gobierno federal pueda lanzar operativos precisos contra el crimen organizado ni verdaderos programas de prevención social de la violencia y la delincuencia. Sin un Presidente abierto a la retroalimentación, no habrá manera de que “catchen” los errores de diseño e implementación. Sin recursos federales, las entidades federativas quedan prácticamente fuera del juego. Tienen poco o nulo margen para la creatividad en la formulación de programas locales de contención del delito y para la implementación del Nuevo Modelo de Policía y Justicia Cívica. Además, usar el púlpito presidencial para denostar opositores e imponer una narrativa no ayuda al *fair play* en democracia.

Quedan dos tercios de camino por recorrer y sería el momento adecuado para un golpe de timón. El próximo año el balance de coherencia y congruencia puede ser más favorable. De lo contrario, queda la evidencia para documentar la magnitud de lo que se perfila como una catástrofe institucional que augura un futuro aciago.

Referencias

Introducción

- Cejudo, Guillermo y Michel, Cynthia (2016). "Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo", *Gestión y Política Pública*, Vol. XXV, Núm. 1, pp. 3-31.
- Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República. Publicado en el DOF el 16 de mayo de 2018. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019
- Flores Gustavo Zarkin, Jessica. (2019). "The Militarization of Law Enforcement: Evidence from Latin America", *Perspectives on Politics*, pp.1-20. Recuperado de: https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/03EE3B407BA25D8D2762A7ED3871060E/S1537592719003906a.pdf/militarization_of_law_enforcement_evidence_from_latin_america.pdf
- Pardo, María; Cejudo, Guillermo y Dussauge, Mauricio [Eds.} (2018). *Implementación de políticas públicas. Una antología*. CIDE. México.
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Publicado en el DOF el 12 de julio de 2019. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024. Publicado en el DOF el 2 de julio de 2020. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596028&fecha=02/07/2020

Capítulo 1

- Becerril, Andrea y Ballinas, Víctor (2018). "Paulatino retiro del Ejército en lucha anticrimen: Durazo", *La Jornada*, 29 de agosto. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2018/08/29/paulatino-retiro-del-ejercito-de-lucha-anticrimen-durazo-4405.html>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2020). *Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos*. CNDH.
- Estrada, Iván (2020). "¿Es constitucional que las Fuerzas Armadas tomen el control de los puertos y aduanas", *El Juego de la Suprema Corte-Nexos*, 29 de julio. Recuperado de: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=11846>
- García, Jacobo (2020). "El Ejército mexicano aumenta su poder con la construcción y explotación del nuevo aeropuerto", *El País*, 20 de marzo. Recuperado de: <https://elpais.com/internacional/2020-03-21/el-ejercito-mexicano-aumenta-su-poder-con-la-construccion-y-explotacion-del-nuevo-aeropuerto.html>
- Reyes, Cristina y Álvarez, Gerardo (2020). "El juicio de amparo en contra de la militarización en seguridad pública", *El Juego de la Suprema Corte-Nexos*, 20 de octubre. Recuperado de: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=12275>
- Universidad Iberoamericana (2020). *Militarización en la 4T (2018-2020)*. IBERO. México.
- Urrutia, Alonso (2020). "Elogia AMLO el papel del Ejército en la construcción del Tren Maya", *La Jornada*, 11 de octubre. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/10/11/tren-maya-potenciara-turismo-a-partir-de-la-cultura-de-la-region-amlo-6946.html>
- Vivanco, José (2020). "Militarización: craso error", *Reforma*, 1 de agosto. Recuperado de: https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/militarizacion-craso-error-2020-08-01/op185050?referer=__7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a78__

Capítulo 2

Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2018-2024

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

Programa Sectorial de Seguridad Pública y Protección Ciudadana 2020-2024

Badillo, Diego y Arista, Lidia (2019) “Pendientes: política criminal y prevención del delito”, *El economista*, 23 de mayo.

Capítulo 3

Article 19 (2020) “Elementos de la SEMAR, con membrete de la GN, agreden y destruyen botones de asistencia de periodistas en Cancún”. Disponible en: <https://articulo19.org/elementos-de-la-semar-con-membrete-de-la-gn-agreden-y-destruyen-botones-de-asistencia-de-periodistas-en-cancun/> (acceso el 27 de octubre de 2020)

Article 19 (2020) “Periodistas asesinados en México, en relación con su labor informativa”. Disponible en: <https://articulo19.org/periodistas-asesinados/> (acceso el 23 de octubre de 2020)

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2019). “Demanda CNDH esclarecer el 90% de crímenes contra periodistas que permanece en impunidad lacerante —13 en los últimos once meses— por falta de investigaciones prontas, diligentes, profesionales y eficaces de Procuradurías y Fiscalías”. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/COMUNICADO-430-2019.pdf> (acceso el 23 de octubre de 2020)

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019) “Informe anual 2019”. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/docs/IA2019cap5MX-es.pdf> (acceso el 23 de octubre de 2020)

Jorge Ramos (2020) “Ser periodista en México”. *The New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2020/02/01/espanol/opinion/lopez-obrador-aguayo.html> (acceso el 23 de octubre de 2020)

Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (2020) “Informe Estadístico Junio 2020”. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/577700/2020_06_Informe_estadistico.pdf (acceso el 23 de octubre 2020)

Noticias ONU (2020) “La ONU condena el asesinato de un periodista y dos defensores de los derechos humanos en México”. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2019/01/14498220> (acceso el 23 de octubre de 2020)

Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2019). “Diagnóstico sobre el funcionamiento del mecanismo” http://hchr.org.mx/images/doc_pub/190725-Diagnostico-Mecanismo-FINAL.pdf (acceso el 23 de octubre de 2020)

Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos y Brigadas Internacionales de Paz (2019). “Informe: Justicia para periodistas y defensoras de derechos humanos en México”. Disponible en: <https://www.wola.org/es/analisis/informe-justicia-periodistas-defensoras-derechos-humanos-mexico/> (acceso el 23 de octubre de 2020)

Reporteros Sin Fronteras (2020) “Barómetro de las violaciones de la libertad de prensa”. Disponible en: https://rsf.org/es/barometro?year=2020&type_id=233#list-barometre (acceso el 23 de octubre de 2020)

Capítulo 4

- Andrés Manuel López Obrador, “Versión estenográfica. Día Internacional de las Mujeres”, 8 de marzo de 2020, disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/2020/03/08/version-estenografica-dia-internacional-de-las-mujeres/>
- Andrés Manuel López Obrador, “Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador”, 25 de noviembre de 2019, disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/2019/11/25/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-203/>
- Arteta Itxaro “Puerta Violeta, la estrategia del gobierno de AMLO para mujeres víctimas de violencia”, Animal Político, 6 de diciembre de 2019, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2019/12/puerta-violeta-estrategia-gobierno-mujeres-violencia/>
- Arteta Itxaro (9 de septiembre de 2020). Aumenta 20% presupuesto etiquetado para mujeres, pero en programa para adultas mayores. Animal Político. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2020/09/aumenta-presupuesto-mujeres-programa-adultas-mayores/>
- Itxaro Arteta, “Llamadas por violencia contra las mujeres aumentaron 46%, reconocen en conferencia de AMLO”, Animal Político, 29 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2020/07/llamadas-violencia-mujeres-aumentaron-segob-amlo/>
- CNI-SESNP (2020). Informe sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1. Centro Nacional de Información. Informe con corte al 30 de septiembre de 2020. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1p9M_mt-4jmn3CE8lB9qEuosYLLAO67fp/view
- Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, “Propuesta del Acuerdo Nacional por la Vida y la Seguridad de las Mujeres”, 22 de abril de 2019, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/463026/AcuerdoNacional_Conf_Presidente.pdf
- Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, “Presenta CONAVIM el PIPASEVM ante el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres”, 18 de septiembre de 2019, disponible en: <https://www.gob.mx/conavim/prensa/presenta-conavim-el-pipasevim-ante-el-sistema-nacional-para-prevenir-atender-sancionar-y-erradicar-la-violencia-contra-las-mujeres?idiom=es>
- CONAPO (2019). Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050. Población a mitad del año. Consejo Nacional de Población. Disponible en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/cbd36ba7-2a16-4220-9dfc-58ca66b2cb6d>
- Diario Oficial de la Federación, DECRETO por el que se aprueba el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024, 2 de julio de 2020. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596028&fecha=02/07/2020
- Diario Oficial de la Federación, El Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República, 16 de mayo de 2019. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019

- Diario Oficial de la Federación, PLAN Nacional de Desarrollo 2019-2024, 12 de julio de 2019. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- Figueroa Wendy y Toledo Cecilia (2020). De los Discursos a los Hechos: “Violencia contra las mujeres y la ausencia de políticas gubernamentales para garantizar una vida libre de violencias antes y después del COVID-19”. Red Nacional de Refugios, A. C. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1OdKgbLL4y335UFZdBxV5cVaXDcQ1K2l1/view>
- Hoehn-Velasco, L. Silverio-Murillo, A. Balmori J. (2020). COVID-19 and Crimes Against Women: Evidence from Mexico. SSRN. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID3701472_code2186244.pdf?abstractid=3701472&mirid=1
- INMUJERES, Plan Emergente para Garantizar la Integridad, la Seguridad y la Vida de las Mujeres en México, marzo 2019, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/444283/plan_emergente_para_garantizar_integridad_seguridad_y_vida_de_mujeres_en_mexico.pdf
- La equipo editorial, “#8M: Como nunca antes, una potente marcha de mujeres lanza grito contra el machismo y violencia feminicida”, Animal Político, 8 de marzo 2020. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2020/03/mujeres-marcha-8m-cdmx-protesta-machismo/>
- López Alan y Holst Max (13 de agosto de 2020). Cómo usar el 911 para salvar vidas de mujeres. México Evalúa. Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/como-usar-el-911-para-salvar-vidas-de-mujeres/>
- Presidencia de la República, “Presidente López Obrador firma Acuerdo por la Igualdad entre Mujeres y Hombres”, 21 de noviembre de 2019, disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/presidente-lopez-obrador-firma-acuerdo-por-la-igualdad-entre-mujeres-y-hombres?idiom=es>
- Presidencia de la República, “Versión estenográfica. Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador”, 29 de julio del 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-29-de-julio-del-2020?idiom=es>
- Redacción Animal Político, “La 4T es una transformación feminista’, dice ante críticas el vocero del gobierno de AMLO”, Animal Político, 17 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2020/02/feminista-transformacion-gobierno-amlo-jesus-ramirez/>
- Secretaría de Bienestar (2020). Tercer Informe Trimestral 2020: Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos. INDESOL. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/587071/REFUGIOS_TERCER_INFORME_TRIMESTRAL_2020_FF.pdf
- Secretaría de Bienestar (2020). Tercer Informe Trimestral 2020: Programas de Subsidio del Ramo Administrativo 20 (Bienestar). INDESOL. Disponible en: http://www.bienestar.gob.mx/work/models/Bienestar/Transparencia/InformesPresupuestoEjercicio/TERCER_INFORME_TRIMESTRAL_2020_FF.pdf

- Secretaría de Gobernación, “Versión estenográfica de la presentación del informe mensual del Grupo Interinstitucional de Estrategias contra las Violencias de Género”, 24 de abril de 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/version-estenografica-de-la-presentacion-del-informe-mensual-del-grupo-interinstitucional-de-estrategias-contra-las-violencias-de-genero?idiom=es>
- Secretaría de Gobernación, “Presenta secretaria de Gobernación informe del grupo interinstitucional de estrategias contra las violencias de género”, 29 de julio de 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/presenta-secretaria-de-gobernacion-informe-del-grupo-interinstitucional-de-estrategias-contra-las-violencias-de-genero?idiom=es>
- Secretaría de Gobernación, “Versión estenográfica de la rueda de prensa del séptimo informe mensual del Grupo Interinstitucional de Estrategias contra las Violencias”, 28 de septiembre de 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/palabras-secretaria-olga-sanchez-cordero-en-el-7-informe-mensual-del-grupo-interinstitucional-de-estrategias-contra-las-violencias>
- SESNSP (2020) Informe de incidencia delictiva del fuero común a nivel nacional y estatal. Cifras nueva metodología. Con corte al 30 de septiembre de 2020. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es>
- SESNSP (2020). Manual de llenado del instrumento para el registro, clasificación y reporte de los delitos y las víctimas CNSP/38/15. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible en: <https://drive.google.com/open?id=1ZGUcrisaDhHuEkJ8sXZDUEbK3gxQFD2t>
- GIEV (2020). 7º informe mensual del Grupo Interinstitucional de Estrategias contra las Violencias (GIEV). Versión estenográfica de la conferencia. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/palabras-secretaria-olga-sanchez-cordero-en-el-7-informe-mensual-del-grupo-interinstitucional-de-estrategias-contra-las-violencias>

126

Capítulo 5

- Amparo en revisión 237/2014, Suprema Corte de Justicia de la Nación; González-Davila, E. (2020), “Uso lúdico de la marihuana en México: ¿qué sigue para el 2020?”, Centro de Estudios Constitucionales SCJN, 19 de marzo de 2020.
- “Avalar regulación cannabis, prioridad legislativa”, Boletín de Prensa, No. 29, 5 de septiembre de 2020, Cámara de Senadores. Disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/49059-avalar-regulacion-cannabis-prioridad-legislativa.html>. Recuperado el 09 de octubre de 2020.
- Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y derogan diversos artículos y se adiciona un artículo 247 Bis, a la Ley General de Salud y se modifican diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, Gaceta del Senado, LXIV/1PPO-44/85687, 8 de noviembre de 2018.
- Iniciativa con proyecto de Decreto que expide la Ley General para el Control de la Cannabis y sus Derivados; y reforma diversas disposiciones de la Ley General de Salud; el Código Penal Federal; y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, Gaceta del Senado, LXIII/3PPO-63/77653, 6 de diciembre de 2017.

Iniciativa que expide la Ley General para el Control de Cannabis; y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, a cargo del diputado Mario Delgado Carrillo, del Grupo Parlamentario de Morena, Gaceta Parlamentaria, año XXII, Número 5377-V, 1 de octubre de 2019.

Oficio No. DGPL-2P1A.-1186. Una ampliación de turno consiste en ampliar el plazo legal considerado para desahogar el estudio de este.

Oficio No. DGPL-2P1A.-6565.

“México ha disminuido la producción de marihuana al 70%: Osorio Chong llamó a legislar para despenalizar la actividad”, Infobae, 12 de septiembre de 2020.

Ortuño, Gonzalo (2019) “El plan de AMLO contra adicciones sin presupuesto, infraestructura y con mensajes contradictorios”, *Animal Político*, 8 de noviembre.

Proyecto de decreto por el que se expide la Ley General para la Regulación y Control de Cannabis, Gaceta del Senado, LXIV/1PPO-44/85686, 8 de noviembre de 2018.

Segundo Informe de Gobierno 2019-2020. Gobierno de México

Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República.

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Gobierno de México.

Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024. Gobierno de México

Capítulo 6

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, disponible en: http://appweb2.cndh.org.mx/DNSP/Ceferesos/p_diagNacional_Informe2.aspx
http://appweb2.cndh.org.mx/DNSP/Ceferesos/p_diagNacional_Informe2.asp

Documenta A.C., Privatización del Sistema Penitenciario en Méxco, Disponible en: <https://www.documenta.org.mx/publicaciones/#sistema-penitenciario-y-reinsercion-social>

Instituto Nacional de Geografía y Estadística, Censo Nacional del Sistema Penitenciario Federal 2018-2019, Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnspef/2019/#Tabulados>

Sarre Miguel, Debido Proceso y Ejecución Penal. Reforma constitucional de 2008, disponible en: <https://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/31/Interiores/13%20Miguel%20Sarre%20Pag%20251-268.pdf>

Revista Expansión, Las cárceles construidas con capital privado, un modelo en entredicho, disponible en: <https://expansion.mx/nacional/2017/10/26/las-carceles-construidas-con-capital-privado-un-modelo-en-entredicho>

Revista Proceso, El negocio tras la extinción de los CEFERESOS, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2020/10/7/el-negocio-tras-la-extincion-de-los-ceferesos-250561.html>

Zambrano, Jaime (2020). Prisiones, en dominio de grupos delictivos”, *Milenio Diario*, 28 de septiembre.

127

Capítulo 7

- Auditoría Superior de la Federación (2017). “Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)”. Disponible en: <https://bit.ly/37FvNRu> (último acceso 24 de octubre 2020).
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión (2018). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018. Disponible en: <https://bit.ly/3kpXOLi> (último acceso 23 de octubre 2020).
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión (2016). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017. Disponible en: <https://bit.ly/35s7yDz> (último acceso 23 de octubre 2020).
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión (2014). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015. Disponible en: <https://bit.ly/35tqCBf> (último acceso 23 de octubre 2020).
- Cejudo, Guillermo (2019). El Federalismo mexicano en 2019: un recuento de cambios e inercias”, Pacto Federal, Blog de Federalismo de Nexos, 26 de noviembre.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2014). Glosario de términos más usuales en materia de Ingreso, Gasto y Deuda Pública. Disponible en: <https://bit.ly/31GDva6> (Último acceso 23 de octubre de 2020).
- Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020 (2020). Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2020/> (Último acceso el 23 de octubre de 2020).
- Diario Oficial de la Federación (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Disponible en: <https://bit.ly/3kDDsmF> (Última revisión 28 de octubre de 2020)
- Diario Oficial de la Federación (30-01-2015) Reglas para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados, cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales. Disponible en: <https://bit.ly/2TM1H6x> (último acceso 28 de octubre 2020)
- Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019 (2019). Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/> (último acceso 23 de octubre de 2020)
- Fonseca, O. (2012). Sistema Político mexicano. Disponible en: <https://bit.ly/2HUtnUe> (última revisión 28 de octubre de 2020).
- Gobierno de México (2019). “Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)”. Disponible en: <https://bit.ly/3jwjTvb> (último acceso 24 de octubre 2020).
- Gobierno de México (2020). “Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG)”. Disponible en: <https://bit.ly/3mkdy81> (último acceso 24 de octubre 2020).
- Gobierno de México (2020). Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020–2024. Disponible en: <https://bit.ly/3dX1lxz> (último acceso 24 de octubre 2020).
- Gobierno de México (s/f). “Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG)”. Disponible en: <https://bit.ly/3olRyvj> (último acceso 24 de octubre 2020).

- Hope, A. (19 de agosto 2020). "La Pantomima de la Guardia Nacional". El Universal. Disponible en: <https://bit.ly/3kQJaC5> (último acceso el 28 de octubre de 2020).
- Informe al 30 de septiembre de 2020 Evaluación de control de confianza al personal del servicio profesional de carrera de las Instituciones de Seguridad Pública (2020). Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/587612/Informe_Centro_Nacional_de_Certificacio_n_y_Acreditacio_n_Septiembre_2020.pdf (último acceso 23 de octubre de 2020)
- Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica. Disponible en: <https://bit.ly/3jzehkd> (último acceso 23 de octubre 2020).
- Piter, A. (27 de agosto 2018). "Invertir en policías y fiscalías locales". Excelsior, Disponible en: <https://bit.ly/3jP3LFy> (último acceso 28 de octubre 2020)
- Presidencia de la República (2017). Proyecto De Presupuesto de Egresos de la Federación Para el Ejercicio Fiscal 2018. Disponible en: <https://bit.ly/3omMQNP> (último acceso 23 de octubre 2020).
- Presupuesto de Egresos de la Federación Ejercicio Fiscal (2020). "Proyecto de presupuesto de egresos de la federación 2020 estrategia programática (resumen)". Disponible en: <https://bit.ly/31U6aIU> (último acceso 28 de octubre 2020).
- Rosales, Rodrigo (08 de septiembre 2020). "Estados y municipios recibirían 108,521 millones de pesos de recursos federales menos en 2021", en El Economista. México. Disponible en <https://bit.ly/3892B5z> (último acceso 04 de noviembre del 2020).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2005). Clasificación Económica del Gasto Público. Disponible en: <https://bit.ly/2J4MfjV> (Último acceso 23 de octubre de 2020).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2020). Estrategia programática, 03 Poder Judicial. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2021 Disponible en: <https://bit.ly/3kN8Krq> (Último acceso 24 de octubre de 2020).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2015). Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Ejercicio Fiscal 2016. Disponible en: <https://bit.ly/2FUyaiU> (último acceso 23 de octubre 2020).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2019). Analíticos del Presupuesto de Egresos de la Federación. Disponible en: <https://bit.ly/3jrnHxR> (último acceso 23 de octubre 2020).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2020). Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Ejercicio Fiscal 2021. Disponible en: <https://bit.ly/35q4ebY> (último acceso 23 de octubre 2020).
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2020). Incidencia delictiva. Disponible en: <https://bit.ly/3jOWbdV> (último acceso 28 de octubre de 2020)
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2017). Lineamientos Generales de Evaluación del Subsidio a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública (FORTASEG) para el ejercicio fiscal 2016. Presupuesto 2016, FORTASEG. Disponible en: <https://bit.ly/3oZVp1E> (último acceso 28 de octubre de 2020)

- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2017). Programa de Fortalecimiento para la Seguridad, FORTASEG 2016. Disponible en <https://bit.ly/3kMGYeG> (último acceso 28 de octubre 2020).
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2016). Programa de Fortalecimiento para la Seguridad, FORTASEG 2017. Disponible en <https://bit.ly/386Bx74> (último acceso 28 de octubre 2020).
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2017). Programa de Fortalecimiento para la Seguridad, FORTASEG 2018. Disponible en <https://bit.ly/3oTcnhQ> (último acceso 28 de octubre 2020).
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2018) Programa de Fortalecimiento para la Seguridad, FORTASEG 2019. Disponible en <https://bit.ly/2TQyOG8> (último acceso 28 de octubre 2020).
- Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública (2015). SUBSEMUN. Disponible en: <https://bit.ly/384RI4L> (último acceso el 24 de octubre de 2020).
- Transparencia presupuestaria (2019). Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020, observatorio del gasto. Disponible en: <https://bit.ly/2Tm5K9p> (último acceso 23 de octubre 2020).
- Transparencia Presupuestaria (2016). Presupuesto de Egresos 2016, guía rápida. Disponible en: <https://bit.ly/3ojChvf> (último acceso 23 de octubre 2020).

Capítulo 8

- Gerardo Sergio Bonilla Alguera: Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2018-2024)
- Gerardo Sergio Bonilla Alguera: Hope, Alejandro (2018). “La extraña pacificación”, El Universal, 30 de julio.
- Gerardo Sergio Bonilla Alguera: Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024
- Gerardo Sergio Bonilla Alguera: Programa Sectorial de Seguridad Pública y Protección Ciudadana 2020-2024

Capítulo 9

- Ávila, R. M. (7 de 02 de 2019). Infosen. Obtenido de https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-02-07-1/assets/documentos/Inic_MORENA_RPI.pdf
- Egmont Group. (2018). Entendiendo la independencia operativa y autonomía de las UIF. Obtenido de https://egmontgroup.org/sites/default/files/filedepot/FIU_Independence_and_Autonomy/20181122.%20Entendiendo%20la%20Independencia%20Operativa%20y%20Autonomia%20de%20las%20UIFs....pdf
- FGR. (Sin Fecha). Plan de Persecución Penal. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/537437/PPP_Provisional_Versi_n_Final_Firmada_con_Anexo.pdf
- GAFILAT. (Enero de 2018). Medidas anti lavado y contra la financiación del terrorismo México. Obtenido de <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/IEM-Mexico-2018-Spanish.pdf>

- Gutiérrez, F. (14 de 10 de 2020). Santiago Nieto pide a diputados aprobar reformas antilavado. Obtenido de <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Santiago-Nieto-pide-a-diputados-aprobar-reformas-antilavado-20201014-0100.html>
- Gutiérrez, F. (10 de 09 de 2020). México debe reforzar procesos de identificación del beneficiario final en el combate al lavado de dinero: GFI. <https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/Mexico-debe-reforzar-procesos-de-identificacion-del-beneficiario-final-en-el-combate-al-lavado-de-dinero-GFI-20200910-0021.html>
- Político MX. (08 de 02 de 2019). Político MX. Obtenido de <https://politico.mx/minuta-politica/minuta-politica-congreso/morena-presenta-iniciativa-para-reformar-ley-antilavado/>
- Presidencia de la República . (2019). Primer Informe de Gobierno. Obtenido de https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/Informe_Gobierno_de_Mexico.pdf
- Presidencia de la República. (1 de 09 de 2020). Segundo Informe de Gobierno. Obtenido de <https://presidente.gob.mx/wp-content/uploads/2020/09/PRESIDENTE%20AMLO%202INFORME%20DE%20GOBIERNO%202019-2020.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (17 de 10 de 2012). LEY FEDERAL PARA LA PREVENCIÓN E IDENTIFICACIÓN DE OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA. Obtenido de No disponible
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (17 de 10 de 2012). Ley Federal para la prevención e identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita. Obtenido de <https://www.cnbv.gob.mx/Normatividad/Ley%20Federal%20para%20la%20Prevenci%C3%B3n%20e%20Identificaci%C3%B3n%20de%20Operaciones%20con%20Recursos%20de%20Procedencia%20Il%C3%ADcita.pdf>
- Secretaría de seguridad y protección ciudadana . (01 de 09 de 2019). Primer Informe de Labores . Obtenido de <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/sep/SSPC-20190905.pdf>
- Secretaría de seguridad y protección ciudadana . (28 de Agosto de 2020). Segundo Informe de Labores. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/574793/2019-2020_Segundo_Informe_de_Labores_SSPC__1_.pdf
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2018). Financial Intelligence Units Working With Law Enforcement Authorities and Prosecutors. Obtenido de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/31254/133871-WP-PUBLIC-17-1-2019-17-40-44-fiusreportsk.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



**OBSERVATORIO
NACIONAL
CIUDADANO**
SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD™

**POR UN México
seguro**