



**Cuatro años**  
**perdidos**  
EN MATERIA DE SEGURIDAD



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

**DIRECTOR DE LA OBRA:** Francisco Javier Rivas Rodríguez

**AUTORES DEL ONC:** Doria del Mar Vélez Salas, Manuel Alejandro Vélez Salas, Antonio Amador Arellano, Arturo Peláez Gálvez, Daniela Estefanía Cristóbal Sánchez, Fernando Acosta Chávez, Gerardo Bonilla Alguera, Jorge Monterrubio Salazar, José Ángel Fernández Hernández, Luis Jorge de la Peña Rodríguez, Norma Angélica Bautista Santiago, Yair Enrique Cañizalez Madrigal.

**DISEÑO EDITORIAL:** Citlaly Andrade Paredes

**COORDINACIÓN DE PRODUCCIÓN:** Martell izquierdo

**RECOPIACIÓN:** Ileana Serapio Reyes

**D.R. © OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO DE SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD**

Primera edición, enero de 2023

ISBN en trámite

*Cuatro años perdidos en materia de seguridad.*

Kepler 18, Col. Anzures, Alcaldía Miguel Hidalgo, C.P. 11590. México. Ciudad de México.

[www.onc.org.mx](http://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 del Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad.

# Índice

## 5 Presentación

## 9 Introducción

### CAPÍTULO 1

## 12 Elementos contextuales

1.1 Como anillo al dedo: la pandemia y la incidencia delictiva | 12

1.2 Las prioridades en seguridad en la relación bilateral: nada nuevo bajo el sol | 19

1.3 Las elecciones en los estados: la marea guinda | 23

1.4 Las organizaciones criminales: una amenaza híbrida | 28

1.5 Las reglas del juego: ¿cómo ha cambiado el marco jurídico? | 36

## CAPÍTULO 2

### **42** Balance de la política de seguridad

2.1 De las promesas a la realidad: un camino sinuoso para pacificar el país | 42

2.2 Las trampas de la política pública en materia de seguridad: de los Foros Escucha a la centralización y militarización de las decisiones | 52

2.3 Planeación y presupuesto: una inercia costosa | 59

2.4 Un saldo incómodo: el desgaste institucional | 67

2.5 El cambio de paradigma de seguridad: ¿verdad o retórica? | 73

## CAPÍTULO 3

### **79** Escenarios de seguridad para 2023

3.1 Clasificación de riesgos | 81

3.2 Planteamiento de escenarios | 89

### **100** Referencias

### **108** Anexo

# Presentación

**Francisco Rivas**

¿Cómo llega el país en seguridad y justicia al concluirse el cuarto año del actual gobierno? ¿Vamos en línea respecto a las promesas expresadas en campaña, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP)?

Si bien el gobierno federal insiste que “vamos muy bien”, en el **Observatorio Nacional Ciudadano (ONC)** quisimos entender, a la luz del análisis de los datos de incidencia delictiva, del desempeño institucional y de la definición de la política de seguridad, si el rumbo del país es aquel al que se comprometió el presidente López.

Para ello, este 24 de enero, presentamos el estudio **Cuatro años perdidos en materia de seguridad**, una evaluación que, desde su título, expresa la ausencia de resultados en reducir delitos y violencia, abatir la corrupción e impunidad, mejorar la seguridad de los mexicanos.

Tanto el PND, como la ENSP empeñaron al gobierno federal en reducir en un 50% los homicidios dolosos y en un 35% el total de delitos que reporta la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad (ENVIPE) de INEGI.

Por lo que refiere al homicidio doloso, los datos oficiales confirman un fracaso del gobierno federal en cumplir su objetivo. El compromiso era entregar la administración con 62,903 homicidios dolosos -en todo el sexenio de Peña se registraron 125,806-, mientras que del inicio de su administración, al 31 de diciembre de 2022, se registraron 119,279 casos, que corresponden a 140,523 víctimas.

Es decir, no solo no se cumplió el objetivo, sino que esta administración terminará como la peor en violencia homicida con un 50% más de casos que el sexenio pasado y el doble de los ocurridos en el de Calderón.

Todo ello sin contar que los últimos cuatro años han sido los de mayor tasa de homicidios en grado de

tentativa y en lo que va de esta administración, se registraron más de 50 mil personas desaparecidas -que probablemente ya fueron privados de la vida y yacen sin ser buscados por las autoridades-, que en los sexenios de Calderón y Peña juntos.

El total de delitos reportados por INEGI para la pasada administración es de 193.8 millones; el objetivo del gobierno de López es que al final de su sexenio se registre un total de 126 millones de delitos. Sin embargo, tan solo en los primeros 3 años de gobierno INEGI estimó que se consumaron más de 86 millones de delitos.

De mantenerse la actual tendencia es probable que López logre entregar el país con un 12% menos delitos, lo que representa una mejora pese a estar muy lejos del 35% de reducción prometida.

Ahora, dicha reducción no fue efecto de alguna política exitosa, sino que se debe a la caída de delitos durante el confinamiento social de 2020 y 2021 por la pandemia de COVID-19.

Si analizamos el desempeño institucional, la ejecución de las políticas de seguridad y justicia prometidas, el combate a la corrupción y el abatimiento de los índices de impunidad, podemos afirmar que hemos perdido cuatro años en cumplir las promesas del gobierno federal.

En lo que va de esta administración la impunidad ha crecido de manera sustancial: las detenciones, los aseguramientos y decomisos, las órdenes de aprensión ejecutadas y las sentencias condenatorias obtenidas cayeron entre un 60 y un 80% respecto al sexenio pasado.

De manera similar las diversas mediciones nacionales e internacionales sobre percepción de la corrupción, señalan que desde que tomó el poder López, año con año México es un país más corrupto.

Entre los otros fracasos encontramos la ausencia de un viraje en la ejecución de la política y la estrategia de seguridad. No solo no se cumplió la promesa que hizo López: "Yo voy a conseguir la paz, ese es mi compromiso, voy a terminar con la guerra, no vamos a continuar con la misma estrategia que no ha dado resultados... A mitad del sexenio ya no habrá guerra", sino que la definitiva militarización de la seguridad y el abandono de cualquier vía civil, recrudesció la guerra contra la delincuencia organizada; olvidó los compromisos asumidos en los Foros Escucha; maximizó la centralización de las decisiones; cerró los espacios obtenidos por años para la observación y vigilancia ciudadana; empobreció el acceso a la información pública y debilitó aún más la rendición de cuentas.

Además, en estos cuatro años quedó claro que este gobierno es ajeno a toda lógica de planeación y que su definición presupuestal mantiene la inercia de gasto público que se definió en las pasadas administraciones sin considerar las necesidades actuales.

Todo ello ha llevado a un consecuente desgaste institucional, un deterioro del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Unidad de Inteligencia Financiera, de la Comisión Nacional de Derecho Humanos, de la Fiscalía General de la República, de las Fuerzas Armadas.

Tampoco se ha cumplido con la construcción de capacidades de la Guardia Nacional, profesionalización de sus integrantes y mecanismos que garantizan una actuación conforme a la ley y respetuosa de los derechos humanos.

Cuatro años perdidos en materia de seguridad es un documento sólido y objetivo que sintetiza una serie de promesas incumplidas y fracasos acumulados por esta administración, un llamado de atención y guía con propuestas puntuales para corregir el rumbo del país, una advertencia para aquellos que desde ya aspiran a sustituir en 2024 a López.

Lamentablemente es seguro que esta administración terminará habiendo tirado a la basura la oportunidad histórica de transformar a México en un

país seguro y justo; que no corregirá sus errores, ni intentará mejorar su desempeño.

Esperemos que los candidatos presidenciales -ante la peor crisis de seguridad y violencia de nuestra historia-, sean serios en sus propuestas de campaña y ellas resulten en planes sólidos. México no merece 6 años más perdidos en materia de seguridad.

**Director del Observatorio Nacional  
Ciudadano**

@frarivasCoL



# Introducción

La sociedad mexicana enfrenta graves problemas, entre los que sobresale la creciente inseguridad e incidencia delictiva. En 2018, gracias a nuestra ahora amenazada democracia, fue posible la alternancia política y el cambio en la administración federal. La actual administración llegó al poder luego de un acentuado desgaste de la clase política, incapaz de ofrecer resultados en la atención de los problemas públicos que azotan a grandes sectores de la sociedad. Por el contrario, con un amplio respaldo popular y con la promesa de atender ahora sí, problemas como la violencia y la falta de seguridad pública, la administración que ahora entra en su último tercio inició sus labores.

A cuatro años de la actual administración persisten las dificultades. El gobierno de la república ha mantenido un camino caracterizado por la falta de rumbo, por su escasa planeación. No es la primera vez que el ONC aporta su experiencia con el objetivo de colaborar, desde la sociedad civil, a la generación de políticas públicas bien diseñadas y que den resultados. Sin embargo, en cuatro años, el gobierno federal se ha obstinado en mantener su estrategia. El actual gobierno federal prometió una Estrategia Nacional de Seguridad Pública que rompería con las instrumentadas en gobiernos anteriores. El ONC ha dado seguimiento a la actual estrategia que se caracteriza por una acentuada debilidad en su diseño, sin propuestas de política pública sustentadas en evidencia y eficaces y sí, destacada en exacerbar los peores vicios de gestiones anteriores.

El ONC realiza ahora un nuevo balance de los resultados y desafíos que persisten luego de cuatro años de esta administración federal. El objetivo de este documento es brindar un panorama de los escasos resultados alcanzados en materia de seguridad en los últimos cuatro años para, lejos de señalar solo los cuatro años perdidos, aportar elementos que sirvan para la discusión y diseño de nuevas políticas públicas de cara al final de esta administración y al inicio del proceso electoral del siguiente año.

Mejores políticas públicas y mayor seguridad para todos los ciudadanos es un objetivo que guía el trabajo del ONC. Para cumplir con ese propósito, el documento se organiza en tres apartados además de la introducción. En el segundo apartado se revisa el contexto relevante en materia de seguridad y justicia entre 2018 y 2022. Se analizan las implicaciones del entorno internacional y las condiciones del ámbito nacional que han complejizado aún más la realidad nacional. La pandemia por la COVID 19 acentuó la debilidad económica y modificó el comportamiento de algunos delitos. Al mismo tiempo, los cambios en el gobierno ejecutivo en Estados Unidos, el Entendimiento Bicentenario y las transiciones políticas en los gobiernos estatales a favor del partido en el poder, son aspectos que deben tomarse en cuenta para interpretar y evaluar la política de seguridad. El segundo apartado incluye un examen de cómo y qué organizaciones criminales han ganado relevancia durante este sexenio y aquellas que se han debilitado. Destaca cambios en mercados ilícitos de drogas, personas (trata y tráfico de migrantes), extorsión, entre otros giros y actividades, así como la relación de estas organizaciones con actores estatales. Finalmente se revisan los principales cambios normativos realizados al marco jurídico en materia de seguridad y justicia desde 2019 y sus implicaciones.

En tanto, en el tercer apartado se realiza un balance de la política de seguridad instrumentada en lo que va de esta administración. Se describe cómo la política de seguridad pasó de ser muy ambiciosa a moderar sus expectativas. La política de seguridad y la estrategia de seguridad en general han quedado cortas, cerradas y aisladas a la discusión pública y en particular, a la participación constructiva de la sociedad civil. Las decisiones del gobierno federal se han vuelto más centralizadas y a la vez, menos informadas y más militarizadas. En esta sección se examina la débil planeación en materia de política de seguridad, se destacan los retrasos en los instrumentos de planeación en la atención del problema de inseguridad e incidencia delictiva, lo que evidencia el escaso diagnóstico, la débil planeación y la pésima ejecución resultante. El supuesto nuevo paradigma en materia de seguridad no es tal y sí recicla de manera sobresaliente malas prácticas del pasado. Al mismo tiempo, el inadecuado acercamiento a las dimensiones del problema se refleja en la inversión de insuficientes recursos públicos en materia de seguridad y en la falta de coherencia de la política de seguridad y sus programas. Este apartado también discute el desgaste que han sufrido las instituciones en materia de seguridad (SNSP, FGR, Guardia Nacional, entre otros) y los costos que esto implica.

El último apartado del documento aporta escenarios de lo que puede esperarse en materia de seguridad, incidencia delictiva y violencia en 2023. Los escenarios prospectivos tienen el objeto de ayudarnos a construir un mejor futuro en estos temas y con ello, el ONC aporta elementos para minimizar los efectos de cuatro años perdidos en materia de seguridad, potenciar lo que aún se puede hacer en el último tercio de esta administración y brindar ideas para que una política de seguridad eficaz esté presente en el proceso electoral de 2024.

# Elementos contextuales

## **1.1 COMO ANILLO AL DEDO: LA PANDEMIA Y LA INCIDENCIA DELICTIVA**

En 2020 la humanidad enfrentó la peor pandemia que se haya registrado desde la gripe española. Esta tuvo consecuencias significativas en los sistemas de salud del mundo, pero también repercusiones en otros ámbitos. Pocos saben sobre el desencadenamiento de sucesos que generó en la incidencia delictiva, dado que hubo delitos específicos que presentaron caídas abruptas en su incidencia alrededor del mundo. En este caso, México no fue la excepción. Por este motivo, en esta sección se analizará el comportamiento de la incidencia delictiva y se advertirá sobre las interpretaciones esgrimidas por el gobierno federal, las cuales han minimizado el impacto de este fenómeno. A su vez, se señalará la gravedad y adaptación de nuevos delitos y modalidades que previamente y ahora no son prioridad del gobierno en turno.

### 1.1.1 Comportamiento de la incidencia delictiva e interpretaciones sesgadas por parte del gobierno federal

La pandemia por COVID-19 obligó a los gobiernos del mundo a promover políticas de confinamiento de acuerdo con el momento en el cual la ola de contagios comenzaba. Cada país decidió confinar a la ciudadanía en distintos momentos en razón de qué tan grave era la emergencia sanitaria; los primeros confinamientos se dieron a principios de diciembre de 2019 empezando por China, pero en el caso mexicano, fue hasta marzo de 2020 cuando todos nos resguardamos. Por este motivo, a continuación, se presenta un cuadro con la comparativa de la incidencia de los distintos delitos de alto impacto poniendo especial énfasis en esta fecha:

**TABLA 1. Delitos que presentaron cambios significativos inmediatos en su incidencia tras el confinamiento**

Delito de alto impacto	Cambio porcentual mar20-abr20	Tendencia de la incidencia previo a al confinamiento	¿Hubo cambio de tendencia?	¿Cuál es la nueva tendencia a partir de abril 2020?	¿Se mantuvo ese cambio de tendencia hasta el día de hoy?	Cambio porcentual abr20-abr22
Robo de vehículo	-22.1%	A la baja	Sí	Lateral	Si	2.25%
Robo a negocio	-18.46%	A la baja	Si	Lateral	Si	-0.54%
Robo en transporte público	-29.27%	A la baja	Si	Al alza	Si	31.90%
Robo con violencia	-18.48	A la baja	Si	Lateral	Si	-2.93%
Robo a casa habitación	-30.80%	Lateral	No	Se mantuvo la misma tendencia	Si	24.20%
Robo a transeúnte	-33.97%	A la baja	Si	Al alza	Si	50.07%
Violación	-35.03%	Al alza	No. Sin embargo, presentó una aceleración importante.	Se mantuvo la misma tendencia	Si	104.68%
Violencia Familiar	-25.70%	Al alza	No. Sin embargo, presentó una aceleración importante.	Se mantuvo la misma tendencia	Si	59.96%

Fuente: Elaboración del ONC con datos del SESNSP

Como se puede observar en la tabla anterior, fueron 7 los delitos de alto impacto que presentaron cambios significativos tras el confinamiento. Sobresale que todos tienen disminuciones, ningún delito se movió al alza inmediatamente al tomar en cuenta abril 2020 con respecto a marzo del mismo periodo. Aunado a esto, es interesante observar que 5 de los 7 delitos analizados tuvieron un cambio de tendencia después del confinamiento, 3 de ellos de forma lateral y dos al alza.

Derivado de la información previamente analizada, los 5 delitos que tuvieron un cambio de tendencia mantienen ese comportamiento hasta diciembre de 2022. Por este motivo, es de suma importancia señalar aquellos delitos que ya superaron la incidencia que se presentó un mes antes del confinamiento (marzo de 2020), estos son: el robo a transporte público, el robo a transeúnte, violación y violencia familiar.

La trata de personas se omite tanto en la tabla como en el párrafo anterior, debido a que tuvo un comportamiento diferente tras la pandemia. No se observa un cambio abrupto en abril de 2020 y tampoco un cambio de tendencia. Lo que sucedió con este delito es que su volatilidad incrementó considerablemente, pero manteniéndose al alza.

La ONUDC afirma que durante la pandemia hubo un impacto importante en la capacidad de autoridades estatales en cuanto a la provisión de servicios esenciales a las víctimas de trata de personas alrededor del mundo. Se cree que la COVID-19 dificultó la identificación de víctimas; las operaciones esenciales y las acciones de apoyo fueron un reto principal en los países que tuvieron incrementos importantes en el nivel de desempleo. Esta misma organización señala enfáticamente que quienes trabajaban en sectores como la industria textil, agricultura, ganadería, manufactura y trabajo doméstico fueron quienes vieron mayormente mermado su ingreso. Estos sectores son en donde la ONUDC detectó continuamente la trata de personas y donde se piensa que se enfrenta la mayor explotación a causa de la reducción en los costos de producción (ONUDC, sin fecha).

Con base en los datos anteriores de los delitos de alto impacto, es importante señalar que estos son analizados una vez al mes en las conferencias matutinas del presidente López Obrador por parte de la titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), Rosa Icela Rodríguez. Estos informes frecuentemente carecen de objetividad y sustancia. Las líneas de tendencia suelen estar sesgadas, se dejan a un lado los delitos que presentan incrementos importantes en el

largo plazo e incluso si estos llegaran a ser presentados, se toman en cuenta comparaciones únicamente con respecto al mes previo para evitar mencionar incrementos en el largo plazo.

Un claro ejemplo de lo mencionado tiene que ver con la violencia familiar. Este es un delito que se comporta en ciclos, por lo cual es muy común que conforme va terminando el año, los últimos meses la tendencia sea a la baja. No obstante, conforme empieza uno nuevo, este ilícito aumenta significativamente, lo suficiente para superar su máximo previo. En consecuencia, esta es una de las cifras que suele utilizarse en los reportes presentados en las conferencias matutinas únicamente en los meses que presenta disminuciones, para poder enfatizar que la tendencia va a la baja. Sin embargo, en los meses que se presentan incrementos, este delito deja de reportarse.

Lo anterior denota interpretaciones esgrimidas por parte del gobierno federal que únicamente buscan minimizar el impacto mediático del incremento en ciertos delitos. Esto no se debe a que se carezca de un equipo que pueda interpretar los datos de manera adecuada, o en su caso, de realizar los análisis estadísticos correspondientes, sino de una interpretación tendenciosa por motivos políticos. Tras revisar estos reportes en cada uno de los meses que se han

presentado, es evidente el sesgo que tienen, ya que se pretende esconder la poca efectividad que han tenido las políticas para disminuir la incidencia de ciertos delitos en el mediano y largo plazo.

Retomando la tabla anterior, el gobierno federal omite en sus reportes cualquier diferencia que exista en las estadísticas a partir del confinamiento. Los reportes publicados y analizados en las conferencias matutinas no cambiaron sustancialmente su análisis; los efectos de la pandemia en el número de carpetas de investigación y víctimas simplemente fue omitido.

### **1.1.2 Nuevos delitos y modalidades tras la pandemia**

Tras haber analizado el cambio de comportamiento de los delitos en México, ahora es importante conocer qué modalidades y/o “nuevos delitos” desencadenó la pandemia. Se cree que la criminalidad puede adaptarse a nuevos entornos y momentos por lo que el confinamiento derivado por la pandemia no es la excepción. A continuación, se tomarán en cuenta las experiencias internacionales y la nacional para comprender mejor este fenómeno.

Una de las instituciones que ha podido analizar a profundidad estos movimientos en la criminalidad es la INTERPOL. En su documento

denominado “Delitos relacionados con la COVID-19” destacan como es que el brote de esta enfermedad mermó significativamente la capacidad de los organismos encargados de aplicar las leyes, esto desencadenó en aumentos significativos en delitos específicos. Uno de estos y el cual queremos enfatizar por su gravedad tiene que ver con la venta ilícita de medicamentos (INTERPOL, 2020).

Fuentes oficiales confirmaron que el robo de medicamentos se disparó 82% en 2020 (Chavéz, 2021). No obstante, en este caso parecería que las autoridades sí dieron un apoyo específico a la industria mediante acuerdos de colaboración con la industria privada.

El informe anual de la Cámara Nacional de la industria farmacéutica 2020-2021 indica que la Comisión de Seguridad estableció fuertes relaciones con las instituciones establecidas por el gobierno en turno para la atención de la seguridad en el país. Destaca la interacción entre dicha Cámara, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y la Guardia Nacional. En ese documento se mencionan las siguientes acciones:

1. Implementación de un operativo entre Puebla y Veracruz para la prevención y combate a delitos contra el autotransporte federal y transporte privado.
2. Establecimiento de corredores seguros por parte de la GN con el propósito de garantizar el desplazamiento de los usuarios.
3. Plan de carreteras seguras que contempló 3 medidas:
  - a. Aplicación móvil mediante la cual la ciudadanía puede reportar robos de vehículos y mercancías.
  - b. Plataforma tecnológica denominada “Andrómeda” la cual funciona para el registro y seguimiento de reportes de robo de vehículos efectuados por la ciudadanía ante las Fiscalías.
  - c. Detector de Jammers<sup>1</sup>: El cual es un dispositivo tecnológico de creación y operación institucional que permite la identificación en carreteras federales de vehículos que cuentan con inhibidores de rastreo satelital que se utilizan principalmente para el robo de autotransporte de carga.



Finalmente, la CANIFARMA afirma tener una ininterrumpida comunicación con las autoridades locales, de la cual derivan estrategias y acciones para el combate contra los delitos que afectan al sector salud, principalmente, robo, falsificación y mercado negro de medicamentos (CANIFARMA, sin fecha).

No obstante, a pesar de la positividad de esta colaboración, la venta de medicamentos falsificados durante la pandemia es descomunal. Existen registros importantes por parte de la COFEPRIS donde se reportaron más de 5 alertas sanitarias un par de meses después del confinamiento, principalmente por falsificación y/o robo de medicamentos de tipo oncológicos, antihipertensivos, antibióticos, antirretrovirales para el VIH, hipoglucemiantes y más (García, 2020).

Las causas de todo esto pueden ser múltiples y diversas. Sin embargo, la ONUDC determina que hay un impulso de la demanda de medicamentos ilegales principalmente por el avance que ha tenido el comercio electrónico. En el caso mexicano el periódico Reforma lo tiene bien documentado, en tres ciudades diferentes; Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara son algunas de las zonas metropolitanas donde se ofrecen medicamentos alterados y/o falsificados con plena impunidad.

El mismo medio de información señala que encontró mediante un recorrido de diferentes puntos de venta irregular, fármacos a lo largo de un kilómetro completo. Los vendedores señalan que los antidepresivos, antibióticos y los destinados al tratamiento de la diabetes son los de mayor demanda (Velázquez, 2022).

En cuanto a las nuevas modalidades, es importante considerar a los grupos criminales de México. International Crisis Group en su publicación titulada “Violencia a prueba de virus: crimen y COVID-19 en México y el Triángulo Norte” destaca que se presentó una desaceleración del flujo de personas y bienes causada por las medidas de confinamiento. No obstante, los grupos criminales se adaptaron a este para intentar expandir el control que tenían ya de por sí sobre cierto territorio (International Crisis Group, 2020).

Específicamente, se tienen registros importantes en el Triángulo del Norte donde se impusieron estrictos cierres y restricciones a la movilidad de personas. Esto podría haber provocado una caída significativa en los ingresos de los grupos criminales. Por ello, ante los obstáculos obvios para continuar con el tráfico de drogas al nivel prepandemia, el crimen organizado optó por readaptarse. Esta misma organización tiene información que

describe las acciones tomadas por los grupos delincuenciales entre las cuales destacan las siguientes:

1. Reducción de gastos y depender más de “ahorros” existentes.
2. Congelación de sueldos de los miembros criminales.
3. Intensificación del narcomenudeo tras bajas en los ingresos por extorsión

planteada en 2018 pero sin corregir a lo largo del camino. Parecería que tanto la SSPC como el ejecutivo ignoran por completo las nuevas tendencias y comportamientos tanto de los delitos como de los grupos criminales que actualmente están completamente readaptadas a una nueva normalidad.

Tomando en consideración los nuevos delitos y las nuevas modalidades y adaptaciones del crimen organizado, es esencial comentar que el gobierno federal de México no estuvo a la altura de las circunstancias. Si bien el énfasis en los programas sociales puede ser un buen complemento, no representa una estrategia de seguridad emergente que considere los cambios tan fundamentales que causó la pandemia en los comportamientos tanto de las carpetas de investigación como de los grupos criminales.

Lamentablemente, durante esos meses de crisis, el rumbo en términos de seguridad pública fue el mismo y es el que prevalece. Esfuerzos diversos por autoridades locales demuestran que se puede tener una política que funcione tras una crisis como la de la COVID-19. No obstante, el gobierno federal optó, por lo contrario. Seguir adelante con la política de seguridad

## 1.2 LAS PRIORIDADES EN SEGURIDAD EN LA RELACIÓN BILATERAL: NADA NUEVO BAJO EL SOL

La historia en México y Estados Unidos siempre se ha caracterizado por una acentuada relación de poder en el que confluyen diferentes agendas y en el cual también es posible identificar divergencias en los puntos de interés entre ambos países (Long y Verza, 07 de enero del 2023). En la historia reciente, la presidencia norteamericana constantemente ha promovido un reclamo ante la ausencia de una estrategia binacional, específicamente en materia de migración, consumo de fentanilo y tráfico de armas.<sup>1</sup>

Durante la administración de Trump la insistencia y la presión del aumento arancelario, así como la amenaza de que México fuera un tercer país seguro [Acuerdos de Washington]<sup>2</sup> fueron latentes durante un momento en el que se intensificó la crisis migratoria, merced a la violencia y la pobreza que asola a los países centroamericanos y caribeños, y ante la presión económica debido a un posible aumento arancelario. Situación que en ese momento concluyó con el despliegue operativo de batallones de la recién formada Guardia Nacional en la frontera de Tapachula, Chiapas.

Mientras que en la administración de Biden, en el marco de la reciente *Cumbre de líderes de América del Norte*, en la que participaron México, Estados Unidos y Canadá, el mandatario reiteró la necesidad de establecer mecanismos que abonen a la disminución del éxodo migratorio, y pugnó por el desarrollo de una estrategia en la que se ofrecieron estímulos a México, como visas migratorias, a cambio del constante cuidado y resguardo fronterizo, así como de la especial atención de los migrantes que cruzan a pie o en vehículo por México.

Esta propuesta se ciñe en el marco del *Entendimiento Bicentenario sobre Seguridad, Salud Pública y Comunidades Seguras entre México y los Estados Unidos*, el cual pretende establecer un acuerdo de cooperación entre ambas naciones para atemperar la violencia, la delincuencia y la inseguridad, haciendo énfasis en una respuesta “impulsada por la justicia y el uso de la inteligencia contra el crimen organizado y basada en una cooperación efectiva en materia de aplicación de la ley” (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2020). Cabe

<sup>1</sup> Véase., Capítulo 1, sección B, apartado V, inciso e) de este documento: <https://bit.ly/3HsNQvK>

<sup>2</sup> Diversas negociaciones entre los presidentes Donald Trump y Andrés Manuel López Obrador permitieron en los primeros días de junio de 2019 alcanzar un acuerdo migratorio a cambio de impedir la imposición de aranceles a todas las importaciones mexicanas y apresurar la ratificación del TMEC. <https://bit.ly/3q7vM0i>

resaltar que dicha iniciativa sustituyó al Plan Mérida.

*Entendimiento Bicentenario* surge en un marco en el que las relaciones entre EEUU y México han atravesado por diferentes desavenencias, una de ellos se situó en el marco de la detención del exsecretario de la Defensa Nacional general Salvador Cienfuegos por las autoridades estadounidenses en octubre de 2020, otro corresponde a la detención y juicio del anterior titular de la Secretaría de Seguridad Pública, Genaro García Luna, así como las discrepancias presentes en la reforma de la Ley de Seguridad Nacional de México que limitó “las actividades de los agentes extranjeros en territorio mexicano” (Brewer, 2021). De igual forma, sobra mencionar que la estrategia ahonda en un enfoque de inteligencia dirigida a desarticular la cadena productiva de grupos delictivos transnacionales, en contraste con la estrategia de descabezamiento que ha primado en los últimos años.

Por otra parte, el aumento de consumo de fentanilo, ha sido otro de los tópicos presentes en la agenda binacional, principalmente porque el país con el mayor consumo de fentanilo en América es Estados Unidos (UNODC, 2020b) aunado a ello el aumento de sobredosis asociadas con dicho opiáceo representó el 21% de las sobredosis de opioides sintéticos en EEUU en 2021, únicamente considerando las

que forman parte de registros públicos (García, 2023).

El incremento en la demanda de este opiáceo ha generado tales estragos que obtuvo secciones exclusivas tanto en la *Evaluación Nacional de Amenaza de Drogas 2019* de la Administración de Control de Drogas (DEA por sus siglas en inglés); como en el *Reporte Mundial de Drogas de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*.

Entre otros motivos, se pueden identificar dos razones que han favorecido al incremento de su consumo: los efectos que provoca y las ganancias que representa. Sus efectos son entre 50 a 100 veces más potentes que la heroína, por lo tanto, su consumo genera mayor adicción con menor cantidad. “Esto representa una gran ventaja para quienes lucran con ella, dado que menores cantidades provocan efectos más potentes por una fracción del costo de sustancias similares” (Hernández, 2020).

El Reporte de Naciones Unidas encontró que los vendedores de droga mezclan fentanilo a sustancias como heroína y metanfetamina, para así reducir gastos y aumentar la adicción del consumidor. Desafortunadamente su práctica vuelve a los usuarios más propensos a sufrir sobredosis, puesto que ignoran la sustancia que consumen (UNODC, 2020a).

A pesar de su auge en otros rincones del mundo, parecería que México ha “salido bien librado” de la epidemia de opioides sintéticos que sacuden el norte del continente. La *Encuesta Nacional de Consumo de Drogas Alcohol y Tabaco 2017* muestra que, a pesar del aumento en el consumo general de drogas ilegales en la población, los opioides representaron solamente el 0.2% del consumo total. En nuestro país no existe todavía una presencia significativa de consumo de fentanilo, pero la información disponible de las mediciones de encuestas ya están desactualizadas. Es importante reafirmar que el actual gobierno no ha levantado esta encuesta por lo que se desconoce la prevalencia del consumo.

Mientras que el reporte de *Caracterización de los servicios para personas que consumen heroína, fentanilo y otros opioides en la frontera Norte de México (2020)* indica la posibilidad de que la presencia de fentanilo sea responsable de un aumento en la cantidad de sobredosis en la zona, ya que solo un número limitado de personas tenía la posibilidad de verificar si su compra había sido adulterada.

Durante la última cumbre, “Washington presionó para llevar a la mesa el tráfico de fentanilo y el papel de los carteles mexicanos como la principal fuente del comercio ilegal en el mundo” (Camhaji, 2023), en

el comunicado emitido por la Casa Blanca, sobresale que la cooperación pretende dismantlar redes criminales, e incidir en la cadena productiva de oferta y demanda de precursores químicos ilícitos usados para producir fentanilo.

Sin embargo, considerando que el tráfico de fentanilo empezó como un mercado controlado por el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG) y el Cártel de Sinaloa, ahora ha sumado la presencia del Cártel del Noroeste (CDN) y otros grupos de menor tamaño. Esta situación no augura un ambiente de paz en la frontera, por el contrario, pronostica discordia y nos invita a pensar que la elevada violencia prevalecerá en las ciudades fronterizas. Aunque el fentanilo para México “es una droga de paso” la presencia de los agentes de la ley: incluyendo la Guardia Nacional, Fiscalías y Fuerzas Armadas (FFAA) en los esfuerzos de vigilancia, detección e incautación, es vital para evitar futuros conflictos entre organizaciones criminales. Sin embargo, una tarea pendiente será establecer mecanismos que eviten la colusión y la corrupción dentro de las FFAA con el crimen organizado. Experiencias pasadas han demostrado que su presencia no garantiza la disminución en corrupción.

Finalmente, otro de los temas que han formado parte de las agendas pendientes entre ambos (México y

Estados Unidos) es el del tráfico de armas, en el cual el gobierno mexicano desde agosto del 2021 ha presentado diferentes demandas en contra de empresas estadounidenses por el tráfico de armas<sup>3</sup>. Sin embargo, estas han sido desechadas debido a que los principales fabricantes de armamento gozan de cierto blindaje, “son intocables de litigios civiles y penales relacionados con tiroteos masivos, suicidios o asesinatos como los que cometen día a día los cárteles del narco tráfico” (Beuregard, 2023).

Otra de las discusiones que han estado presentes en el diálogo binacional es el correspondiente a la clasificación que EEUU le ha dado a los cárteles mexicanos, los cuales recientemente han sido catalogados por la DEA como amenazas a la seguridad nacional (Ocaño, 2022). Situación que desde el gobierno de Donald Trump ha sido una constante en la cual se ha previsto que los cárteles mexicanos puedan ser catalogados como terroristas.

No obstante, en Estados Unidos existen leyes que previenen que las asociaciones criminales tengan acceso al sistema financiero (Ley Kingpin). Este bloqueo también incluye al gobierno, si los cárteles fueran etiquetados

como terroristas se impedirían las acciones de cooperación y asistencia que tiene Estados Unidos en suelo mexicano. Todos los programas de becas, intercambio educativo o inversión en el desarrollo se catalogarían como “apoyo al terrorismo” simplemente por estar próximos a la zona de influencia de algún grupo criminal.

Además de la cancelación de los programas, las relaciones políticas y diplomáticas entre ambos países se verían desgastadas. Independientemente de la posibilidad de que la “catalogación” de grupos del crimen organizado como grupos terroristas es un poco más improbable no hay que perder de vista que estos son actores clave tanto en la crisis migratoria que viven ambos países, como en la epidemia de opioides que azota a Estados Unidos.

<sup>3</sup> México ha presentado diferentes demandas contra armadoras en Estados Unidos. El gobierno de México presentó una denuncia en Boston (Massachusetts) contra Smith & Wesson, Colt, Glock, entre otras en 2021. Sin embargo, la solicitud de responsabilidad civil contra fabricantes de armas fue desestimada por la Corte Federal de Massachusetts. De igual manera, se presentó una demanda en Arizona en 2022 contra cinco empresas ubicadas en dicho estado la cual aún continúa en litigio. En ambos casos la denuncia del gobierno mexicano es por la falta de mecanismos de control en la venta de armas en el país vecino y del subsecuente tráfico de ellas a México (Beuregard, 2022b) (Staff, 2022).

### 1.3 LAS ELECCIONES EN LOS ESTADOS: LA MAREA GUINDA

Durante los cuatro años de la administración de López Obrador, hemos sido testigos y partícipes de procesos electorales que han definido la alternancia política que hoy está vigente en nuestro país. Conocido como la “ola morenista” o la “marea guinda” este fenómeno se refiere a la forma cómo el partido MORENA (Movimiento de Regeneración Nacional), ha ganado terreno en la arena política.

En la actualidad, MORENA ostenta 20 de las 32 gubernaturas de la República mexicana, logro que se ha configurado a partir del 2014, año en que el partido fue fundado por Andrés Manuel López Obrador, y que se ha consolidado paulatinamente en los cuatro periodos electorales suscitados desde 2018 y hasta 2022. Politólogos y medios de comunicación han especulado respecto al origen de este efecto electoral; se atribuye, principalmente a la figura de su líder moral, quien además es el presidente de nuestra nación.

Más allá del engrosamiento en el número de votantes, en términos de gobernanza la preponderancia de las gubernaturas morenistas tiene efectos contundentes en la vida nacional. Particularmente, para fines de este estudio, nos preguntamos; cómo ha afectado la marea guinda a

la implementación de acciones y políticas en materia de seguridad; cómo operan los gobiernos estatales de filiación morenista frente a la rectoría del gobierno federal y finalmente, nos detenemos a observar si el poder legislativo representa un contrapeso a las decisiones de gobierno.

Si bien, en los estudios previos que el ONC ha presentado el vínculo entre la alternancia política y la estrategia de seguridad, en esta ocasión resulta pertinente describir cómo la configuración de la alternancia política del país y la conformación del poder legislativo, resultan a estas alturas del sexenio, un actor más a favor de las políticas de seguridad orquestadas por el gobierno federal. A pesar de que al inicio del sexenio la política de “Abrazos no balazos” fue criticada por sus opositores, hoy esa crítica se ha debilitado y no se perciben en el panorama nacional propuestas que representen un contrapeso real a las decisiones de estado.

La crecida de la marea guinda trasciende del ámbito político. Afecta el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y de las conferencias que lo integran. Cuando la composición de este órgano de coordinación pierde diversidad, es improbable que se lleguen a

acuerdos en los que las percepciones y experiencias de autoridades distintas a las dominantes tengan cabida.

### 1.3.1 De cero a 20 gubernaturas: el efecto AMLO

En 4 años, el partido Movimiento de Regeneración Nacional se ha convertido en una marea política que ha inundado el territorio nacional. Se piensa que en las elecciones de 2018, MORENA llegó para arraigarse en la vida política nacional. En ese mismo periodo, AMLO logró la presidencia de México, además el partido obtuvo cuatro gubernaturas: Ciudad de México, Veracruz, Tabasco y Chiapas. En el 2019, sumó la gubernatura de Baja California. En Puebla, Miguel Barbosa ganó la elección extraordinaria para gobernador a causa de la muerte de Martha Erika

Alonso. En los comicios de 2021, obtiene 11 de 15 gubernaturas: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas y finalmente, en 2022, MORENA se queda con cuatro de las seis gubernaturas en disputa: Tamaulipas, Oaxaca, a Quintana Roo e Hidalgo.

Con esos resultados este movimiento gobierna en 20 entidades de las 32 del país, lo que significa el 62.5 % por ciento del territorio nacional. El PAN se queda con cinco entidades y el PRI con tres: Estado de México, Coahuila y Durango. Movimiento Ciudadano gobierna en dos entidades, mientras que el PVEM y el PES gobiernan únicamente un estado de la república, San Luis Potosí y Morelos, respectivamente.

MAPA 1. Representación partidista





Partido	Gubernaturas	Partido	Gubernaturas	Partido	Gubernaturas
	20		3		1
	5		2		1

**TABLA 2. Composición de la Cámara de Diputados y Senadores**

	DIPUTADOS	%	SENADORES	%
MORENA	252	50.4	60	47.24
PAN	79	15.8	20	15.75
PRI	49	9.8	12	10.24
PT	44	8.8	5	3.94
MC	24	4.8	12	9.45
PES	23	4.6	4	3.15
PRD	12	2.4	3	2.36
PVEM	11	2.2	6	4.72
SIN PARTIDO	6	1.2	4	3.15

Fuente: Elaboración del ONC con datos de la LXIV y LXV Legislaturas

Como se observa en la tabla anterior, el poder legislativo también tiene una conformación con preponderancia morenista. Tras las elecciones intermedias, consiguió el mayor número de curules. El PAN y el PRI representan la segunda y tercera fuerza política en el país respectivamente. En el caso del PVEM, PT, MC y PES, con menor número, pero con presencia en ambas cámaras. Esta alternancia nos lleva a pensar si es posible un contrapeso efectivo, que más que quitarle poder al presidente, trabajara para mejorar esos proyectos propuestos en beneficio de los ciudadanos.

Es importante destacar que en los contextos electorales el Observatorio Nacional Ciudadano se ha acercado a los candidatos a gobernadores y presidentes municipales para conocer sus propuestas de campaña referentes al tema de seguridad pública. El proyecto “Por un México Seguro”, ha permitido concluir que si bien los candidatos pueden tener buenas propuestas en seguridad y justicia, estas no llegan a implementarse por diversos factores.

En el proceso electoral del 2021, entre los candidatos a gobiernos estatales existían vaguedades o huecos en las

propuestas de seguridad y justicia y se identificó falta de ambición o profesionalismo en las propuestas de los candidatos y candidatas, los diagnósticos e indicadores que manejaban mostraban deficiencias.

Para el caso de los candidatos a presidentes municipales o alcaldes, en la Ciudad de México, Guanajuato, Tamaulipas y Jalisco algunos candidatos contaban con propuestas claras como policías de élite cercanos y tecnología para asegurar seguridad, recuperar la policía para las personas, fortalecimiento de la institución policial del municipio.

### **1.3.2 El contrapeso desdibujado**

En las democracias consolidadas se contempla la existencia de actores políticos que fungen como contrapeso de los gobiernos en turno, por lo general son otros gobernantes, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil. En 2001 se fundó la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), la cual se reúne de manera sistemática para unificar criterios entre los gobernantes de las entidades federativas y reafirmar el federalismo.

En julio de 2019, debido al incremento de la inseguridad en el noreste de México, los gobernadores de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas firmaron un acuerdo para atender el problema de

manera coordinada y sin restricciones geográficas, sin embargo, las propuestas de atención al problema no tuvieron mayor resonancia. Fue en 2020 que con el pretexto de hacer frente a la pandemia de virus SARS-CoV-2 se fundó la Coordinación Noreste COVID-19 que congregaba a tres gobernadores: Jaime Rodríguez, El Bronco, de Nuevo León, Miguel Riquelme, Coahuila, y Francisco García Cabeza de Vaca de Tamaulipas y en octubre, nace la Alianza Federalista, con diez gobernadores de partidos políticos opositores a la administración de López Obrador. Los resultados electorales del 2021 y 2022, debilitaron la Alianza, debido a que los gobernadores de Chihuahua, Michoacán, Nuevo León, Colima, Durango, Tamaulipas y Aguascalientes se reintegraron a la CONAGO.

La Alianza Federalista que de origen parecía tener interés de atender los problemas de seguridad, tampoco dio muestras sólidas de incidir en el tema ni de ser un contrapeso real a la estrategia de seguridad de la administración de López Obrador, al contrario; El Bronco y Francisco Cabeza de Vaca hoy están vinculados a delitos como el desvío de recursos y enriquecimiento ilícito, delincuencia organizada y lavado de dinero.

Finalmente, el tema de la Guardia Nacional, (eje importante del programa de seguridad obradorista) si bien, ha sido un punto de polémica

en el poder legislativo y entre los gobernadores, el cabildeo y legislativo y las victorias electorales de MORENA ha desarticulado la postura crítica, ganando aprobación para poner en marcha el plan de López Obrador. En septiembre de 2022, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó con 335 votos a favor, 152 votos en contra y una abstención el dictamen por el que se amplía hasta 2028 la permanencia de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, logrando la mayoría calificada necesaria por tratarse de una reforma constitucional.

Mientras que, en la Cámara de Senadores se aprobó, el dictamen que modifica cuatro leyes, para que la Secretaría de la Defensa Nacional ejerza el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional. Aunque los senadores de los partidos opositores intentaron dar marcha atrás a estas reformas de ley, al final los adeptos al proyecto del actual presidente lograron su aprobación. En lo general, el Pleno votó con 71 votos a favor, 51 en contra y una abstención. En lo particular fue aprobado con 69 votos a favor, 50 en contra y dos abstenciones.

Como se ha observado en este brevísimo repaso, la estrategia de seguridad de López Obrador, ha ido avanzando sin tener contrapesos políticos reales, al contrario, la marea guinda ha impulsado la legitimidad legislativa

y federativa necesaria para su implementación, más allá de sus resultados. El país vive momentos críticos de violencia e inseguridad.

## 1.4 LAS ORGANIZACIONES CRIMINALES: UNA AMENAZA HÍBRIDA

El crimen organizado es un fenómeno que está en permanente e intensa recomposición con lo cual es difícil identificar un inventario pormenorizado tanto de sus características como de sus acciones. En este sentido, obtener un diagnóstico a largo plazo en México no es una tarea sencilla. Distintos factores que se mueven alrededor e influyen en esta situación, a saber, la política de seguridad, los mercados ilícitos, la lucha entre organizaciones, sus liderazgos, etc.

En el marco de la administración federal actual se han construido distintas narrativas acerca de la atención de los grupos del crimen organizado y su influencia en la vida social de nuestro país. Por ejemplo, del lado del gobierno central se ha sostenido que luego del cambio de estrategia en donde ya no se enfrenta directamente a estos grupos, los niveles de violencia y los delitos vinculados se han reducido. En posición contraria, algunos analistas, entre ellos actores extranjeros, han caracterizado a estos grupos como narcoterroristas debido a que su violencia ha atentado contra la población civil, así como a los bienes públicos o privados.

En las siguientes líneas caracterizamos de forma general la lucha contra el crimen organizado durante el

gobierno de Andrés Manuel López Obrador, tomando en consideración algunos elementos que han hecho que los grupos se fortalezcan o pierdan poder.

### 1.4.1 La lucha contra el crimen organizado ruptura y continuidades

Es difícil establecer un inventario preciso de organizaciones del crimen organizado en nuestro país, pues en periodos relativamente cortos sus redes y sus distintas expresiones de poder se han modificado de manera importante. Algunos grupos se han extendido en el control territorial, otros se han replegado, mientras otros prácticamente han desaparecido. Sin embargo, en el ejercicio de la administración federal actual (2018-2024) lo que no podemos negar es que algunos de ellos han incrementado su poder de influencia en lo social y político, así como en su capacidad de fuego y poder económico, llegando a influir en las decisiones gubernamentales.

Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto en nuestro país existían al menos nueve importantes organizaciones del crimen organizado, además de un importante número de células delictivas. De estas dos presentaron un franco crecimiento: del Cártel de Sinaloa (CS) y el denominado Cártel

Jalisco Nueva Generación (CJNG). De acuerdo con algunas investigaciones periódicas estas dos organizaciones a la mitad del sexenio mencionado tenían dominio en cuando menos nueve entidades del país (Montalvo, 2015).

Por su parte, las otras siete organizaciones se vieron debilitadas, producto de los enfrentamientos con otras organizaciones, cambios en el mercado de droga, acciones gubernamentales, entre otras situaciones. Entre las organizaciones disminuidas podemos mencionar a los cárteles de Juárez, Tijuana, el Golfo, Los Zetas, La Familia Michoacana, los Beltrán Leyva y los Caballeros Templarios. Cabe mencionar que, si bien varios de los mencionados grupos prácticamente desaparecieron del mapa delictivo, algunas de sus células siguieron vigentes, tal vez sin desarrollar actividades vinculadas al narcotráfico, pero desarrollando actividades de las cuales obtenían una renta ilegal de la población civil (extorsión, secuestro, trata de personas, tráfico de migrantes, entre otras). Así, la exposición al riesgo de la violencia por parte de la población permaneció latente durante esos años.

A pesar, de que el gobierno de EPN presumió en su último informe de gobierno que 110 de los 122 objetivos prioritarios (líderes de organizaciones criminales) habían sido “neutralizados”, la realidad es que la violencia

y los delitos no se redujeron en el territorio nacional (Dittmar, 2018). Por ejemplo, la tasa por cada 100 mil habitantes del homicidio doloso creció del 2013 al 2018 en 57.2% y entre 2015 y 2018 la de narcomenudeo creció a razón de 75.4%; por su parte, el secuestro, entre 2013 y 2018, apenas se redujo en 6% y la trata de personas se contrajo en 8.1% entre 2015 y 2108 (SESNSP, 2023).

Ahora bien, desde su campaña, en el periodo de transición y una vez que asumió el ejecutivo federal, Andrés Manuel López Obrador anunció reiteradamente que, con el fin de reducir la violencia y los principales índices delictivos, su gobierno pondría en marcha una nueva estrategia denominada como de “abrazos y no balazos”. Un modelo de seguridad del cual, si bien existen distintas interpretaciones acerca de lo que implicaba, especialistas y analistas vieron en él un conjunto de programas sociales, especialmente dirigidos a jóvenes, como el principal instrumento de intervención para evitar la incorporación de la población a las filas del crimen organizado (Serrano, 2019).

Sin embargo, estas medidas quedaron rápidamente en la marginalidad de las principales acciones de gobierno para combatir el crimen organizado. Los altos índices delictivos, el poder de fuego y económico de los grupos del crimen organizado, las visiones

heterogéneas de los integrantes del gabinete de seguridad, la crisis de los opiáceos (Serrano, 2019) entre otros elementos, fueron los que terminaron por diluir lo que en el discurso parecía enfocarse en prevenir la criminalidad, antes del uso intensivo y extensivo de la fuerza legítima del Estado.

De esta forma, los diversos componentes de la estrategia de seguridad cambiaron muy pronto y terminaron por ser muy distintos a los planteados por el plan de gobierno del hoy presidente de México. Por ejemplo, Chanona (2019) identifica que los tres temas sustantivos de una estrategia no confrontativa quedaron matizados. El primero fue el de la amnistía, en donde las familias de desaparecidos no encontraron un eco de sus demandas de justicia frente al posicionamiento del presidente de promover el perdón. Segundo, quedó aséptica la propuesta de promover la regulación del uso lúdico del cannabis y explorar las posibilidades de legalizar la producción de amapola orientada a la producción de medicamentos. Tercero, la creación de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana que atendería temas de seguridad pública y seguridad nacional quedó difuminada frente al protagonismo de otras secretarías las cuales se hicieron cargo de los principales cuerpos de seguridad federal.

Así pues, la estrategia de seguridad acabó por montarse sobre las inercias del pasado, el caso de la participación y aumento de las fuerzas armadas en el combate a las organizaciones criminales es el ejemplo más claro de ello. A pesar de que los distintos representantes del ejecutivo federal afirman que la política de seguridad ya no es confrontativa, las acciones más contundentes para contener la criminalidad han sido el despliegue de militares y agentes federales en los territorios asediados por el crimen organizado.

En efecto, durante estos años, el gobierno federal actual ha multiplicado el despliegue de efectivos federales con respecto a los gobiernos anteriores. Si durante el gobierno de EPN se estimaba que había más de 53 mil efectivos militares realizando tareas concernientes a la seguridad pública, cifras al inicio del 2022 calculan que hay más de 148 mil elementos del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea (MUCD, 2022). Sin embargo, estos números parecen ser modestos, pues el Programa de Seguridad Ciudadana de la Ibero estima que hay cerca de 240 mil efectivos realizando operativos permanentes para reducir la violencia y la incidencia delictiva (López, 2022). A reserva de la precisión de estas estimaciones, las cuales deberían ser contrastadas a profundidad, es innegable que la presencia de efectivos creció en estos años.

### **1.4.2 Grupos del crimen organizado en el periodo de AMLO**

A pesar de los ajustes a la estrategia de seguridad previamente señalados, muchos de los grupos del crimen organizado siguen teniendo una importante penetración en la vida social de nuestro país. Sin embargo, de acuerdo con el diagnóstico del presidente, no se registra el auge de nuevas organizaciones y el país mantiene gobernabilidad (Arista, 2021; Infobae, 2021). Al igual que periodos anteriores, durante los años de gobierno de la actual administración, en poco tiempo algunas de estas organizaciones se han fortalecido, mientras otras han reducido su capacidad de influencia.

Sobre los grupos que se han fortalecido durante los últimos años, los analistas y medios de comunicación identifican entre seis y diez grupos delictivos (Ángel, 2020). Por un lado, los más consolidados son el Cártel de Sinaloa o del Pacífico y el Cártel Jalisco Nueva Generación. Estos dos grupos mantienen su protagonismo, producto de su capacidad de fuego, pero también como resultado del cambio internacional en la demanda de drogas, en donde los opioides sintéticos han cobrado un protagonismo en muy corto tiempo.

Asimismo, existen otros grupos que se han visto consolidados en estos años, entre los que se puede mencionar

a Cárteles Unidos, el Cártel de los Alemanes, el Cártel de Caborca, El Cártel de Ensenada, Los Canchola y Guerrero Unidos. Entre las actividades ilegales que desarrollan podemos mencionar el tráfico de drogas, cobro de piso, robo de combustible, el secuestro, narcomenudeo, trata de personas y tráfico de migrantes entre otras actividades. Además de que, de acuerdo con los medios de comunicación, estas organizaciones son responsables de cerca del 60% de los homicidios intencionales en todo el país, mientras que en entidades como Guanajuato este indicador llega a ser del 80% (Ángel, 2020).

### **1.4.3 La política confrontativa: los golpes a grupos del crimen organizado**

Mientras el gobierno federal sostiene que la política contra el crimen organizado no es confrontativa, la realidad es que hay más similitudes que diferencias con respecto a las principales acciones de gobierno predecesores. La detención de líderes de estos grupos criminales es un ejemplo de ello. Los alcances de estas acciones no han sido menores tomando en consideración que de acuerdo con fuentes periodísticas se han detenido a más de mil cabecillas y operadores de la delincuencia organizada (Infobae, 2022).

Tras rebasar la mitad del sexenio de AMLO, entre las organizaciones con

más detenciones se pueden mencionar a el Cártel de Sinaloa con 125 miembros, 108 del Cártel de Jalisco Nueva Generación y 96 del Cártel del Golfo. De igual forma, de la Familia Michoacana fueron detenidos 92 de sus miembros, de la Unión Tepito 89 y del Cártel de Juárez 57 (Infobae, 2022).

Los líderes criminales detenidos más destacados durante la presente administración pertenecen a distintas organizaciones criminales, no solo se concentran en una. Una de las aprehensiones más mediáticas fue la de Ovidio Guzmán a inicios del 2023, perteneciente al CS. Otra detención importante fue la de Erick Valenzuela, alias “el 85”, perteneciente al CJNG. La aprehensión de Rafael Caro Quintero en 2019. Asimismo, podemos mencionar la de José Antonio Yépez, alias “el Marro”, líder de la organización del Cártel de Santa Rosa en 2020. Otra detención importante fue la de Pedro Ramírez, alias el “Jamón” perteneciente a la Unión Tepito en 2019. Finalmente, otra aprehensión importante es la de Rosalinda González, en 2021, vinculada al CJNG.

#### **1.4.4 La crisis de los opioides sintéticos**

No solo la política de seguridad del gobierno central ha influido en la composición de los grupos criminales en nuestro país. Como ya lo habíamos sugerido líneas arriba, otro

elemento que influye directamente en el repliegue y expansión de los grupos criminales es la modificación de los mercados internacionales de drogas. Desde hace algunos años los principales cárteles de la droga han mudado como actividad principal el tráfico de fentanilo, dejando atrás la producción y distribución de cocaína y heroína.

Estas condiciones no solo influyen en el fortalecimiento del poder económico de los grupos criminales, sino que ha nutrido la violencia y algunos delitos en distintos puntos de nuestro territorio. Esta situación se vuelve crítica si tomamos en cuenta que el tema no ocupa un lugar prioritario en la agenda pública. De hecho, algunos analistas señalan que el fenómeno ha quedado invisibilizado (García, 2022).

El fentanilo, al ser una droga analgésica que es 50 veces más potente que la heroína, 100 veces más potente que la morfina y es 20 veces más redituable que la cocaína, no solo ha modificado el negocio del narcotráfico en México (Rodríguez, 2022). Al mismo tiempo ha alterado rápida y profundamente la geografía de muchos de los delitos de alto impacto de nuestro país, a saber, del homicidio doloso, las extorsiones, desapariciones, desplazamientos forzados, entre otros.

Así pues, en algunas entidades del país, que se habían caracterizado por haber contenido la violencia o ser



relativamente pacíficas y seguras, las conductas criminales se han incrementado de manera crítica. Algunos municipios de Zacatecas, Sonora, Sinaloa, Baja California, Guanajuato y Colima se han convertido en territorios en donde la violencia no solo se circunscribe a afectar a los miembros del crimen organizado. Estas nuevas geografías de la violencia no son fortuitas, pues son los espacios en donde se emplazan los principales puertos marítimos y aéreos del pacífico y los corredores terrestres que comunican el centro con el norte del país. Además, esta red para la distribución de la droga y de la violencia se ha ido complejizando en la medida que los cárteles han comenzado a producir la droga en nuestro país, desmarcándose de la importación de precursores provenientes de China.

De acuerdo con algunos informes y análisis de especialistas, las organizaciones criminales que más se han beneficiado de los cambios en el consumo de drogas en Estados Unidos son dos. Operando en competencia tanto el Cártel de Sinaloa y el de Jalisco Nueva Generación, han establecido una red de pequeños subcontratistas especializados en la transportación, en el comercio internacional (Aguirre, 2019). Ambos grupos controlan y disputan los corredores de tráfico que conectan a México con California y Arizona (Aguilar, 2022).

A pesar de que las incautaciones del opioide han crecido en los últimos años, la realidad es que los grupos que controlan su tráfico siguen obteniendo importantes ganancias y con ello se siguen fortaleciendo. De acuerdo con la SEDENA, en 2018 se decomisaron 5 kilogramos de precursores o de la droga ya elaborada, sin embargo, para 2022 se han incautado más de 2879 kg (Rodríguez, 2022). Las ganancias son importantes ya que un kilo con alto nivel de pureza puede costar entre 3 mil 300 y 5 mil dólares y al rebajarse entre 16 y 24 kg se puede obtener una ganancia final de hasta 1.9 millones de dólares (Aguilar, 2022).

La denominada crisis de los opioides no es un problema menor pues se calcula que es la principal causa de muerte entre jóvenes en Estados Unidos. En datos más concretos, se estima que de 2019 a 2021, las muertes por sobredosis de fentanilo aumentaron un 94% y se estima que casi 200 estadounidenses fallecen cada día por consumirlo. Tan solo en 2021, se estima que 70 mil personas murieron debido al uso de esta droga sintética (Doménech, 2022).

En paralelo, en nuestro país comienzan a presentarse los primeros síntomas de que el consumo de la droga está generando problemas de salud importantes. En ciudades del noroeste del país como Mexicali, Tijuana y Culiacán se han comenzado a reportar

decesos por sobredosis de fentanilo, sin que todavía se tengan cifras exactas debido a la debilidad institucional para confirmar el narcótico fue el causante de una muerte (García, 2022).

#### **1.4.5 La violencia contra civiles ¿Narcoterrorismo?**

En estos cuatro años, un discurso que asegura que la estrategia de seguridad no es confrontativa, acompañada del despliegue de fuerzas militares en territorio nacional sin precedentes, la captura de un número considerable líderes de las organizaciones criminales y el incremento del poder de fuego de las organizaciones han configurado condiciones en donde, por un lado, la violencia del Estado y, por el otro, la del crimen organizado, ha afectado a la población civil y sus actividades. En los últimos años, pero sobre todo desde que la actual administración asumió el cargo, las organizaciones delictivas han encontrado en el ataque a la población como una manera de influir en las decisiones de gobierno.

Distintos eventos han marcado una nueva forma en la que los grupos armados manifiestan su poder e intentan influir en los operativos de las fuerzas federales. El más mediático se presentó en octubre de 2019, cuando el CS tomó por asalto gran parte de la ciudad de Culiacán a fin de liberar a Ovidio Guzmán, uno de sus principales líderes. Durante varias horas, esta

organización secuestró e incendió vehículos particulares, llevó a cabo tiroteos en las calles, cerró accesos carreteros y avenidas, tomó como rehenes a elementos y familiares de fuerzas militares y policiacas. Después de varias horas, y de la muerte de 8 o 9 personas, el gobierno central decidió liberar al líder de la organización (Infobae, 2023).

Otra serie de eventos similares ocurrieron en agosto de 2022, cuando células del CJNG afectaron a un mayor número de territorios e incluso con mayor nivel de violencia. De acuerdo con la prensa local, durante el 9 y 11 de agosto, grupos armados atacaron y asesinaron a población civil, generaron bloqueos de avenidas y carreteras, incendiaron vehículos públicos y privados e incendiaron decenas de comercios en distintas ciudades del país. La población de Celaya e Irapuato, Guanajuato; de Zapopan, Jalisco; de Rosarito y Tijuana, Baja California, y de Ciudad Juárez, Chihuahua, quedaron expuestos a la violencia de este grupo luego de que fuerzas militares detuvieran a líderes del mencionado grupo delictivo.

Estas formas de presión de los grupos del crimen organizado además de sembrar el terror entre la población del país, ha generado un debate nacional e internacional sobre las implicaciones de este tipo de manifestaciones de violencia. Políticos,

académicos, analistas y gobiernos extranjeros han intentado identificar una denominación de las acciones en donde la población civil y actividades económicas han sido afectadas por el crimen organizado.

Desde varias fuentes del espacio público, se escucha con mayor resonancia denominar a estas acciones como narcoterroristas. Sin embargo, tal como distintos académicos y especialistas han señalado, una definición de estas acciones debe reflexionarse con detenimiento, pues conceptualmente el narcotráfico y terrorismo son fenómenos que, si bien pueden compartir conexiones, como la de generar terror, tienen una finalidad distinta (Mantilla, 2008). Sumado a las implicaciones en materia de relaciones internacionales que pueden tener una clasificación de esta naturaleza.

Una de las distinciones más contundentes entre las dos actividades es que el narcotráfico busca el poder económico o que la autoridad no se interfiera en sus actividades económicas, mientras el terrorismo busca una reivindicación de tipo político o religiosa. A la luz de esta aclaración, debe tomarse en cuenta que declarar las actividades violentas de los grupos del crimen organizado como terroristas movilizaría recursos financieros y militares de gobierno extranjeros, que seguramente terminarían por profundizar la crisis de violencia y violación

de derechos humanos que ya existen en nuestro país (Reina, 2022).

Pero más allá de las interpretaciones e implicaciones que tenga la definición de las recientes acciones de violencia contra la población por parte del crimen organizado, lo que se requiere es una profunda reflexión desde el gobierno federal sobre las implicaciones de seguir enfrentando a los grupos del crimen organizado con el uso de la fuerza legítima del Estado. Mantener la estrategia vigente seguirá fortaleciendo a ciertos grupos del crimen organizado y su capacidad para generar miedo e incertidumbre entre la población.

## 1.5 LAS REGLAS DEL JUEGO: ¿CÓMO HA CAMBIADO EL MARCO JURÍDICO?

Los cambios en el marco normativo de México tienen el propósito de actualizar la relación de la norma jurídica y el comportamiento de la sociedad, preservando el estado de derecho, la pregunta es: ¿México es un estado de derecho?, al entender que el estado de derecho existe cuando el conjunto de normas jurídicas de una nación son respetadas por la sociedad y sus instituciones públicas y privadas que conforman el Estado, garantizando el cumplimiento de lo que establecen sus leyes.

En el periodo que comprende de 2019 a la fecha, se han creado, abrogado, reformado, suprimido y adicionado las leyes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior se deriva de armonizar la legislación con los convenios y tratados internacionales en los que participa nuestro país, homologando las demás legislaciones nacionales, generales, federales y locales con estos cambios.

En materia de seguridad pública, se han realizado reformas teóricamente relevantes, sin embargo, los resultados hasta el momento son mínimos y en algunos rubros, son nulos para prevenir el delito, para investigar y procurar las acciones u omisiones que la ley determina como delito e inclusive se ha visto un deterioro en

la impartición de justicia. De manera general, a continuación se enuncian las principales reformas que se han realizado por año y la forma en que han impactado a nuestro país.

### 1.5.1 En 2019

Se señala la creación de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, publicada en el DOF el 27 de mayo. Esta tiene como objeto regular el uso de la fuerza que ejercen las instituciones de seguridad pública del Estado, así como de la Fuerza Armada permanente cuando actúe en tareas de seguridad pública.

Se crea la Guardia Nacional el día 26 de marzo, operando sin una ley que respaldara sus acciones, convirtiéndose en un acto inconstitucional por parte del Estado, y es hasta el día 27 de mayo que se publica en el DOF la Ley de la Guardia Nacional, misma que tiene por objeto realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación y, en su caso, conforme a los convenios que para tal efecto se celebren, colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o municipios.

Es entendible que las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional que

se compone principalmente de elementos de la policía militar y naval, que están realizando actividades en materia de seguridad pública, les tengan que regular sus acciones, en virtud de que su preparación y su perfil no es acorde a las actividades que realiza un policía.

Se crea la Ley Nacional del Registro de Detenciones, publicada en el DOF el día 27 de mayo, con la intención de establecer los procedimientos que garanticen el control y seguimiento sobre la forma en que se efectuó la detención de personas por la autoridad; denotando que la llevar a cabo este proceso, reduce el índice de detenciones o retenciones ilegales de las autoridades.

Adicionan una fracción XI, al artículo 2, de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, publicada en el DOF el día 17 de octubre. El tema principal de la reforma es el incremento de pena del delito a robo al autotransporte, incluyendo servicios de autotransporte federal de carga, pasajeros, turismo o transporte privado, derivado de incremento de este delito y las formas de violencia con que se cometen.

Se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal

contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de Seguridad Nacional, del Código Nacional de Procedimientos Penales, del Código Fiscal de la Federación y del Código Penal Federal, en materia de comprobantes fiscales falsos, el 08 de noviembre del 2019.

La inclusión de este delito, se desprende de cómo lo plantea el Código Fiscal de la Federación, como delito por omisión en el pago total o parcial de contribuciones, a través de engaños o beneficiándose de errores y perjudicando el ingreso tributario del fisco federal. Esta reforma va dirigida a la erradicación de empresas ficticias que generan facturas inexistentes.

Las reformas a esta ley, tienen por objeto incluir al catálogo de delitos cometidos por la delincuencia organizada a la Defraudación Fiscal, la Defraudación Fiscal Equiparada y las conductas previstas en el Artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación, para combatir y sancionar a los contribuyentes que defrauden grandes cantidades al Fisco Federal<sup>4</sup>

Se reforman y adicionan los artículos a favor de la protección de niñas y niños, hijos de personas privadas de la libertad. Se planteó enriquecer y ajustar el modelo de protección de las niñas y niños hijos de madres privadas

<sup>4</sup> Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 5387-V, año XXII, Anexo V, México, 15 de octubre de 2019, p. 4, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/oct/20191015-V.pdf>.

de su libertad garantizándoles los mismos derechos que todos los niños y niñas; publicada en el DOF el 10 de diciembre.

### **1.5.2 En 2020**

Se incorporan las órdenes de protección a la Ley como actos de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima. Las órdenes de protección tendrán una duración de hasta 60 días, prorrogables hasta por 30 días más; esta reforma se realizó en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicada en el DOF el 11 de febrero.

De igual manera el 13 de abril, respecto al tema de violencia política de género, se reformaron y adicionaron diversas disposiciones en las siguientes legislaciones: se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Publicado en el DOF el día 13 de abril.

Se crea la Ley de Amnistía y el día 22 de abril, se publica en el DOF. Teniendo por objeto esta ley decretar amnistía en favor de las personas en contra de quienes se haya ejercido acción penal, hayan sido procesadas o dictado una sentencia firme ante tribunales del orden federal solo en los casos de aborto, homicidio por razón de parentesco, robo simple y sin violencia, sedición y delitos contra la salud.

Con fecha 29 de julio, se actualizan en el DOF los delitos de prisión preventiva oficiosa, siendo la siguiente: Abuso o violencia sexual contra menores; · Feminicidio; · Robo de casa habitación; · Uso de programas sociales con fines electorales; · Corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones; · Robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades; · Delitos en materias de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos; · Delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares; y Delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

### **1.5.3 En 2021**

En el DOF, con fecha 19 de febrero, se establece que el Presidente de la República podrá ser imputado y juzgado por traición a la patria, hechos de corrupción, delitos electorales y

todos aquellos delitos por los que podría ser enjuiciado cualquier ciudadano o ciudadana.

Se reforma también la estructura del Poder Judicial de la Federación, publicada en el DOF con fecha 11 de marzo. Se sustituyen los Plenos Regionales por los Plenos de Circuito, así como los Tribunales Unitarios de Circuito por los Tribunales Colegiados de Apelación.

Se fortalece la figura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como autoridad sentenciadora a nivel federal, y el Consejo de la Judicatura queda facultado para designar a uno o más órganos jurisdiccionales para que conozcan de los asuntos vinculados con hechos que constituyan violaciones graves a los derechos humanos o que tengan un impacto social de especial relevancia.

Queda facultado el Congreso de la Unión para legislar sobre seguridad privada, publicándose en el DOF con fecha 19 de mayo.

Se crea la Ley de la Fiscalía General de la República y se publica en el DOF el día 20 de mayo del 2021, con el objeto de establecer la integración, funcionamiento y atribuciones de la Fiscalía General de forma clara y realista, así como la organización del Ministerio Público de la Federación, conforme a las facultades que la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere, organizándose en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propio.

Se incluye la figura de violencia digital como acción que se ejerza en contra de niñas, adolescentes y mujeres, en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicada en el DOF, con fecha 01 de junio.

Define la violencia digital, como toda acción dolosa realizada mediante el uso de tecnologías de la información y la comunicación, por la que se exponga, distribuya, difunda, exhiba, transmite, comercialice, oferte, intercambie o comparta imágenes, audios o videos reales o simulados de contenido íntimo sexual de una persona sin su consentimiento, sin su aprobación o sin su autorización y que le cause daño psicológico, emocional, en cualquier ámbito de su vida privada o en su imagen propia; su sanción es de tres a seis años de prisión y una multa de quinientos a mil Unidades de Medida y Actualización.

#### **1.5.4 En 2022**

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con fecha 23 de marzo, exhorta a que las instituciones policiales promuevan la mediación como un procedimiento voluntario

para solucionar de manera pacífica los conflictos derivados de molestias y problemáticas de la convivencia comunitaria que no constituyan delitos.

En este rubro, es importante señalar que hay un alto riesgo en la seguridad del servidor público de institución policial, esto derivado del conocimiento, escolaridad y capacitación para determinar o no determinar la existencia de un delito, sus características si son por acción u omisión, si es doloso o culposo, ya que derivado de esto el proceso plantea investigación, más no solución de conflicto a consideración y criterio de los ciudadanos y el policía.

El 15 de marzo, se publica en el DOF la Observancia del principio de paridad de género para la designación, integración y titularidad de cargos de la Administración Pública Federal; modificando las disposiciones en materia de paridad de género, para garantizar en la designación, integración y titularidad de diversos cargos dentro de la administración pública, observando el principio de paridad de género.

Se amplía el término de la Fuerzas Armadas en atribuciones de Seguridad Pública, hasta el 30 de marzo de 2028. Publicado en el DOF el 18 de noviembre del 2022, así como el fortalecimiento de la Guardia Nacional para intervenir en sus actividades de seguridad pública en el ámbito local, portando

armas que le sean autorizadas y auxiliar a la Fuerza Armada permanente en el ejercicio de sus misiones cuando así lo disponga la persona titular del Poder Ejecutivo Federal.

El Comisario General mantendrá enlace con los comandantes de Región Militar, y en su caso Naval, de su adscripción a fin de facilitar una adecuada colaboración para el desempeño de las funciones de seguridad pública.

Como es observable en la creación de la FGR y de la GN son dos ejemplos de acciones inconstitucionales, mismas que contradicen principios rectores del derecho.

En cuanto a la FGR, la CNDH señaló que la creación de esta institución pública vulnera los derechos de seguridad jurídica, libertad, de trabajo, y el principio de presunción de inocencia, esto derivado de la limitación a participar y coordinar por parte de la FGR en el Sistema Nacional de Seguridad Pública; la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; la Comisión la Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas; el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres; así como el



Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, derivado de su autonomía.

A manera de conclusión se observa que se han abrogado, reformado, suprimido y adicionado las leyes en México, su conjunto de normas jurídicas, pero ¿por qué se observa un retroceso en el país en materia de seguridad pública? ¿Por qué va en incremento la incidencia delictiva, rompiendo récords históricos del país?

Lo ocurrido entre 2019 y 2022 en el ámbito normativo demuestra que las modificaciones y creación de leyes son tan solo un punto de partida para mejorar las condiciones de seguridad y justicia en el país. A estos factores se suma la inexistencia de un estudio preliminar, coherente y real de la inseguridad pública del país; teniendo como consecuencia una falta de estrategia en la materia.

# Balance de la política de seguridad

## **2.1 DE LAS PROMESAS A LA REALIDAD: UN CAMINO SINUOSO PARA PACIFICAR EL PAÍS**

Desde el inicio de la presente administración presidencial, el ONC advertía una falta de visión de Estado en el diseño de las estrategias de seguridad. La apuesta por acciones de corto plazo advertían un fracaso inevitable, pues apostar por anunciar drásticos descensos de la incidencia delictiva parecía una buena promesa que sumaba visibilidad y aceptación política al gobierno que prometió pacificar el país con abrazos y no balazos. Sin embargo, la realidad superó dichas promesas y la falta de estrategias comenzó a reflejarse en una crisis de seguridad que ha tocado máximos históricos en varios delitos.

Al presentar la estrategia de seguridad pública del presidente Andrés Manuel López Obrador, el entonces secretario de seguridad, Alfonso Durazo, prometió lograr un punto de inflexión en la violencia criminal en 180 días, afianzar la estrategia en un plazo de 3 años y entregar un país en paz y tranquilidad en 2024. Ni en 180 días, ni en 3 años, han sido capaces de entregar resultados, y muy seguramente al terminar el sexenio el país se encontrará en peores condiciones que en las que lo recibieron.

Prometieron la reincorporación de las Fuerzas Armadas a las tareas que la Constitución les ha asignado, regresarían paulatinamente a los cuarteles en forma proporcional al avance del programa de profesionalización de los cuerpos policiales y lo que han hecho es todo lo contrario, asignarles cada vez más tareas a las Fuerzas Armadas tales como la administración de las aduanas, la construcción de proyectos prioritarios y ampliaron su presencia en las calles, lejos de regresarlos a los cuarteles.

El tráfico de migrantes sería combatido por dos vías: construyendo condiciones para la vida digna en las comunidades de emigrantes y mediante la desarticulación de las redes criminales y de colusión de autoridades. Hoy la crisis migratoria que se vive en la frontera norte es un tema binacional urgente. Los abusos, extorsiones,

secuestros y diferentes vejaciones que sufren los migrantes por parte de grupos criminales se ha vuelto un tema prioritario por resolver.

Otra promesa hasta ahora incumplida tiene que ver con las familias de personas desaparecidas, a quienes ofrecieron una respuesta integral y hasta el momento dicha atención no ha llegado y a pesar del dolor que enfrentan, continúan organizándose para realizar acciones de búsqueda y de resistencia para exigir justicia. Sin duda, la prometida “receta mexicana para la pacificación del país” ha sido superada por la realidad.

### **2.1.1 Violencia de género**

Desde el segundo informe de gobierno, el ONC hizo énfasis en que lo dicho por el presidente respecto a feminicidios carecía de evidencia dadas las cifras oficiales del SESNSP. El titular del ejecutivo en un primer momento afirmó que los feminicidios habían disminuido, lo cual era falso. Posteriormente, mencionó que el aumento se debía a un mayor registro por parte de las fiscalías porque hasta su sexenio se incorporó a las estadísticas, afirmación que también es falsa, pues desde el sexenio anterior se incluyó este delito en las estadísticas oficiales.

La pandemia por COVID-19 y las medidas de aislamiento implementadas

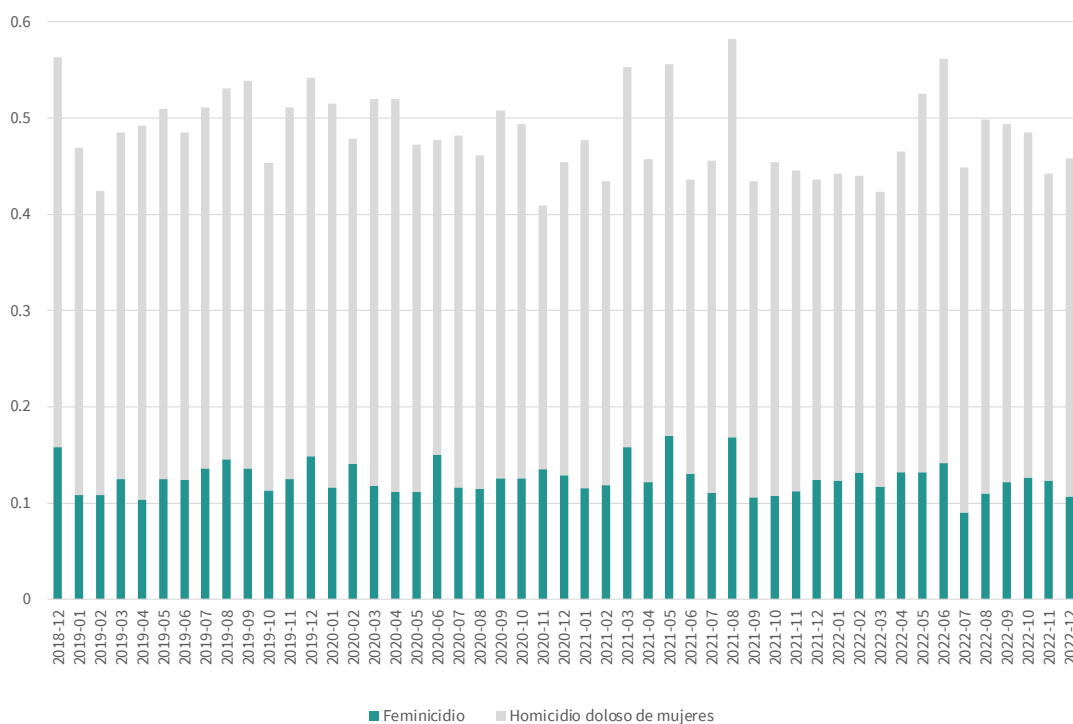
por el gobierno federal repercutieron en los niveles de violencia que padecieron las mujeres. Pese a esto, el presidente afirmó, sin ofrecer pruebas, que el incremento en las llamadas de auxilio de mujeres por violencia doméstica durante la cuarentena era falso en un 90% de ellas.

Recientemente, el ONC hizo énfasis en que los recursos disponibles para la atención de las víctimas directas e indirectas de la violencia de género son insuficientes. Si bien la pandemia empeoró las condiciones para las mujeres, México ha sido un país violento desde hace décadas. Tener que destinar recursos especializados para la

investigación de feminicidios implica que el Estado fracasó en la protección de las mujeres.

En 2020, poco más de 500 mujeres mayores de edad residieron en 90 centros de alojamiento, 44% de esta población tiene entre 20 y 29 años. De los 8,500 centros de alojamiento de asistencia social, únicamente 2.3% son albergues y refugios para mujeres. Por su parte, los Centros de Justicia para Mujeres, a pesar de aumentar en número, no ofrecen servicios homologados, no recaban la misma información sobre las víctimas y están representados por diferentes dependencias gubernamentales.

**Gráfica 1. Tasa de víctimas por cada 100,000 habitantes a nivel nacional para los delitos de feminicidio y homicidio doloso de mujeres durante la administración de AMLO**



Fuente: Elaboración del ONC con datos del SESNSP

**GRÁFICA 2. Tasa de víctimas por cada 100,000 habitantes a nivel nacional para trata de personas durante la administración de AMLO**



Fuente: Elaboración del ONC con datos del SESNSP

Específicamente, sobre la trata de personas, el ONC ha señalado que uno de los retos es destinar recursos para conocer más sobre todas las modalidades de este delito; tales como el trabajo forzado, la servidumbre, la mendicidad en las calles y el tráfico de órganos. Así mismo, se destacó la importancia de identificar y llevar a juicio a redes de operación más que a operadores en solitario.

Como se puede apreciar en la gráfica, la tasa de trata ha ido en aumento a lo largo del sexenio del actual presidente, presentando su mayor incidencia en abril del 2021 así como febrero, mayo y agosto del 2022. Por su parte, la tasa de feminicidios a nivel nacional presentó su máximo en mayo del 2021.

Contrario a lo que esta administración asegura, la violencia de género afecta a las mujeres en México, las cuales se encuentran abandonadas por un Estado que cada vez recorta más el presupuesto para la atención y prevención de estos fenómenos y con un sistema de justicia caracterizado por la impunidad.

### **2.1.2 Otros delitos de alto impacto**

Existen delitos como las desapariciones forzadas, los homicidios dolosos, el robo de hidrocarburos y extorsiones que merecen ser analizados al paso de 4 años de la presente administración.

El gobierno actual dio inicio con una fuerte voluntad de dar paz a las

familias de los desaparecidos. Sin embargo, al negar que existen desapariciones a lo largo de esta administración, no solamente impide el acceso a la justicia a las familias, sino que afecta directamente al interés institucional de fortalecer las cifras de desapariciones en México y, en consecuencia, las capacidades para llevar a cabo las investigaciones correspondientes.

De acuerdo con lo expresado por el ONC en otras investigaciones y la incertidumbre en torno al Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, la estimación de las desapariciones es una tarea difícil y aún no se sabe fehacientemente cuántas personas desaparecidas hay en el país. El ONC, en diferentes espacios, ha mencionado que sin información fidedigna será imposible diseñar, implementar y evaluar política pública que ayude directamente a mejorar los procesos de búsqueda y registro de personas desaparecidas.

Los datos oficiales indican que del 1° de diciembre de 2018 al 18 de enero de 2023 se han registrado 39,567 personas desaparecidas y no localizadas. Ello representa el 36% de las 110,055 personas desaparecidas y no localizadas de las que se tiene registro en el país desde marzo de 1964 (CNB, 2022).

Si efectivamente se pretende “hacer lo humanamente posible” para encontrar a las personas desaparecidas y disminuir la impunidad que

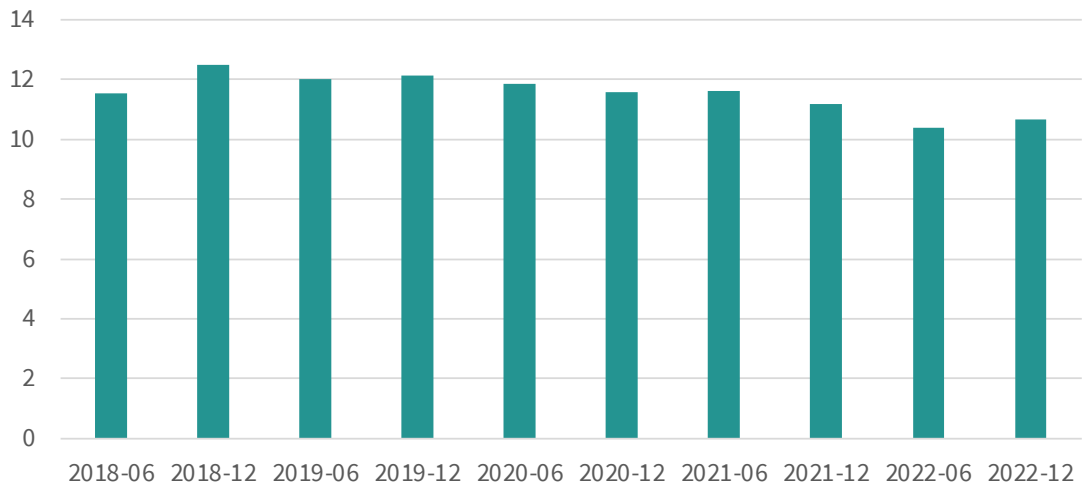
existe alrededor de los delitos que más afectan a la sociedad, especialmente, el homicidio doloso; una de las prioridades de la política federal de seguridad debería estar enfocada en los Servicios Médicos Forenses (SEMEFOS).

Adan Augusto López, secretario de Gobernación, ha comentado que la mayoría de homicidios ocurren en estados donde no gobierna Morena, sin embargo, su afirmación es incorrecta al utilizar números absolutos y no tasas. Incluso, lo anterior contradice el discurso inicial de esta administración donde prometían no “echarse la bolita” unos a otros. Una de las medidas para atender los homicidios dolosos fue la creación de la Coordinación Nacional Anti-Homicidios.

Respecto a esta Coordinación Nacional, dicha institución informal se cristaliza administrativamente en las reuniones diarias del Gabinete de Seguridad a cargo del titular del Ejecutivo o en su ausencia, del titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. La Estrategia Nacional de Seguridad Pública establece que dicha Coordinación toma decisiones con base en los datos de incidencia delictiva diaria (insumo generado por la Mesa General de Inteligencia) y no con la estadística de los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

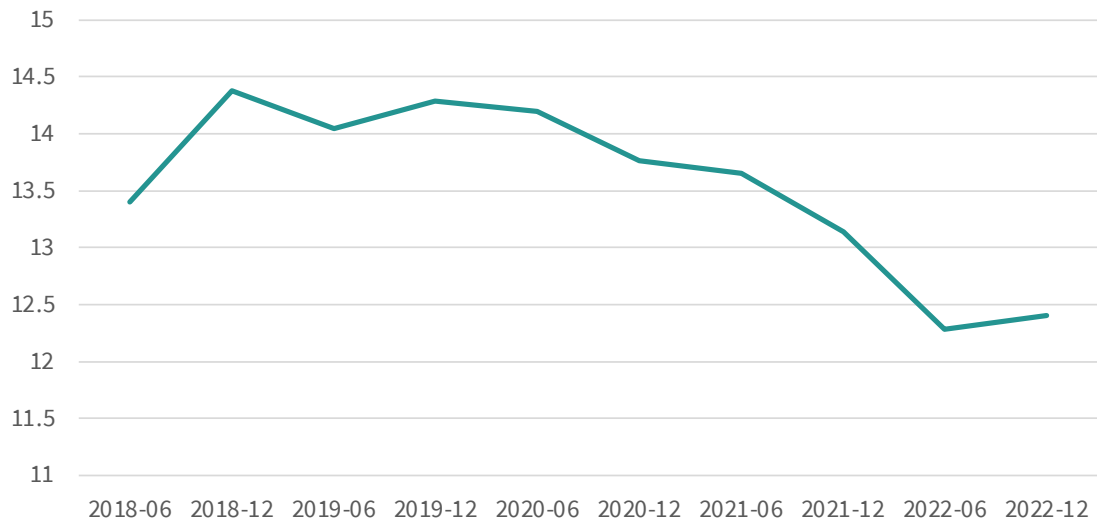
Los datos de homicidio doloso durante la presente administración, considerando los datos del Secretariado, muestran un ligero descenso en 2022, aunque es importante considerar que históricamente, es decir, considerando datos desde 1997, este delito presentó su incidencia máxima en el segundo semestre de 2018, por lo que no hay mucho que celebrar, pues la incidencia continúa siendo muy alta.

**Gráfica 3. Tasas semestrales de homicidio doloso a nivel nacional considerando carpetas de investigación por cada 100,000 habitantes**



Fuente: Elaboración del ONC con datos del SESNSP

**GRÁFICA 4. Tasas semestrales de homicidio doloso a nivel nacional considerando víctimas por cada 100,000 habitantes**



Fuente: Elaboración del ONC con datos del SESNSP

Sobre la extorsión, el ONC presentó la primera parte de la investigación sobre el fenómeno resaltando que este delito es esencial para entender al México contemporáneo en el ámbito económico, político y cultural. En términos generales, el marco jurídico ignora las distintas afectaciones a la víctima directa y a la comunidad al simplificarlo como un delito patrimonial.

La extorsión, en sus múltiples manifestaciones, ha rebasado a las autoridades de los tres niveles de gobierno no solo por la dimensión del problema, sino por los rasgos que ha adquirido. El papel de la FGR es marginal

en la investigación y procuración de justicia. Los retos institucionales van más allá de la denuncia, se requieren resultados palpables para la población.

Como se puede apreciar, la extorsión es un delito que presentó no solo máximo en esta administración sino histórico en 2022. Sin duda, es un fenómeno que requiere atención urgente debido a las consecuencias que este crimen tiene para las víctimas, pues la mayoría de ellas teme por su vida o bienestar viéndose obligados a entregar lo solicitado por grupos criminales de manera única o recurrente.

**Gráfica 5. Tasa de extorsión a nivel nacional considerando carpetas de investigación por cada 100,000 habitantes**



Fuente: Elaboración del ONC con datos del SESNSP



La lucha frontal contra la extracción de hidrocarburos, el huachicoleo, se dio como una de las vertientes del plan anticorrupción presidencial. De acuerdo con los registros de PEMEX, de enero a septiembre de 2022 se identificaron 8,115 tomas clandestinas por robo de hidrocarburo en ductos, lo que representó un incremento del 2.79% en comparación con el mismo periodo de 2021. Hidalgo es el estado con mayor número de tomas clandestinas de hidrocarburo, mientras Puebla lidera las tomas de gas LP (IGAVIM, 2022).

El combate al robo de hidrocarburos ha sido uno de los objetivos principales del actual gobierno. Sin embargo, los esfuerzos de coordinación institucional aún se encuentran lejos de controlar la extracción ilegal y a toda la red de grupos delictivos que han encontrado en esta actividad una fuente de ingresos constante.

### **2.1.3 Grupos vulnerabilizados**

Aunado a lo anterior, existen otros grupos que son víctimas de diferentes formas de violencia debido a su profesión, ideología, lugar de residencia o estatus migratorio.

El escenario de la migración entre México y Estados Unidos ha dado un giro importante en los últimos años. México dejó de ser un país eminentemente expulsor a uno de tránsito

y destino. La agenda de migración se sobrepone con la de seguridad. Diversas organizaciones de defensoras de derechos humanos han documentado que los migrantes y solicitantes de asilo regresados por Estados Unidos a territorio mexicano son blanco de crímenes como extorsión, secuestro, violación, y tráfico, por lo que enfrentan una violencia similar a la que los llevó a huir de sus países de origen.

Aunado a la migración de otros países, el país enfrenta otro reto, el desplazamiento forzado interno debido a la violencia que se vive en determinadas regiones. Datos del Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC, 2022a) señalan que en México entre el 2009 y el 2021 se registraron 379,000 desplazados internos, de los cuales, 29,000 desplazamientos ocurrieron en el 2021, debido a conflictos y violencia internos.

El IDMC destaca en su Informe Mundial sobre Desplazamiento Interno de 2022 que en el continente americano el caso de México sobresale porque el alcance total del desplazamiento interno es difícil de determinar, pues existen importantes vacíos en los datos. Así mismo, recalca que el número de desplazamientos internos fue tres veces mayor que en 2020. Al respecto, en 2021, los estados de Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit,

Oaxaca, Tamaulipas y Zacatecas registraron 29,000 desplazamientos, de los cuales el 95% fue provocado por la violencia criminal. Específicamente, Zacatecas, sumó 3,600 (12.4%) casos (IDMC, 2022b).

De acuerdo con el reporte Episodios de Desplazamiento Interno Forzado Masivo en México (2021), la violencia de los grupos armados organizados es la principal causa de los desplazamientos masivos en México. Sobresale en dicho documento que el número de personas desplazadas por violencia política, conflictividad social y conflictos territoriales se duplicó en comparación con 2019 (SEGOB, 2022).

Cabe mencionar que, si bien el legislativo federal ya se ha pronunciado ante esta problemática, a través de la Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno, aprobada en Cámara de Diputados, esta sigue sin ser ratificada por la Cámara de Senadores. Dicha iniciativa tiene por objeto implementar las medidas para prevenir el desplazamiento forzado interno y establecer un marco garante que atienda a las personas que han sido desplazadas. Entre las propuestas destaca el establecimiento del Programa Nacional para prevenir, atender y reparar integralmente el desplazamiento forzado interno, la cual estaría a cargo de la SEGOB.

Otro grupo poblacional que ha sido víctima del clima de inseguridad en el país está conformado por periodistas y defensores de derechos humanos. El Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas 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 agosto de 2022, el informe estadístico de dicho instrumento contabilizaba un total de 2,115 registros, de los cuales 804 son periodistas y 1,311 son defensores de derechos humanos.

Términos como “prensa fifí”, “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.

La organización internacional Global Witness (2022) señala que en 2021, 54 personas que defendían el ambiente, recursos naturales o tierra fueron asesinados en México. Lo anterior representa un incremento sustancial considerando que en 2020, se tuvo registro de 30 asesinatos. Casi la mitad de las

personas que perdieron la vida en 2021 eran indígenas y más de un tercio de los casos están considerados como casos de desapariciones forzadas. En los últimos diez años se han documentado 154 casos, sin embargo, la mayoría (131 homicidios) han ocurrido entre 2017 y 2021.

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 y ambientales, pero aún más lejano, se ve la posibilidad de concretar una Ley de Protección que permee en toda la estructura del Estado mexicano.

## **2.2 LAS TRAMPAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE SEGURIDAD: DE LOS FOROS ESCUCHA A LA CENTRALIZACIÓN Y MILITARIZACIÓN DE LAS DECISIONES**

### **2.2.1 Contexto**

La decisión de optar por la confrontación armada como estrategia para enfrentar al crimen organizado, fue sin duda el origen de la crisis de seguridad y derechos humanos que experimentamos en el México de hoy. La presencia de las fuerzas armadas en el territorio nacional que conllevó a la paulatina militarización del país, tuvo como consecuencia el incremento en la capacidad de fuego de los grupos criminales, el incremento en la incidencia de homicidios y otros delitos relacionados al crimen organizado, así como la violación a los derechos fundamentales de la ciudadanía que se vio víctima del fuego cruzado.

Uno de los principales factores que contribuyó a generar este estado de violencia constante y hasta ahora permanente, fue la implementación de una estrategia de seguridad sustentada en el enfrentamiento directo entre el Estado y las agrupaciones criminales, sin que existiera una reestructuración social e institucional del país. El principal objetivo se centró en el desmembramiento del crimen organizado mediante la captura o neutralización de sus líderes, sin que mediara

algún tipo de consideración dirigida a modificar la base estructural del fenómeno criminal (CMDPDH, 2017).

La intensidad de la violencia que particularmente se presentó entre los años 2006 y 2017, hicieron que algunas Organizaciones de la Sociedad Civil consideraran que se estaba viviendo un conflicto armado no internacional similar al que se observa en países que se encuentran en guerra civil. Esto se concluye a partir de analizar el nivel de organización de los grupos criminales y la intensidad con la que se enfrentaron a las fuerzas armadas desplegadas en todo el territorio nacional (CMDPDH, 2017).

En este contexto, el cambio de régimen ocurrido como resultado de las elecciones del 2018, trajo consigo un intenso deseo de modificar la estrategia de seguridad. Este anhelo partió principalmente de las manifestaciones de descontento de la sociedad en general, respecto a la intensa situación de violencia y que se vio identificado con el discurso del movimiento político electoral que actualmente ocupa la presidencia de la república.

### **2.2.2 Los Foros Escucha, muchas expectativas, pocos resultados**

De esta forma, el cambio en el gobierno vino aparejado a iniciativas importantes en materia de seguridad que se propusieron modificar la fórmula militarista y de confrontación hacia una de construcción de paz y reconciliación. En este contexto se realizaron los denominados Foros Escucha, como una iniciativa de coparticipación entre sociedad civil y gobierno para el rediseño de la estrategia de seguridad.

Esta iniciativa consistía en la realización de 18 foros en los que participarían víctimas de la delincuencia y de violaciones a derechos humanos, miembros de las academias, activistas, líderes sociales y religiosos. La finalidad era construir un Pacto de Reconciliación Nacional como un esfuerzo para la recomposición del tejido social, la pacificación del país, el desarme, desmovilización y reinserción de los miembros de la delincuencia organizada, así como garantizar acciones de no repetición para las víctimas (ONC, 2020).

En el marco de la realización de estos encuentros, el presidente López Obrador se comprometió a no optar por la guerra como parte de la política de seguridad y a garantizar la paz sin el uso excesivo de la fuerza. De la misma manera, se comprometió a dar

atención a las víctimas y a ser un escucha para las mismas.

En esta lógica, su gobierno estableció la meta de generar políticas públicas cuya transversalidad fuera la pacificación del país. De esta forma se prometieron iniciativas como la creación de un Consejo Nacional de Paz, el establecimiento de “Territorios de Paz” y el impulso de una legislación dirigida a la reconciliación y fortalecimiento de los derechos humanos (El Financiero, 2018).

No obstante, esta actitud proclive a la pacificación se quedó estancada en una retórica política. El discurso presidencial con tonos pacificadores generó expectativas importantes en las víctimas de la violencia cuya desilusión fue igualmente grande cuando descubrieron que la transformación que prometía el movimiento de la Cuarta Transformación en materia de seguridad iría, incluso en un sentido opuesto a la pacificación.

Tanto la prensa nacional como los propios participantes de los Foros Escucha, dieron testimonio del fracaso que resultaron las reuniones con el presidente y sus emisarios. Como lo documentó Marcela Turiatti en la Revista Proceso de agosto de 2018, estos encuentros estuvieron plagados

de irregularidades derivadas de la desorganización, falta de atención a las víctimas y contradicciones propias de la desvinculación del movimiento político del gobierno con los movimientos sociales encabezados por las víctimas de la violencia.

Uno de los principales desaciertos fue la falta de sensibilidad y conocimiento del contexto por parte de los organizadores de los foros. Tanto los funcionarios de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, como los enlaces en territorio (pertenecientes a MORENA) privilegiaron intereses y alianzas políticas poniendo en segundo puesto la participación y bienestar de las víctimas, mismas que fueron re victimizadas al hacerlas convivir con sus victimarios:

La señora Margarita López –dedicada a recuperar cuerpos de fosas– fue invitada al evento del martes 14 en Morelia. Dice que, al igual que otras madres de personas desaparecidas, se sintió burlada al descubrir que, en el templete, representando a las víctimas, fue designada la viuda de un hombre de Apatzingán a quien acusan de cometer desapariciones; como víctimas, agrega, había otros hombres señalados por asesinatos. “Fue lamentable que había comunitarios, autodefensas, ex Templarios; un revoltijo de chile y manteca. Veías mal encarados que sabes perfectamente bien quiénes son y a qué se dedican. ¡Y estaban ahí como víctimas!... Para

nosotros fue una burla, un teatro que se está haciendo”

*Proceso 2018*

La falta de sensibilidad por parte de los funcionarios federales respecto a la necesidad de las víctimas para hacerse escuchar, así como la falta de organización logística tanto para la ejecución de los foros como para la recopilación de las consultas en las que debía recopilar la opinión de las y los asistentes, impidieron que la iniciativa de los Foros Escucha se consumara. De los 18 foros que debían realizarse, no se llevaron a cabo los correspondientes a cinco estados pues, a decir de las y los encargados de su organización, no existían condiciones para escuchar.

Alfonso Durazo, quien fue designado por López Obrador para ser el próximo secretario de Seguridad Pública dijo este domingo a través de Twitter que la cancelación “obedece a la necesidad ya urgente de sistematizar las propuestas recogidas, para obtener las conclusiones que nos permitan incorporar las voces de las víctimas en el diseño de la nueva política de seguridad pública que se presentará en fecha muy próxima”.

Este lunes, Loretta Ortiz Ahlf, coordinadora de la consulta de pacificación y reconciliación, señaló que la cancelación también se debió a que no había las condiciones para escuchar a las víctimas.

En entrevista para W Radio, Ortiz Ahlf explicó que luego de que, en el foro de Oaxaca, realizado este fin de semana, y en el que hubo protestas y ella tuvo que salir por una puerta lateral, decidieron que no se realizarían los foros pendientes, porque “no hay condiciones de escucha”.

*Animal Político, 2018*

Por otra parte, una de las propuestas más importantes de las víctimas y organizaciones participantes en los foros, fue la implementación de un modelo de justicia transicional centrado en las víctimas. Esta propuesta fue acordada por el presidente en el momento de su candidatura, sin embargo, ni durante el periodo de transición en el que se realizaron los foros, ni en lo que va de la administración, el gobierno ha dado señales de honrar dichos compromisos.

Durante el periodo de transición los participantes de los Foros Escucha solicitaron reunirse tanto con las autoridades de las secretarías de Gobernación y de Seguridad Ciudadana, a fin de establecer la ruta para la implementación de estas propuestas. No obstante, entonces como hasta ahora, dichas audiencias han estado supeditadas a esquemas burocráticos y otro tipo de trabas institucionales que son, propiamente, contrarios a la justicia transicional y que envían el mensaje de que un modelo

de justicia y paz diferentes a los del pasado no son prioridad.

Hay un retraso, por decir lo menos, en lo que está esperado que hicieran, y la preocupación crece porque parece que son otras las preocupaciones del gobierno hacia lo que ellos llaman transformación y que no está mirando a las víctimas, y por la continuidad de la política de seguridad, que es muy preocupante [...] Lo que vemos es que no ha sido prioridad para el gobierno, el tema no ha sido colocado en la agenda ni por Andrés Manuel, como esperaba que lo hubiera hecho, ni por la Secretaría de Gobernación, que es quien está a cargo de ella. Después de que los temas centrales en campaña fueron corrupción e impunidad y violencia, a los que yo sumaría el tema de víctimas, hoy desaparecieron de la discusión.

*Animal Político, 2019*

Finalmente, es importante resaltar que, uno de los parteaguas durante los diálogos realizados con el gobierno federal para el establecimiento de una estrategia de paz y seguridad, fue aquel en el que el propio presidente de la República se refirió a al otorgamiento del perdón, sin condición, a los perpetradores de los crímenes que sufrieron a las víctimas y sus familias. El mensaje no fue bien recibido y fue contestado de manera directa con reclamos de viva voz

durante el diálogo que se realizó en Tlatelolco en septiembre de 2018 (Animal Político, 2018).

### 2.2.3 La sordera gubernamental

Durante la presente Administración, el ONC ha hecho análisis oportunos respecto al cumplimiento de las promesas de campaña hechas por el titular del ejecutivo federal sobre los distintos temas en materia de seguridad. En particular, en el tema de construcción de paz ha evidenciado las diversas inconsistencias que se han presentado respecto a lo dicho y ocurrido durante la transición y los efectos que en materia de acciones de gobierno ha sucedido.

Mediante el documento “La Seguridad y Paz que el Estado nos debe. ¿Qué pasó durante la Transición?” (2018), el ONC evidenció la falta de congruencia entre lo planteado en los Foros Escucha y lo plasmado en el PNPS<sup>5</sup>. Mediante un análisis comparativo se pudo observar que el contenido de los foros se presentó de forma marginal en el PNPS pues su presencia es solo discursiva y no operativa y no se aprovechó como parte de un diagnóstico que enriqueciera el proyecto de seguridad.

Esta ausencia de contenido puede explicarse como consecuencia de diversos factores como:

- La presentación prematura de un plan de acción por inercia de la campaña con el fin de influir en la opinión pública.
- La multiplicidad de voces, ideas propuestas y actores que en ocasiones eran contradictorios y que el gobierno en su calidad de mediador no fue capaz de conciliar.
- Falta de transparencia y armonía en la sistematización de la información recabada en los foros, lo que redujo su sentido operativo y evidenció falta de transparencia al momento de rendir cuentas a quienes participaron en los mismos.
- La suspensión de los foros.

Acorde con esto, al hacer un corte respecto a la estrategia de seguridad del actual gobierno, el ONC ha dado cuenta de las múltiples contradicciones e incoherencias que existen entre las políticas públicas que se esperaba permitieran un cambio radical en materia de paz, seguridad y justicia. En el documento “La Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2018-2024); Un análisis desde la perspectiva de

<sup>5</sup> Plan Nacional de Paz y Seguridad



coherencia de políticas públicas” (2020) el Observatorio da cuenta de la relación entre promesas de campaña, políticas públicas y acciones concretas en materia de seguridad y justicia.

Respecto al ámbito de la construcción de paz el análisis evidencia una brecha importante entre los propósitos y la realidad que se ha hecho tangible en la presencia de contradicciones derivadas de la coexistencia de dos posturas en los programas y políticas públicas. Por un lado, se sostiene la hipótesis de que la criminalidad debe atacarse mediante la modificación a la realidad social y económica que ha producido el modelo neoliberal, no obstante, al mismo tiempo se reconoce la necesidad de mantener a las fuerzas armadas realizando tareas de seguridad como medio idóneo para la “pacificación”.

La presencia de esta contradicción representa una ambigüedad en la implementación de políticas públicas que se traduce en una respuesta estatal débil, lo que ha provocado pocos resultados en materia de seguridad. Esto se traduce, a su vez, en un abandono institucional hacia las víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos y un retroceso en el cambio de paradigma en el modelo de seguridad.

## **2.2.4 Consideraciones finales**

Es importante reconocer que el movimiento político electoral que llevó al poder al actual gobierno, tiene un origen contundentemente popular. A diferencia de otros gobiernos, el actual se presentó como una vía para reivindicar y alcanzar muchas de las demandas históricas de los sectores sociales más desfavorecidos, en especial a aquellos que habían sufrido la violencia desencadenada por los regímenes anteriores.

No obstante, también es importante tomar en cuenta que la victoria electoral fue posible gracias a la existencia de una red de alianzas y compromisos políticos propios del sistema de partidos al cual se encuentra sujeta nuestra realidad política. Desde esta perspectiva, se debe observar que el gobierno actual ha prestado mayor escucha a los susurros de estos actores por sobre aquellos que, desde la base, le otorgaron el triunfo en 2018.

Concretamente, esta realidad ha sido la que ha echado por tierra las expectativas que las víctimas de la violencia tenían por sobre el cambio de estrategia de seguridad que prometió la actual administración. El maltrato y el desdén recibido por este sector durante los Foros Escucha ha dado cuenta de ello.

En este tenor, es claro que el gobierno actual no ha sido capaz de encabezar un proceso de pacificación con la relevancia que se requiere frente al grave escenario de violencia que se experimenta en el México actual. La expectativa de un gran pacto histórico de reconciliación similar al que aconteció en otros países latinoamericanos en conflicto como en el caso de Colombia, ha sido imposible de alcanzar por la falta de capacidades y voluntades para transformar la base estructural que alberga los vicios institucionales en nuestro país.

En ese sentido, es importante reconocer, de nuevo, otra realidad: ¿Es posible una reconciliación en un país profundamente dividido? Como lo apunta Jesús Solís (2021), el gobierno de López Obrador, en el afán de transformar al país, ha generado una frontera política a partir de la cual construye una referencia negativa hacia ciertos actores (los del “pasado”) y positiva respecto a otros (“no somos los mismos”).

Este antagonismo político ha permitido reescribir la historia oficial, justificando así ciertos actos de gobierno y colocando a los diversos agentes de un lado u otro de esta frontera. Esto ha conllevado a dos fenómenos relevantes respecto a la pacificación del país: Por un lado, ha reducido al máximo la capacidad de autocrítica del gobierno respecto al replanteamiento

de estrategia de seguridad. Por otro, ha permitido la legitimación de actores que en otras ocasiones han sido protagonistas o catalizadores de la violencia como lo han sido las Fuerzas Armadas en su papel de agentes de seguridad pública.

Por otra parte, es igualmente importante tomar en cuenta que esta división política de los actores involucrados en la pacificación del país, no ha sido exclusiva del gobierno de la Cuarta Transformación. Por el contrario, actualmente las fuerzas opositoras tampoco han sido capaces de generar propuestas de construcción de paz efectivas y por el contrario, es importante no olvidar (y no perdonar como lo han dicho las víctimas), que la actual violencia ha sido provocada, o en el mejor de los casos justificada, por estas fuerzas políticas.

De esta manera, resulta urgente que en el futuro los gobiernos consideren la generación de un auténtico movimiento de reconciliación nacional que tenga como principal protagonista a las víctimas. Nuestra realidad como país se encuentra, así, ante la encrucijada de virar hacia un movimiento de construcción de paz o continuar apostando por la política de la guerra.

### 2.3 PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO: UNA INERCIA COSTOSA

La actual administración federal se ha caracterizado por su desdén por la planeación nacional del desarrollo. Hay que recordar que el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 se publicó el 12 de julio de 2019 en el Diario Oficial de la Federación. El PND 2019-2024 se caracteriza por su carácter más discursivo y por no presentar de manera clara (en esa versión) los objetivos, estrategias y líneas de acción a seguir. Además, no se incluyen los indicadores que servirían para darle seguimiento.

La Ley de Planeación establece el periodo de publicación del PND así como de los programas derivados. Esta administración se ha caracterizado por el amplio retraso en la presentación de dichos programas. Incluso en áreas en las que la actual administración presume énfasis, como el desarrollo social, se han documentado estos atrasos. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) señala que tan solo en lo que respecta al desarrollo social, se publicaron 9 programas sectoriales con un retraso de ocho meses, con lo que se incumplió el periodo de seis meses posteriores a la publicación del PND. En cuanto a los programas especiales de desarrollo social, se publicaron 8 de 21 programas con un retraso de al menos doce meses, con

lo que también no se cumplió con publicarlos en el periodo de seis meses posteriores a la publicación del PND.

En el ámbito de la seguridad y protección ciudadana, si bien la Estrategia Nacional de Seguridad Pública se publicó el 16 de mayo de 2019; el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024 se publicó hasta el 2 de julio de 2020, esto es con retraso. De manera notoria, un aspecto que ejemplifica los cuatro años perdidos en materia de seguridad se refiere a la publicación de los programas especiales relacionados con ese ámbito. En cuatro años no se pudo atender satisfactoriamente lo que establece la Ley de Planeación (incluido el hecho de no se encontró la publicación del Programa para la Seguridad Nacional).

TABLA 4. Programas especiales relacionados con el ámbito de la seguridad pública 2019-2024

Programa especial	Fecha de publicación	Retraso
Programa Nacional de Seguridad Pública	5 de diciembre de 2022	Se debieron haber publicado seis meses posteriores a la publicación del PND (Ley de Planeación, Art. 30), esto es en diciembre, 2019
Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y Delincuencia	5 de diciembre de 2022	
Programa Nacional para Prevenir, Investigar y Sancionar el Delito de Secuestro	29 de diciembre de 2021	
Programa para la Seguridad Nacional	nd	
Programa Nacional de Protección Civil	5 de diciembre de 2022	

Fuente: elaboración del ONC con datos del DOF

Es importante señalar que el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024 y los cinco programas especiales deben estar alineados al PND 2019-2024 y, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana es la responsable de coordinar lo necesario para su publicación, ejecución y seguimiento. De esta manera, la SSPC es la principal responsable de los retrasos en los documentos de planeación señalados. Así, en los primeros cuatro años de la presente administración, la seguridad y protección ciudadana ha carecido de la brújula de la planeación de manera completa.

Junto al retraso en la publicación de los instrumentos de planeación, el análisis de estos documentos ha mostrado que carecen de un adecuado diseño. El ONC (2020) ya ha señalado que el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024 tiene un débil diagnóstico del problema público que pretende resolver. Esta situación es elemento común para el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y Delincuencia y para el Programa Nacional para Prevenir, Investigar y Sancionar el Delito de Secuestro.

En los documentos mencionados una característica común es que no

identifican de manera clara y acotada cada uno de los problemas identificados que tratarán de atender. También es notorio que en estos programas algunos problemas identificados se relacionan más con problemas de gestión o administración pública. Como ya se ha indicado (ONC, 2020), es necesario corregir los problemas que enfrenta la administración pública federal en materia de seguridad pública y su atención debe obedecer a alguna estrategia o programa. Sin embargo, en el programa sectorial y los programas especiales se esperaría una identificación clara de problemas públicos que afectan directamente a la ciudadanía.

Aunque estos programas hacen referencia a algunos datos sobre inseguridad e incidencia delictiva, prevalece la falta de orden en la información presentada y no se identifican claramente las causas y efectos de los problemas referidos. No se profundiza en las causas de los problemas identificados y sobre las cuales los programas podrían incidir. Lo anterior, limita la identificación de las poblaciones que son afectadas por el problema y que serían las poblaciones objetivo de los programas y sus acciones.

Solamente el Programa Nacional de Seguridad Pública 2022-2024 hace una identificación clara del problema que pretende atender. El problema público se refiere al "... deterioro

de las condiciones de paz y seguridad en las regiones del territorio nacional el cual es causado por la ausencia de mecanismos de pacificación y construcción de paz; la debilidad en la operación de las instituciones de seguridad pública; el aumento de los delitos vinculados con la delincuencia organizada, y las deficientes condiciones de internamiento para una estancia digna y segura de las personas privadas de la libertad en los centros penitenciarios. Las consecuencias de esta problemática son el retroceso en el desarrollo y bienestar de las personas; el deterioro de las condiciones de paz y seguridad en las regiones del país; el resquebrajamiento del tejido social y de los lazos comunitarios; la pérdida de la confianza de la población en las policías de los ámbitos federal, estatal y municipal; el incremento de la capacidad operativa y logística de las organizaciones delictivas, y la reincidencia de las personas privadas de la libertad que son liberadas" (PNSP 2022-2024, 2022).

Además, a diferencia del Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana, el Programa Nacional de Seguridad Pública 2022-2024 sí distingue a los actores relevantes para atender el problema identificado y trata de delimitar las responsabilidades que permitirán cumplir con los objetivos. El principal inconveniente es el desfase con el PND, lo que prácticamente limita la instrumentación

del programa a solo 1/3 o 2 años de la actual administración federal. Dado lo anterior, aunque el programa incluye metas y parámetros para sus objetivos, estos en realidad tendrán seguimiento a partir de 2023.

En cuanto a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública es relevante señalar que han publicado tres Informes anuales, el más reciente en abril de 2022. Estos informes cumplen con informar sobre las distintas acciones que realizan las dependencias y organismos relacionados con la estrategia y que representan el avance en el cumplimiento de objetivos de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Es importante señalar que no se informan resultados de esas acciones y, cuando mucho se revisa la evolución de las estadísticas de incidencia delictiva sin que sea claro cuál o cuáles acciones incidieron en los cambios o evolución de las incidencias de ciertos delitos. Se trata de informes operativos y de gestión.

Por lo que se refiere al Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024, se han publicado dos Informes de Avance y Resultados, el más reciente correspondiente a 2021. El ONC ya ha revisado a detalle las metas e indicadores de este programa por lo que con información disponible hasta el momento se mantiene que las metas e indicadores del Programa Sectorial

de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024, presentan muchas áreas de oportunidad. Debe señalarse que esto se relaciona con un deficiente diagnóstico de los problemas públicos que se pretende atender y que se refleja además en inadecuados o limitados objetivos prioritarios. En general se encontró que las metas son alcanzables, pero porque implican avances poco ambiciosos, lejanos a los discursos de la presente administración federal. El ejemplo más claro es la Meta para el bienestar 1.1 Tasa de incidencia delictiva plantea una reducción de alrededor de 12.1% en el indicador tasa de incidencia delictiva. Esta meta no mide el beneficio concreto que se busca alcanzar con el objetivo y aunque es relevante, es una meta cuyo alcance no implicará un avance sustancial en mejorar las condiciones de seguridad para la mayor parte de la población. Basta señalar que el nivel de la meta para 2024 (33,219) está incluso por arriba de la tasa de incidencia delictiva por cada cien mil habitantes observada en 2011 (29,200). La meta se puede monitorear, de hecho en el informe para 2021, el cuadro muestra el valor del indicador actualizado a 2020, con la información ya disponible entonces. La meta establecida es tan baja, que ya se rebasó en 2020 y ello no ha implicado la resolución de algún problema público.

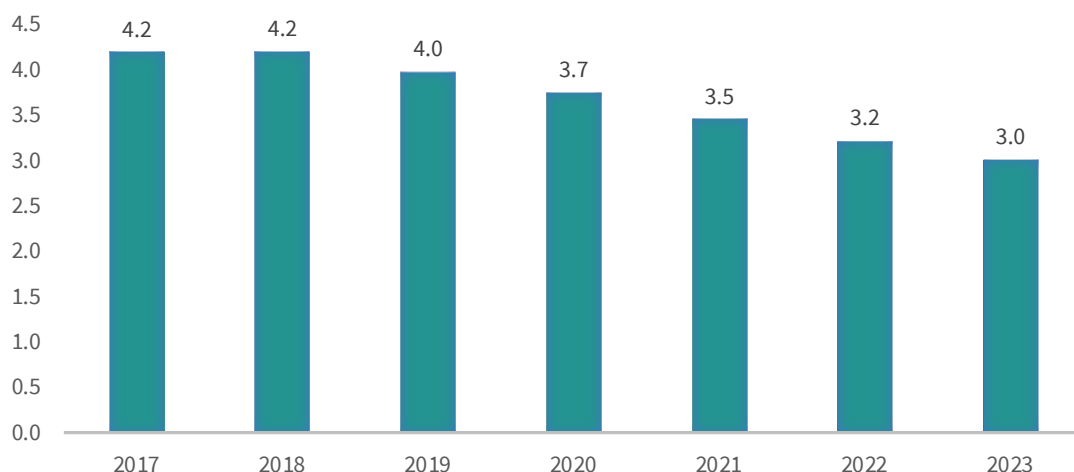
### 2.3.1 El gasto público en materia de seguridad

Además de una adecuada planeación y seguimiento de las políticas y programas públicos, la instrumentación o ejecución dependen de los recursos presupuestales que se les destinan. El ONC ha documentado cómo en México, a pesar de enfrentar un grave problema de inseguridad e incidencia delictiva, los recursos públicos destinados a la seguridad no son suficientes. En años recientes, el gasto público en materia de seguridad se ha ubicado en alrededor de 1% del PIB, incluyendo los cuatro ejercicios fiscales más recientes. Esto

es, en México de cada 100 pesos del valor de todos los bienes y servicios finales que se generan en un año, solo se dedica alrededor de 1 peso a temas de seguridad.

El ONC y el CIEP han estimado además que la relevancia del gasto en seguridad en el total del gasto público ha ido decreciendo en años recientes y en particular en la presente administración. Así, en 2018<sup>6</sup> de cada 100 pesos de gasto público se dedicaban 4.2 pesos a seguridad pública, en 2022 se dedicaron solo 3.2 pesos.

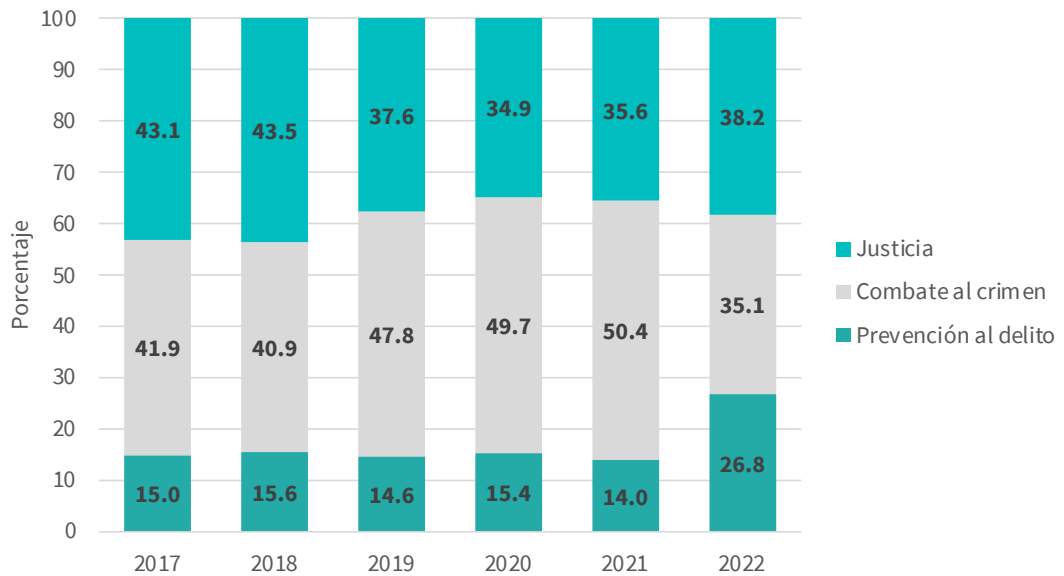
**GRÁFICA 6. Gasto público en seguridad pública como porcentaje del gasto neto total 2017-2023, (porcentaje)**



Fuente: Elaboración del ONC con datos de [www.transparenciapresupuestaria.gob.mx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx) PEF varios años.

<sup>6</sup> En términos absolutos, con base en la metodología desarrollada por el ONC y el CIEP, el gasto público en seguridad fue de 334,673 millones de pesos de 2022 en 2018 mientras en promedio, de 2019 a 2022 fue de 291,234 millones de pesos de 2022.

**GRÁFICA 7. Distribución del gasto ejercido 2017-2021 y aprobado 2022 para seguridad pública por objetivos, porcentaje**



Fuente: Elaboración del ONC

Por otra parte, la distribución del gasto público en seguridad mantuvo la inercia seguida en la administración anterior al menos en 2019, 2020 y 2021, en términos de dedicar la menor proporción a la prevención del delito. Como se observa en la gráfica 7, la distribución por objetivos muestra que a partir de 2019, el gasto se concentró en el objetivo de combate al crimen, seguido de Justicia, que en conjunto concentraron alrededor de 85% del gasto público en seguridad en promedio.

El análisis previo coincide con lo ya documentado en trabajos del ONC como la “Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2018-2024). Un análisis desde la perspectiva de coherencia de políticas pública”. Entonces

se señaló que los dos ejes que han sido destacados en la narrativa oficial de la actual administración federal: la austeridad y el cambio de paradigma de seguridad, no se ven materializados en el análisis del gasto público en seguridad. Ahora, se vuelve a identificar que, a pesar de que en los últimos años se ha definido como primordial el objetivo de Prevención del Delito, el presupuesto ya ejercido sigue concentrándose en Combate al Crimen y en menor medida a prevenir el delito y a procurar e impartir justicia. Si bien puede argumentarse que otros programas fuera del ámbito de la seguridad pública contribuyen a la prevención del delito, la evaluación de esos programas no ha arrojado resultados sobresalientes en ese sentido.



Por ejemplo, entre los indicadores del Programa Sectorial de Bienestar, el indicador 5.1 Percepción de inseguridad en la población residente en los estados donde operan los programas de la Secretaría de Bienestar muestra que en 2021 ya se había alcanzado la meta sexenal. La meta sexenal es de 65.0% mientras en 2021 se observó una percepción de inseguridad de 60.2% en las entidades donde operan programas. Es claro que aunque se alcanzó la meta, más de la mitad de la población mantiene su percepción de inseguridad. Ante esto, el CONEVAL señala que “Del total de programas que contaba con información para valorar el cumplimiento de su meta intermedia 2020 o 2021, según último reporte, 135 indicadores (35%) alcanzó su meta. Además, 59 indicadores (15%) obtuvieron un logro muy superado que se asocia al establecimiento de metas poco realistas que fueron rebasadas por mucho”.

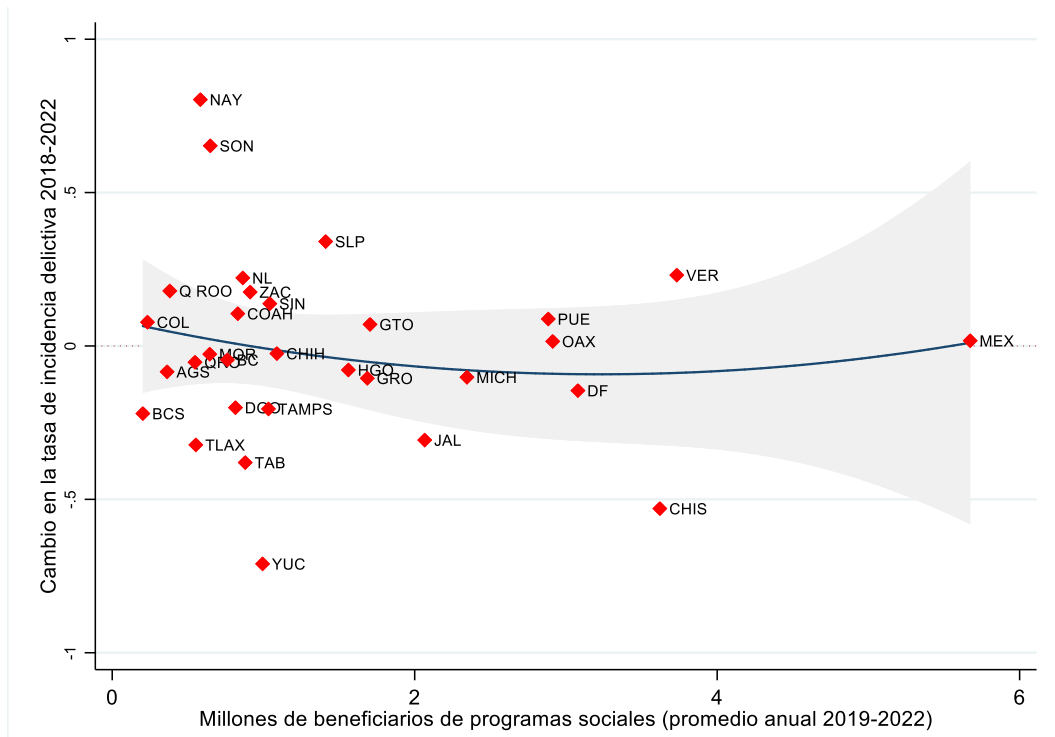
### **2.3.2 Los programas sociales no son suficientes para prevenir la violencia e inseguridad**

El ONC ha documentado la escasa relación entre los programas sociales y la política de seguridad en materia de diseño de los primeros, en seguida 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 instrumentación de éstos dirija los apoyos o los focalice en aquellas entidades con mayores índices delictivos o de inseguridad y logré incidir en éstos últimos. Para evaluar esta posibilidad, se relaciona el número de beneficiarios promedio de los distintos programas sociales (se incluyen personas con al menos un apoyo federal o estatal) entre 2019 y 2022 y el cambio en la tasa de incidencia delictiva (total de delitos) por cada 100 mil habitantes. Si los programas sociales son suficientes para prevenir la violencia e inseguridad, las entidades con más beneficiarios de programas sociales podrían tener los descensos más acentuados en la incidencia delictiva.

La gráfica 8 muestra una débil relación entre el número promedio de beneficiarios de programas sociales y el cambio en la tasa de incidencia delictiva. Se esperaría que a mayor número de beneficiarios de programas sociales mayor descenso en la tasa de incidencia delictiva. No obstante, es posible notar que entidades con gran número de beneficiarios como Estado de México, Veracruz, Puebla y Oaxaca registraron una variación positiva o incremento en su tasa de incidencia delictiva.

**GRÁFICA 8. Millones de beneficiarios promedio 2019-2022 y cambio en la tasa delitos totales por cada 100 mil habitantes 2018-2022**



Fuente: Elaboración del ONC con datos del SESNSP y <https://datos.gob.mx/busca/dataset/padron-unico-de-beneficiarios-de-bienestar>

## 2.4 UN SALDO INCÓMODO: EL DESGASTE INSTITUCIONAL

El año que recién inicia no luce nada prometedor en materia de seguridad pública. En gran medida este escenario pesimista se debe al desgaste institucional que ha implicado una estrategia centrada en el uso indiscriminado de las Fuerzas Armadas y en la toma de decisiones al margen de la ley. La administración federal 2018-2024 llega al último tercio de su mandato sin dar muestras de modificar las acciones emprendidas y de un marcado menosprecio por las instituciones públicas. A continuación se presenta un somero repaso de cuatro años de usar como pretexto el voto de 30 millones de mexicanos para darle la vuelta a los procesos institucionales de toma de decisiones. Dicho de otra manera, de privilegiar la “legitimidad” o la popularidad sobre la legalidad.

### 2.4.1 La militarización a toda costa

La creación de la Guardia Nacional, mediante una reforma constitucional, fue un capricho presidencial que ha generado más problemas de los que ha resuelto. Una muestra muy clara del poco respeto por la ley es la faramalla de la reforma constitucional que estipuló el “carácter civil”. Desde el inicio y hasta la fecha no ha sido una institución civil como se establece en el Artículo 21 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y en el Artículo 4° de la Ley de la Guardia Nacional. Tampoco ha sido esa corporación de seguridad pública orientada a la prevención del delito y la proximidad social que tanto se menciona en el discurso oficial y se ensalza desde el oficialismo.

Los datos, del propio gobierno federal, no dejan lugar a dudas. De acuerdo con el Censo Nacional de Seguridad Pública Federal (2022) la Guardia Nacional contaba en 2021 con 100 mil 332 elementos. El 77% de estos estaban afiliados al Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), es decir, eran soldados y marinos comisionados. Si la intención era hacer de la Guardia Nacional una especie de “caballo de Troya” para mantener la presencia militar resultó muy burdo el proyecto. Si el objetivo era contar con una instancia de seguridad que gozara de niveles de confianza ciudadana similares a los del Ejército y la Marina el resultado es aceptable, al menos en el corto plazo. De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2022 (ENVIPE) el 31.3% de los entrevistados tenía mucha confianza y el 49.6% tenía algo de confianza en la Guardia Nacional. A dos años de la

creación de esta fuerza de seguridad el saldo es positivo, es la tercera instancia con mayor confianza en el país.

El problema surge en las funciones que está asumiendo la Guardia Nacional y el uso político al que está siendo sometida. Con criterios que no corresponden con las cifras de incidencia delictiva ni la presencia del crimen organizado se ha llevado a cabo un amplio despliegue en territorio nacional. 77,516 elementos de la Guardia se encuentran adscritos a Coordinaciones Estatales y son empleados para tareas tan diversas como combatir el robo de combustible, frenar flujos migratorios y vigilar el metro de la Ciudad de México. Sin embargo, de acuerdo con datos del mismo censo no hay ningún elemento realizando funciones de investigación, prevención, proximidad social o reacción, pero sí hay 92,586 asignados a funciones “operativas no especificadas”. Es decir, dispuestos para atender cualquier asunto u ocurrencia.

Este amplio despliegue de elementos de la Guardia Nacional no ha servido más que para exhibir la incapacidad, en el sentido más amplio del término, de la institución de seguridad pública. La Guardia Nacional recibió 244,701 llamadas de emergencia y denuncias al 088, así como 109,409 por otras vías (correo, aplicaciones y correo electrónico). El saldo: apenas logró la puesta a disposición de 1,001 probables

infractores de presuntas faltas cívicas y 6,104 probables responsables de presuntos delitos (CNSPF, 2022). En suma, la presencia de la Guardia Nacional no disuade ni previene la comisión de delitos de alto impacto, ni siquiera de faltas administrativas. Ante este escenario es previsible que la confianza ciudadana de la que hoy gozan se vea disminuida por la falta de resultados tangibles.

Tener una Guardia Nacional conformada por militares supeditada a una Secretaría distinta a la de Defensa Nacional generó muchos problemas administrativos, operativos y logísticos. Por ello se decidió relocalizarla en el organigrama de la SEDENA. Ello facilita la toma de decisiones, pero está creando una crisis de identidad en las Fuerzas Armadas que estarían sumando una cuarta fuerza al ejército, marina y fuerza aérea.

#### **2.4.2 La cooptación o debilitamiento de instituciones autónomas**

Hace cuatro años las expectativas sobre las políticas públicas en materia de derechos humanos, atención de víctimas y procuración de justicia eran más que optimistas. La llegada de un gobierno de “izquierda” auguraba un notorio giro en estas áreas de la administración pública federal y del fortalecimiento de la autonomía de estas instituciones. Pronto la evidencia acabó

con cualquier esperanza de un cambio positivo en estas áreas.

El desempeño de Rosario Piedra Ibarra, hija de la distinguida activista en pro de las personas desaparecidas, al frente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ha sido lamentable. El alejamiento con las víctimas y el acercamiento con el titular del Ejecutivo Federal es por demás obvio. Desde la CNDH se ha avalado la militarización de la seguridad y la administración pública hasta la reforma electoral del presidente López Obrador. Ha habido silencio ante los abusos de la Guardia Nacional en contra de las personas migrantes en la frontera sur y se ha negado a ejercer sus atribuciones como presentar acciones de inconstitucionalidad ante los decretos presidenciales. En el agregado, la CNDH ilustra un caso de cooptación por medio de la designación de una servidora pública incondicional del presidente. De facto, se ha renunciado a la autonomía que se alcanzó tras años de trabajo. Lo cierto es que la autonomía se ha ejercido únicamente para que la titular conserve un sueldo mayor que el del Presidente de la República en desacato a la “política de austeridad republicana” que se ha impulsado desde Palacio Nacional.

En la Fiscalía General de la República (FGR) y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) también hay

evidencia de contubernios, subordinación y, sobre todo, el respaldo presidencial a personas que han presuntamente mentido y usado el poder para beneficio propio. El titular de la FGR ha sido denunciado penalmente por tortura, tratos crueles y degradantes, ha sido acusado de tráfico de influencias y se ha prestado para acusar a reconocidos científicos mexicanos por “delincuencia organizada y realizar operaciones con recursos de procedencia ilícita”. Mientras la FGR se ocupa de estos menesteres, la procuración de justicia federal es endeble, por decir lo menos. De acuerdo con el Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal (2022) se registraron en 2021 casi dos millones de personas inculpadas y/o imputadas en las averiguaciones previas, investigaciones y carpetas de investigación del Ministerio Público, menos de medio millón fueron detenidas y apenas 99 mil fueron vinculadas a proceso.

La integración y desempeño del Pleno de la SCJN también deja ver claramente los intentos de cooptación del Poder Judicial y la concepción presidencial sobre la división de poderes. En septiembre de 2022 el titular del Ejecutivo Federal, durante una de sus conferencias mañaneras, se manifestó “arrepentido” por el nombramiento de algunos ministros que actuaban más en “función de mecanismos jurídicos” que pensando en el “proyecto de transformación”. Una

de las cuestiones más preocupantes es el apoyo explícito que hasta el momento le ha brindado el presidente a la Ministra Esquivel, a quién ya se le demostró el plagio en su tesis de licenciatura.

Una muestra más de que al presidente no le interesa el óptimo funcionamiento de las instituciones públicas es que ha nombrado a titulares sin experiencia ni trayectoria profesional congruente con los fines de la institución, como el caso de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF). La llegada de Pablo Gómez a la UIF en noviembre de 2021, se ha caracterizado por un incremento en el número de reportes de inteligencia, pero al parecer para fines políticos. Ha acusado al INE de encubrir el caso MONEX y ha declarado que se han generado reportes sobre los ex presidentes del país. Por otro lado, el Titular del Ejecutivo Federal no muestra ninguna prisa para cubrir vacantes relevantes. Basta recordar que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) estuvo casi dos años acéfala y durante los primeros tres años de gobierno operó con recortes presupuestales.

### **2.4.3 Los problemas en los sectores encabezados por Gobernación**

Varias de las áreas relevantes en materia de seguridad pública y nacional están adscritas de alguna manera a la Secretaría de Gobernación (SEGOB).

Aquí es dónde se pueden apreciar esfuerzos institucionales más claros para incidir en la disminución de la violencia, mejorar las condiciones de inseguridad y atender a víctimas del delito y la violencia. Sin embargo, las prisas y los problemas de coordinación interinstitucional han obstaculizado la obtención de resultados.

El subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración, Alejandro Encinas, ha reconocido públicamente que la Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia del Caso Ayotzinapa presentó evidencias sin verificar su sustento fáctico y jurídico. También ha revelado problemas de coordinación ante las prisas por dar por concluido este grave asunto. Esto ha generado problemas para procesar a los responsables y que la FGR haga su trabajo. En consecuencia, el caso sigue sin resolverse y predomina la impunidad. Así como una amplia desconfianza ciudadana sobre cualquier tipo de “verdad jurídica” promovida por las autoridades.

Estos problemas no son exclusivos del desempeño de la SEGOB en el caso Ayotzinapa, sino que se extienden a otras áreas cruciales. Con la presencia de la Guardia Nacional en labores de migración, aduanas y fronteras la dirección del Instituto Nacional de Migración (INM) ha sido marginal, pues las decisiones operativas y sustantivas se toman en la SEDENA.

Algo similar ocurre con los acuerdos adoptados en el Consejo Nacional de Seguridad Pública que terminan supeeditados a las necesidades del presidente y las Fuerzas Armadas. De ahí que no avance la acreditación y certificación de los miembros de la Guardia Nacional, pues al ser militares se resisten a ser evaluados como policías.

Otro ejemplo de que el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) son instancias debilitadas es que poco o nada han podido hacer para avanzar en la implementación del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica. Su papel se ha reducido a formalizar como acuerdos las decisiones presidenciales, a secundar la labor de las Fuerzas Armadas y a sistematizar y presentar la información de incidencia delictiva.

Finalmente, está el caso de la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB) que ha avanzado en la institucionalización de protocolos y procesos, pero que ha fracasado en generar confianza en los colectivos de madres buscadoras que siguen realizando su labor prácticamente por cuenta propia. El mayor logro ha sido fundamentalmente en infraestructura con la creación del Centro Nacional de Identificación Humana. Sin embargo, el 2022 cerró con un máximo histórico de 109 mil registros por desapariciones en

el país. Aunque el presidente ha expresado que la CNB “no tiene límite presupuestal” por ser un “programa prioritario”, lo cierto es que no se ven los resultados del ejercicio de los 747 millones de pesos que ejerció en 2022. De ahí que las madres sigan demandando “hechos, no promesas” y que el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad acuse de simulación y parálisis de la CNB.

#### **2.4.4 Decretos y acciones de inconstitucionalidad**

La seguridad nacional para el presidente no es una prioridad, es un pretexto para darle la vuelta a la ley. El gobierno federal, a la fecha, no cuenta con un Programa para la Seguridad Nacional propio, ni siquiera se ha actualizado el expedido para el periodo 2014-2018. Sin embargo, al amparo de este concepto se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 22 de noviembre de 2021 el “Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional”. De esta manera se buscó acelerar trámites de proyectos de infraestructura de interés presidencial y clasificar como

reservada información que debería ser de carácter público.

Algo similar ocurrió con el traspaso del mando de la Guardia Nacional a la SEDENA. Aunque se envió desde el Ejecutivo Federal una iniciativa de reforma al Congreso de la Unión también se anunció la expedición de un Acuerdo por el que se le retiraba el mando a la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana. Una especie de “plan b” inconstitucional por si no le aprobaban la iniciativa en el Poder Legislativo.

En suma, el saldo incómodo para la democracia mexicana es el desgaste institucional. Sin embargo, esta situación resulta particularmente cómoda para un presidente de la república que gusta de tomar decisiones al margen de procedimientos establecidos, de la deliberación propia de órganos colegiados o de lo establecido en la Carta Magna.



## 2.5 EL CAMBIO DE PARADIGMA DE SEGURIDAD: ¿VERDAD O RETÓRICA?

El entonces presidente electo de México, Andrés Manuel López Obrador acaparó las primeras planas de los periódicos cuando el 15 de noviembre de 2018 anunció un “paradigma de seguridad radicalmente distinto al que se ha aplicado en sexenios anteriores”<sup>7</sup>. Cuatro años después, la realidad se impone para desmentir ese anuncio, pues con un promedio diario de 73 homicidios diarios en diciembre de 2022, y la concentración de la fuerza pública en manos de tropas y mandos castrenses se advierte una profundización anómala del tipo de políticas de seguridad que el tabasqueño había prometido erradicar.

Como candidato presidencial, AMLO se abstuvo de perfilar un programa de acción claramente definido en torno a la seguridad. Para el propósito de acrecentar su base de simpatizantes no era necesario entrar en la definición puntual de alguna estrategia; bastaba para ello, la repetición de las críticas pronunciadas contra “la guerra contra el narco” que, repetía una y otra vez: “ha sumido al país en un baño de sangre”.

Como alternativa, el candidato se aferró a una explicación sugerente y armónica con su orientación ideológica, volcada a la izquierda: las condiciones de inseguridad en el país eran consecuencia de la aplicación de un modelo económico neoliberal, cuyos saldos sociales explican la delincuencia. De ser verdadera esa idea — y el candidato nunca se molestó en probarla científicamente— entonces la solución consistía en “atender las causas estructurales de la violencia y de la inseguridad”.

Ya como presidente y tras 4 años de tener el control de la política pública de México, el gobierno no ha desactivado esas supuestas causas estructurales del delito, ni han ocurrido cambios notorios en los niveles de violencia e inseguridad que se padecen en el país.

Vemos con detalle en qué consistía ese cambio de paradigma en seguridad y demostraremos que no ha ocurrido tal cambio.

<sup>7</sup> Nájjar, Alberto. “Presidencia de AMLO en México: 5 puntos clave del Plan Nacional de Paz y Seguridad de López Obrador para combatir la violencia y pacificar el país”. BBC News Mundo. México, 15 de noviembre de 2018. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46217695>

### 2.5.1 El anuncio retórico

A tres meses de la elección presidencial, las propuestas genéricas del entonces candidato Andrés Manuel López Obrador sobre la seguridad ya no eran suficientes para convencer a un público electoral más amplio. La propuesta genérica, según la cual, bastaba con “atender las causas estructurales de la violencia y la inseguridad” funcionaba bien como un paraguas narrativo, pero debajo del cual no había una arquitectura de planes y programas ordenados de acuerdo con alguna estrategia. Lo que había era una combinación de deseos, la proclamación de valores y el anuncio de algunas acciones puntuales, pero dispersas entre sí.

De esa manera, los discursos de campaña de AMLO abonaban a refrendar su prestigio como un líder social, siempre cercano a los pobres. El candidato hizo rendir el éxito de un discurso simplificador para describir los grandes problemas de México en clave moral y para explicar la inseguridad y la violencia como un asunto que debía mirarse desde una óptica diversa.

El candidato decía que no era un asunto de “ladrones y policías”, sino de justicia social; no se trataba de “mantener una guerra absurda que nadie pidió”, sino de asumir que “la paz es fruto de la justicia”. Como

arengas de campaña esos mensajes eran suficientes, pero conforme se acercaba la jornada electoral, el candidato tuvo que empezar a aterrizar su agenda de seguridad y para ello, encargó la tarea de articular y socializar una propuesta de seguridad a Arturo Durazo Montaña, hoy recompensado con la gubernatura en el estado de Sonora.

Un momento clave fue la presencia de ese personaje en un seminario organizado por el Colegio de México el 24 de abril de 2018. Con la obsequiosa hospitalidad del profesor Lorenzo Meyer, Durazo explicó el fracaso del modelo de seguridad implementado en los dos sexenios previos (2006-2012 y 2012-2018) y apuntaba como evidencia un saldo de 78 homicidios al día. Entre otros elementos, también diagnosticó el creciente desgaste de las Fuerzas Armadas por su incorporación en tareas de seguridad.

Y allí se formuló, a nombre del candidato, el presunto “cambio de paradigma en seguridad” y de hecho, esa fue la primera de todas las propuestas anunciadas. Lo dijo de la siguiente manera:

“Nuestra estrategia propone **mudar el actual paradigma de uso de la fuerza por la construcción gradual de una**

auténtica seguridad humana, que atienda de raíz las causas políticas, económicas y sociales que han dado origen a la descomposición que vive nuestro país”<sup>8</sup>.

Ese pronunciamiento se habría de concretar, según prometió el portavoz de AMLO, en las siguientes acciones anunciadas en ese mismo evento:

- La coordinación de las acciones de seguridad la habría de realizar personalmente el presidente.
- Mejorar y dignificar las condiciones laborales del personal de seguridad.
- Hacer políticas de prevención especialmente donde haya más violencia.
- Reducir la disponibilidad de jóvenes para el sicariato mediante el incremento de oportunidades laborales y educativas.
- Rescatar el campo e implementar un programa nacional de sustitución de cultivos ilegales.
- Combatir los delitos que más afectan a la población.
- Coordinarse con autoridades estatales y municipales “sin echarse la bolita unos a otros” [sic]
- Regresar paulatinamente a las Fuerzas Armadas a sus Cuarteles al ritmo que se vayan profesionalizando los cuerpos policiales que habrían de sustituirlas.
- Profesionalizar a las policías municipales e integrarlas en un solo modelo en el que participen policías federales, estatales y municipales.
- Crear un auténtico servicio policial de carrera.
- Cancelar el uso faccioso de la inteligencia civil y crear un órgano de Estado.
- Impulsar y dignificar el sistema penitenciario.
- Atacar el consumo de drogas como un asunto de salud y no de delincuencia.
- Priorizar la captura del dinero de los narcotraficantes y no tanto en los narcotraficantes mismos.
- Construir una receta mexicana [sic] para la pacificación del país.

<sup>8</sup> Presentación de Alfonso Durazo en el Seminario sobre violencia y paz: diálogo con Alfonso Durazo, realizado el 24 de abril de 2018 en el Colegio de México. Recuperado de: <https://violenciaypaz.colmex.mx/seminario/dialogo-con-alfonso-durazo-la-estrategia-de-seguridad-de-andres-manuel-lopez-obrador>

- Dar una respuesta integral al drama que viven las familias de las personas desaparecidas.

La inspección imparcial e informada de cada uno de los puntos contenidos en el anterior listado no resiste la prueba del contraste con la realidad. Las diversas secciones de este capítulo de Balance han aportado abundantes elementos para demostrar que “el cambio de paradigma” funcionó muy bien como una pieza retórica, pero no fue suficiente para mejorar la realidad del país en términos de seguridad.

### 2.5.2 La necia realidad

El anuncio oficial de un “cambio de paradigma” en seguridad se vio reflejado en el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*<sup>9</sup>. Allí se reiteró la idea de que desde 2006 se había instalado una política centrada en la fuerza militar y policial. Allí se denuncia airadamente que los gobiernos anteriores habían recurrido al “al empleo de las Fuerzas Armadas en su configuración de cuerpos de combate, se omitió la profesionalización de las corporaciones policiales y se entregó el manejo de la seguridad a autoridades extranjeras” (p. 16).

A 4 años de distancia, ese mismo diagnóstico que hizo el presidente López Obrador es vigente para evaluar las políticas que hoy están en marcha. En ese sentido, la realidad se impone para establecer que el “cambio de paradigma” en seguridad no sucedió. Ese cambio de paradigma solo ha existido en las palabras y no en los hechos, y enseguida se ofrecen algunas pruebas de ello.

#### a) Acusa el ejército y deposita en esa institución toda la política de seguridad

Cuando se cumplió el primer año del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, este afirmó ante un público simpatizante que se había aplicado un “cambio de paradigma” en seguridad, y para fundamentar su idea, añadió: “el alto mando militar le decía a los oficiales: ‘acábenlos y nosotros nos encargamos de los derechos humanos’. Esa absurda y desquiciada estrategia no se repetirá jamás”<sup>10</sup>.

Esa aseveración dramática daba a entender que antes se ordenaba, desde el alto mando militar, la ejecución extrajudicial. De ser cierta esa afirmación escandalosa debería sorprender menos la afirmación presidencial que su omisión para esclarecer esos

<sup>9</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2019.

<sup>10</sup> “Anuncia AMLO cambio de paradigma en seguridad; crímenes no cesan”, 2 de diciembre de 2019. Recuperado de: <https://www.e-consulta.com/nota/2019-12-02/nacion/anuncia-amlo-cambio-de-paradigma-en-seguridad-crimenes-no-cesan>

hechos tan terribles que supuestamente sucedieron, y que marcan la radical diferencia con su gobierno con las administraciones del pasado. Nada de eso sucedió. La acusación hecha por el presidente y el “cambio de paradigma” solo fueron palabras sin consecuencias.

Por el contrario, el presidente ha trasladado abiertamente a las Fuerzas Armadas el control de la seguridad pública. Su “cambio de paradigma” consistió en un fraude al Constituyente Permanente al crear una Guardia Nacional y dotarla con tropas y mando civil para dotarla en realidad mandos militares; y posteriormente, para lograr su adherencia orgánica a la Secretaría de la Defensa Nacional. Así, la presencia militar que antes se justificaba como una medida extraordinaria y temporal fue convertida por el presidente en una situación permanente, a lo que ninguno de sus predecesores se había atrevido.

### **b) Prometió la paz, pero los niveles de violencia siguen intactos**

El 1 de febrero de 2019 el presidente declaró “ya no hay guerra”. “Oficialmente se acabó la guerra. Nosotros queremos la paz”. En la actualidad quizá el gobierno diga que ya no hace la guerra contra las organizaciones criminales, pero entonces

¿quién está matando a las 73 personas que en promedio son asesinadas diariamente en el país<sup>11</sup>? Cuando el entonces candidato presidencial y su equipo comenzaban a hablar de un “cambio de paradigma” había un promedio de 78 homicidios diarios, lo que significa que la magnitud solo ha cambiado en el margen, no en el impacto central.

### **c) Aseguró que iba a combatir las adicciones sin criminalizar, pero sí criminaliza**

Un gobierno que se proclama como progresista pero que en realidad es profundamente conservador, tanto o más que los gobiernos del pasado. El “cambio de paradigma” en materia de adicciones se sigue a la inercia de administraciones anteriores para desalentar la oferta de sustancias ilegales.

La página institucional de la Comisión Nacional contra las Adicciones (CONADIC) hace eco de ese presunto “cambio de paradigma” cuando expresa institucionalmente en la descripción de la *Estrategia Nacional para la Prevención de Adicciones* que:

“el modelo prohibicionista criminalizaba a las personas con consumo problemático y reducía sus probabilidades de recibir tratamiento,

<sup>11</sup> Según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en diciembre de 2022 se iniciaron 2 mil 255 carpetas de investigación por homicidio doloso.

reinserción social y rehabilitación, en caso de que lo requirieran”<sup>12</sup>.

El supuesto contraste que ofrece la actual estrategia gubernamental incluye la reiteración de la red de unidades ambulatorias para la atención primaria en adicciones, creada desde el 2007 y que entonces se llamaban “Centros Nueva Vida”. Además de cambiarle ese nombre a la red, ahora la política de adicciones está supuestamente “centrada en comprender y atender los factores del entorno que influyen en el consumo, evitando criminalizar, estigmatizar y marginar a las personas que consumen”.

Pese al “cambio de paradigma” que no criminaliza, los spots institucionales del CONADIC contienen el siguiente guión, en el que se demuestra que no hubo un cambio de paradigma, sino una reiteración —en sus peores modos— de las políticas anteriores:

“Mafioso, narco, cocinero, buchona, dealer, mula... No importa cómo te disfraces para traficar o meterte drogas químicas. De todas formas te destruyes. La sangre de las drogas nos mancha a todos. Mejor métete esto en la cabeza: Si te drogas, te dañás. Si necesitas ayuda llama a la línea de

la vida: 800 911 2000. Para vivir feliz no necesitas meterte nada”<sup>13</sup>.

El “cambio de paradigma en seguridad” que tanto presume el gobierno cuando se refiere a sus políticas de seguridad fue y sigue siendo un recurso retórico. Esa frase, repetida en arengas de campaña, formalizada en el Plan Nacional de Desarrollo e invocada a la primera provocación en cada conferencia mañanera del presidente no tiene fundamento en la realidad. Lo que hemos documentado es que este gobierno ha sido omiso para brindar resultados diferentes a los generados por otros gobiernos.

La crisis de inseguridad y violencia que vive el país sigue intacta en sus magnitudes, pero agudizada en la acumulación de sus efectos. Ahora ya no solo es el estupor frente a una tragedia que no conocíamos, sino la indignación acumulada por tantos años perdidos frente a la oportunidad de cambiar el modo de hacer políticas en seguridad.

<sup>12</sup> Recuperada de: <https://www.gob.mx/salud/conadic/acciones-y-programas/campana-nacional-contras-las-adicciones-en-tiempos-de-covid-19-y-salud-mental>

<sup>13</sup> Comerciales radiofónicos “La línea de la vida”. Gobierno de México 2022. Recuperado de: <https://youtu.be/7WuEuU1B1o>

## Escenarios de seguridad para 2023

Estamos entrando en el último tercio de la administración federal y por ende, se torna necesario prever cuáles podrían ser los escenarios de seguridad que se podrían observar en 2023 con la finalidad de optimizar la toma de decisiones de los actores sociales tales como: autoridades de seguridad y justicia, organizaciones de la sociedad civil, unidades económicas del sector privado así como la ciudadanía.

Como señala Palacios (2017), “la planificación de escenarios es un proceso de apoyo para los tomadores de decisiones para ayudarlos a enfrentar la incertidumbre al perseguir los objetivos de la organización y aún así tener la capacidad de sostenerse.

La planificación de escenarios no se trata de eliminar los riesgos existentes sino de comprenderlos mejor y sus posibles consecuencias y, por lo tanto, cómo adaptarse a la nueva situación.”

La planeación con base en escenarios es una herramienta útil en contextos con alto dinamismo y en aquellos donde apremie una respuesta ágil a los riesgos emergentes y sus posibles impactos. El ámbito de la seguridad satisface estos criterios a cabalidad. En el ONC, nos dimos a la tarea de realizar un ejercicio de planeación de escenarios con un horizonte a 2023 tomando en cuenta las siguientes tres fuentes de riesgos:

- a. Incidencia delictiva y fenómenos criminales
- b. Acciones y políticas de gobierno
- c. Otros

De cada fuente de riesgos se propuso una batería de variables a partir de las cuales se operacionalizaron 73 riesgos distintos. Posteriormente, se elaboró un cuestionario que se aplicó al personal del Observatorio Nacional Ciudadano. Se sistematizó la información y se procedió al análisis de riesgos.

Una vez que se determinaron los riesgos más críticos en función de su probabilidad de ocurrencia y la severidad de sus consecuencias, se estructuraron cuatro escenarios a partir de dos dimensiones siguiendo la propuesta de Palacios (2017):

- a. La situación de seguridad
- b. La capacidad estatal para administrar los riesgos



### 3.1 CLASIFICACIÓN DE RIESGOS

#### A. Incidencia delictiva y fenómenos criminales

A continuación se muestran los resultados del análisis de riesgos de incidencia delictiva y fenómenos criminales atendiendo a su probabilidad subjetiva de ocurrencia y la severidad o impacto del mismo. La tabla contiene una descripción de cada variable, la probabilidad promedio de ocurrencia, un puntaje de severidad y una calificación de riesgo obtenida a partir de la multiplicación de la probabilidad por la severidad<sup>14</sup>.

**TABLA 5. Análisis de riesgos de incidencia delictiva y fenómenos criminales**

Variables de incidencia delictiva y fenómenos criminales	Probabilidad	Severidad	Riesgo	Nivel de riesgo
Haya injerencia de grupos delictivos en elecciones de Coahuila	0.74	3.42	2.52	ALTO
Ocurran feminicidios o intentos de feminicidio con alta repercusión en la opinión pública	0.70	3.47	2.42	
Se agudicen las extorsiones con efectos en cadenas de suministro	0.70	3.42	2.39	
Haya injerencia de grupos delictivos en elecciones de Estado de México	0.68	3.42	2.34	
La incidencia de extorsión aumente	0.70	3.26	2.28	
La incidencia de feminicidios aumente	0.67	3.37	2.26	
Haya un reacomodo de grupos delictivos en zonas del territorio y en mercados ilícitos	0.67	3.37	2.26	
Ocurran homicidios de periodistas	0.71	3.16	2.24	
Ocurran bloqueos carreteros y de vías de comunicación por parte de grupos delictivos	0.67	3.32	2.23	
Ocurran ataques cibernéticos dirigidos a la administración pública federal	0.62	3.47	2.15	
La incidencia de delitos cibernéticos con alto impacto social aumente	0.67	3.16	2.12	
Se descubran fosas clandestinas o de sitios de entierro múltiples con amplia publicidad en medios	0.66	3.11	2.04	
Ocurran ataques a instalaciones físicas y/o personal de unidades económicas	0.61	3.32	2.01	
Ocurran bloqueos carreteros y de vías de comunicación por parte de actores sociales legales (víctimas de algún delito, asociaciones, etc)	0.64	3.11	2.00	

<sup>14</sup> Cabe destacar que estos datos no tienen un sentido comparativo estricto. Tienen una naturaleza ordinal. Para la probabilidad se utilizó una escala de 4 niveles: Muy probable (0.75), algo probable (0.5), poco probable (0.25) y nada probable (0). Para la severidad se utilizó una escala de 4 niveles: Muy severas (4), algo severas (3), poco severas (2) y nada severas (1). De esta forma, el rango del puntaje de riesgo va de 0 a 3 donde esta última se obtiene con una variable muy probable con consecuencias muy severas.

Variables de incidencia delictiva y fenómenos criminales	Probabilidad	Severidad	Riesgo	Nivel de riesgo
Ocurran homicidios y desapariciones con alta repercusión en la opinión pública	0.55	3.58	1.98	MEDIO
La incidencia de fraudes aumente	0.66	3.00	1.97	
La incidencia de homicidios dolosos aumente	0.64	3.05	1.97	
Ocurran enfrentamientos entre fuerzas federales, estatales y/o locales y grupos delictivos	0.67	2.89	1.94	
La incidencia de desapariciones forzadas y cometidas por particulares aumente	0.58	3.32	1.92	
Aparezcan nuevos focos rojos de secuestro, desapariciones u otras privaciones de la libertad	0.58	3.32	1.92	
Aparezcan nuevos focos rojos de homicidios dolosos	0.57	3.32	1.88	
Ocurran ataques e intimidación generalizados a la ciudadanía	0.54	3.42	1.85	
Incremente la venta y consumo de fentanilo en ciudades del país	0.59	3.11	1.84	
Ocurran homicidios de ambientalistas y defensores de derechos humanos	0.64	2.84	1.83	
Ocurran homicidios de candidatos a puestos de elección popular	0.58	3.16	1.83	
La incidencia de otros delitos vinculados con violencia de género (violencia familiar, violación, lesiones dolosas, entre otros) aumente	0.63	2.84	1.80	
Se integre la cadena de suministro de fentanilo en México (menor dependencia de insumos de importación)	0.55	3.16	1.75	
Ocurran secuestros, desapariciones u otras privaciones de la libertad con alta repercusión en la opinión pública	0.50	3.37	1.68	
La incidencia de secuestros y otros delitos contra la libertad aumenten	0.55	3.00	1.66	
Ocurran homicidios de policías y de funcionarios del sistema de justicia penal	0.57	2.84	1.61	
La incidencia de robos (a transeúnte, de vehículo, casa habitación, a negocio, a transportista, en transporte) aumente	0.55	2.79	1.54	
Ocurran homicidios de policías y funcionarios del sistema de justicia penal de jerarquía alta	0.45	3.32	1.48	BAJO
Ocurran homicidios de funcionarios públicos de jerarquía alta	0.39	3.47	1.37	
Haya respuestas institucionales reactivas ante manifestaciones en contra de la violencia de género	0.37	2.79	1.03	

Fuente: Elaboración del ONC

La variable con el mayor riesgo corresponde a la injerencia de grupos delictivos en Coahuila, mientras que la con menor riesgo es la presencia de respuestas institucionales reactivas ante manifestaciones en contra de la violencia de género.

Destaca que casi todos los riesgos de incidencia delictiva y fenómenos criminales tienen un nivel superior al bajo con puntajes por encima de 1.5. Del total de variables consideradas, 14 de estas reportan niveles altos de riesgo (puntajes mayores o iguales a 2). La composición de estos riesgos es diversa, ya que incorpora la incidencia de violencia de género, extorsiones, homicidios así como delitos cibernéticos.

Además de los riesgos vinculados con conductas específicas, llaman la atención algunas variables vinculadas con el comportamiento de grupos delictivos. A saber, la injerencia en las elecciones de Coahuila y Estado de México, el bloqueo de carreteras, el ataque a instalaciones de unidades económicas y/o el personal que labora en estas, así como conductas extorsivas con impactos en cadenas de suministro.

En el nivel medio de riesgos se clasificaron 17 variables cuya composición remite a delitos que atentan contra la libertad personal, la vida y la integridad personal. En este nivel se ubican

la mayoría de los perfiles de actores sociales relevantes que pueden ser víctimas de homicidios tales como ambientalistas, defensores de derechos humanos, candidatos a puestos de elección popular y personal dedicado a funciones policiacas y de procuración de justicia.

## B. Políticas de seguridad y acciones de gobierno

A continuación se muestran los resultados del análisis de riesgos de políticas de seguridad y acciones de gobierno atendiendo a su probabilidad subjetiva de ocurrencia y la severidad o impacto del mismo.

**TABLA 6. Análisis de riesgos de políticas de seguridad y acciones de gobierno**

Variables de política de seguridad y acciones de gobierno domésticas	Probabilidad	Severidad	Riesgo	Nivel de riesgo
Se asignen nuevas funciones a personal de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Nacional	0.64	3.37	2.17	ALTO
Se reduzca el espacio cívico de organizaciones de la sociedad civil mediante denostaciones u otros actos de intimidación	0.64	3.26	2.10	
Haya descoordinación entre niveles de gobierno para ejecutar acciones anticrimen	0.66	3.16	2.08	
Se reduzcan recursos en programas presupuestales de seguridad y justicia afines a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública	0.57	3.58	2.02	
Se presente deterioro reputacional de instituciones de seguridad (GN)	0.61	3.32	2.01	
Se cometan omisiones ante violaciones graves de ddhh en acciones operativas	0.64	3.05	1.97	MEDIO
Se fortalezca el discurso oficial sobre logros de seguridad	0.70	2.79	1.95	
Incrementen las críticas desde el gobierno federal relativas a la situación de seguridad en entidades con gobiernos de oposición	0.68	2.84	1.94	
Haya presiones de otros gobiernos para priorizar acciones relativas a temas de seguridad nacional	0.63	3.05	1.93	
Haya operación político electoral de dependencias de gobierno de la administración pública federal	0.62	3.11	1.92	
Haya operación político electoral de dependencias de gobierno de la administración pública estatal	0.62	3.05	1.89	
Se cometan violaciones graves de ddhh en acciones operativas (tortura, ejecuciones extrajudiciales, etc)	0.58	3.16	1.83	
Haya tensiones interinstitucionales de las dependencias del gobierno federal	0.59	3.05	1.81	
Ocurra algún escándalo de corrupción en el ámbito de la seguridad y justicia o de algún funcionario de la administración pública federal	0.54	3.11	1.68	

Variables de política de seguridad y acciones de gobierno domésticas	Probabilidad	Severidad	Riesgo	Nivel de riesgo
Ocurra algún escándalo de vínculos con grupos delictivos de algún candidato o terceros relacionados a un puesto de elección popular	0.57	2.95	1.67	MEDIO
Se publiquen resoluciones judiciales de la SCJN que afecten leyes o artículos constitucionales modificados durante este gobierno en materia de seguridad y justicia	0.49	3.16	1.54	
Se liberen presos de alta relevancia por determinación judicial o se fuguen estos]	0.46	3.32	1.53	
Ocurra algún escándalo de vínculos con grupos delictivos de algún funcionario de la administración pública federal	0.46	3.26	1.50	
Se impulsen cambios legales relacionados con la prisión preventiva oficiosa (Art. 19)	0.47	3.05	1.45	BAJO
Se impulsen cambios legales sustantivos al Sistema Nacional de Seguridad Pública	0.46	3.11	1.43	
Ocurra la extradición de presos de alta relevancia	0.47	3.00	1.42	
Se mantenga la detención de objetivos prioritarios generadores de violencia	0.47	2.84	1.35	
Haya cambios de gabinete del gobierno federal (SSPC, SEDENA, SEMAR, SEGOB + gabinete de seguridad - titulares de secretaría y subsecretarías)	0.50	2.53	1.26	
Aumente el estado de fuerza en entidades con problemas de seguridad emergentes	0.46	2.63	1.21	
Haya cambios en criterios de asignación y distribución de personal policiaco ocasionados por la política migratoria	0.43	2.53	1.10	
Aumente el estado de fuerza en entidades sin problemas de seguridad emergentes (coyunturas o reforzamiento fronterizo)	0.38	2.79	1.06	
Cambie el titular del Fiscal General de la República	0.43	2.42	1.05	
Se organicen juicios políticos contra gobernadores o ex gobernadores acusados de algún delito	0.34	2.89	0.99	
Se creen coordinaciones u otras formas organizativas dentro de la administración pública federal para prevenir o combatir algún delito en específico	0.37	2.42	0.89	
Haya cambios sustantivos en decisiones estratégicas de seguridad (golpe de timón)	0.21	2.89	0.61	
Se fortalezcan las acciones de aseguramiento de drogas e insumos	0.25	2.21	0.55	

Fuente: Elaboración del ONC

La variable con el mayor riesgo corresponde a la asignación de nuevas funciones al personal de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Nacional, mientras que la con menor riesgo es el fortalecimiento de acciones de aseguramiento de drogas e insumos.

Destaca que 18 riesgos de políticas de seguridad y acciones de gobierno tienen un nivel entre medio y alto con puntajes por encima de 1.5. Sin embargo, de las 18 solo 5 son de riesgo alto. De estos, 2 se refieren a la operación de la GN y de las Fuerzas Armadas. Otro riesgo llamativo es la reducción del espacio cívico de organizaciones de la sociedad civil mediante denostaciones y otros actos de intimidación. Cabe notar que ambos riesgos pueden interactuar.

En el nivel medio de riesgos se clasificaron 13 variables cuya composición remite a acciones de gobierno diversas por su orientación y ejecución, pero con elementos con un carácter político contingente. Se consideran riesgos relativos al discurso, la posibilidad de ocurrencia de algún escándalo de corrupción o de vínculos con grupos delictivos, acciones y omisiones ante violaciones graves de derechos humanos, así como la operación político electoral de dependencias de gobierno, entre otras.

Por último, en el nivel bajo de riesgos se clasificaron 13 variables con una naturaleza predominantemente operativa, de estructura orgánica y de cambios legales. Destaca que se considera poco probable un cambio en las decisiones estratégicas de seguridad lo cual se traduce en que al menos durante 2023, no se esperan siquiera ajustes a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública pese a que el contexto es distinto.

### C. Otros riesgos

A continuación se muestran los resultados del análisis de otros atendiendo a su probabilidad subjetiva de ocurrencia y la severidad o impacto del mismo.

Tabla 7. Análisis de otros riesgos

Otros riesgos	Probabilidad	Severidad	Riesgo	Nivel de riesgo
Incremento o persista de la inflación	0.57	3.58	2.02	ALTO
Haya señalamientos por parte de organizaciones internacionales al gobierno federal sobre acciones u omisiones en materia de seguridad, justicia y derechos humanos	0.58	3.11	1.80	MEDIO
Haya una disminución significativa de la actividad económica	0.49	3.68	1.79	
Empresas trasladen actividades productivas a la frontera norte (nearshoring)	0.54	3.26	1.76	
Salgan empresas extranjeras de México por problemas de seguridad o que suspendan parcialmente operaciones	0.46	3.47	1.60	
Se publiquen resoluciones judiciales en otros países que afecten el entorno de seguridad en México	0.42	3.16	1.33	BAJO
Designen como grupos terroristas a organizaciones delictivas en México por parte del gobierno de EEUU	0.33	3.32	1.09	
Haya un incremento significativo de casos de COVID (o aparición de nuevas variantes de preocupación epidemiológica) que amerite nuevas políticas de confinamiento social	0.29	3.32	0.96	

Fuente: Elaboración del ONC

La variable con el mayor riesgo corresponde al incremento o persistencia de la inflación. Aunque esta variable es de naturaleza económica, sí se vincula con la seguridad a partir de mecanismos causales tan diversos como la extorsión o el cobro de cuotas en sectores primarios y secundarios, el incremento de robos y mermas de las empresas, reducción del poder adquisitivo de las personas

que resulte en una mayor probabilidad de comisión de ciertos delitos patrimoniales por necesidad o por otros motivos, entre otros.

En el nivel medio de riesgos convergen riesgos para las empresas vinculados con la reubicación de sus operaciones en la frontera norte, pero también con su posible salida o suspensión de operaciones. Sin duda,

este riesgo debería monitorearse con mayor precisión geográfica en análisis posteriores.

Finalmente, en el nivel de riesgo bajo se identifican factores externos como las posibles resoluciones judiciales dictadas en otros países, así como la designación de las organizaciones criminales mexicanas como terroristas. La variable con menor riesgo corresponde a un posible repunte de Covid que amerite nuevas políticas de confinamiento social.



### 3.2 PLANTEAMIENTO DE ESCENARIOS

Se configuran a partir de dos ejes que resultan en 4 escenarios distintos:

1. Escenario 1: La situación de seguridad mejora, pero la capacidad estatal de administrar los riesgos disminuye
2. Escenario 2: La situación de seguridad mejora y la capacidad estatal de administrar los riesgos aumenta
3. Escenario 3: La situación de seguridad empeora y la capacidad estatal de administrar los riesgos disminuye
4. Escenario 4: La situación de seguridad empeora, pero la capacidad estatal de administrar los riesgos aumenta

- Entorno económico con bajo o nulo crecimiento económico

- Persistencia de grupos delictivos con operaciones en el territorio

La situación de seguridad evolucionará en función de los riesgos de incidencia delictiva y fenómenos criminales los cuales se monitorean a partir de los indicadores y disparadores dispuestos en la siguiente tabla:

Algunos de los supuestos de partida aplicables para todos los escenarios son los siguientes:

- Deficiencias en el sistema de justicia penal que culminan en altos índices de impunidad tanto para delitos del fuero común como del federal
- Persistencia de baja denuncia para la mayoría de los delitos del fuero común

**TABLA 8. Monitoreo de indicadores y disparadores de riesgos de incidencia delictiva y fenómenos criminales**

Nivel de riesgo	Variables de incidencia delictiva y fenómenos criminales	Indicadores y disparadores a monitorear
<b>ALTO</b>	Haya injerencia de grupos delictivos en elecciones de Coahuila	Entrega de apoyos a la población civil vinculados con alguna candidatura, amenaza o coacción a la población civil, operaciones financieras sospechosas, evidencia fotográfica de miembros de grupos delictivos con miembros de los equipos de la candidatura.
	Ocurran feminicidios o intentos de feminicidio con alta repercusión en la opinión pública	Conteo de casos en medios de comunicación de circulación nacional y redes sociales.
	Se agudicen las extorsiones con efectos en cadenas de suministro	Conteo de casos en noticias y reportajes, reportes especializados, conocimiento de expertos
	Haya injerencia de grupos delictivos en elecciones de Estado de México	Entrega de apoyos a la población civil vinculados con alguna candidatura, amenaza o coacción a la población civil, operaciones financieras sospechosas, evidencia fotográfica de miembros de grupos delictivos con miembros de los equipos de la candidatura.
	La incidencia de extorsión aumente	Estadísticas de carpetas de investigación y víctimas de los delitos seleccionados
	La incidencia de feminicidios aumente	Estadísticas de carpetas de investigación y víctimas de los delitos seleccionados (añadir homicidios dolosos de mujeres)
	Haya un reacomodo de grupos delictivos en zonas del territorio y en mercados ilícitos	Noticias y reportajes, reportes especializados, conocimiento de expertos que refieran cambios en zonas de operación, involucramiento en otros giros, actividades violentas, entre otras.
	Ocurran homicidios de periodistas	Conteo de casos en medios de comunicación de circulación nacional y reportes de organizaciones especializadas
	Ocurran bloqueos carreteros y de vías de comunicación por parte de grupos delictivos	Conteo de casos en medios de comunicación de circulación nacional y evidencia fotográfica de redes sociales.
	Ocurran ataques cibernéticos dirigidos a la administración pública federal	Conteo de casos en medios de comunicación de circulación nacional y en medios especializados sobre ciberseguridad.
La incidencia de delitos cibernéticos con alto impacto social aumente	Estadísticas de carpetas de investigación de los delitos seleccionados y reportes especializados sobre el tema	

Nivel de riesgo	Variables de incidencia delictiva y fenómenos criminales	Indicadores y disparadores a monitorear
<b>ALTO</b>	Se descubran fosas clandestinas o de sitios de entierro múltiples con amplia publicidad en medios	Conteo de casos en medios de comunicación de circulación nacional, evidencia fotográfica de redes sociales y reportes especializados
	Ocurran ataques a instalaciones físicas y/o personal de unidades económicas	Conteo de casos en medios de comunicación de circulación nacional y evidencia fotográfica de redes sociales.
	Ocurran bloqueos carreteros y de vías de comunicación por parte de actores sociales legales (víctimas de algún delito, asociaciones, etc)	Conteo de casos en medios de comunicación de circulación nacional y evidencia fotográfica de redes sociales.
<b>MEDIO</b>	Ocurran homicidios y desapariciones con alta repercusión en la opinión pública	Conteo de casos en medios de comunicación de circulación nacional y evidencia fotográfica de redes sociales
	La incidencia de fraudes aumente	Estadísticas de carpetas de investigación de los delitos seleccionados
	La incidencia de homicidios dolosos aumente	Estadísticas de carpetas de investigación y víctimas de los delitos seleccionados
	Ocurran enfrentamientos entre fuerzas federales, estatales y/o locales y grupos delictivos	Estadísticas oficiales de enfrentamientos reconocidos, noticias en medios de circulación nacional y local y evidencia de redes sociales
	La incidencia de desapariciones forzadas y cometidas por particulares aumenten	Estadísticas de carpetas de investigación de los delitos seleccionados así como estadísticas de personas desaparecidas y no localizadas
	Aparezcan nuevos focos rojos de secuestro, desapariciones u otras privaciones de la libertad	Estadísticas de carpetas de investigación de los delitos seleccionados
	Aparezcan nuevos focos rojos de homicidios dolosos	Estadísticas de carpetas de investigación de los delitos seleccionados y monitoreo de medios de comunicación
	Ocurran ataques e intimidación generalizados a la ciudadanía	Conteo de casos en medios de comunicación de circulación nacional y evidencia fotográfica de redes sociales
	Incrementa la venta y consumo de fentanilo en ciudades del país	Noticias y reportajes, estadísticas de asociaciones especializadas, conocimiento de especialistas
	Ocurran homicidios de ambientalistas y defensores de derechos humanos	Conteo de casos en medios de comunicación de circulación nacional, reportes de organizaciones especializadas

Nivel de riesgo	Variables de incidencia delictiva y fenómenos criminales	Indicadores y disparadores a monitorear
<b>MEDIO</b>	Ocurran homicidios de candidatos a puestos de elección popular	Conteo de casos en medios de comunicación de circulación nacional y reportes de consultoría
	La incidencia de otros delitos vinculados con violencia de género (violencia familiar, violación, lesiones dolosas, entre otros) aumente	Estadísticas de carpetas de investigación de los delitos seleccionados
	Se integre la cadena de suministro de fentanilo en México (menor dependencia de insumos de importación)	Detección de instalaciones y de producción de insumos para fentanilo
	Ocurran secuestros, desapariciones u otras privaciones de la libertad con alta repercusión en la opinión pública	Conteo de casos en medios de comunicación de circulación nacional
	La incidencia de secuestros y otros delitos contra la libertad aumenten	Estadísticas de carpetas de investigación de los delitos seleccionados
	Ocurran homicidios de policías y de funcionarios del sistema de justicia penal	Conteo de homicidios de policías y funcionarios del sistema de justicia penal
<b>BAJO</b>	Ocurran homicidios de policías y funcionarios del sistema de justicia penal de jerarquía alta	Conteo de homicidios de policías y funcionarios del sistema de justicia penal de jerarquía alta
	Ocurran homicidios de funcionarios públicos de jerarquía alta	Conteo de homicidios de policías y funcionarios del sistema de justicia penal de jerarquía alta
	Haya respuestas institucionales reactivas ante manifestaciones en contra de la violencia de género	Evidencia fotográfica de manifestaciones en contra de la violencia de género, declaraciones de autoridades

Fuente: Elaboración del ONC

En cambio, la capacidad estatal para administrar los riesgos lo hará conforme a los riesgos de políticas de seguridad y acciones de gobierno domésticas. Proponemos la siguiente batería de indicadores y disparadores:

**TABLA 9. Monitoreo de indicadores y disparadores de riesgos de políticas de seguridad y acciones de gobierno**

Nivel de riesgo	Variables de política de seguridad y acciones de gobierno domésticas	Indicadores y disparadores a monitorear
<b>ALTO</b>	Se asignen nuevas funciones a personal de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Nacional	Declaraciones de autoridades anunciando alguna nueva función asignada al personal de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Nacional
	Se reduzca el espacio cívico de organizaciones de la sociedad civil mediante denostaciones u otros actos de intimidación	Conteo de actos intimidatorios o denostaciones a organizaciones de la sociedad civil
	Haya descoordinación entre niveles de gobierno para ejecutar acciones anticrimen	Cantidad de operativos interinstitucionales y el resultado de estos
	Se reduzcan recursos en programas presupuestales de seguridad y justicia afines a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública	Actualización del ejercicio presupuestal de 2023
	Se presente deterioro reputacional de instituciones de seguridad (GN)	Mediciones de la ENSU, estadísticas de investigaciones internas, evidencia en redes sociales y medios de comunicación
<b>MEDIO</b>	Se cometan omisiones ante violaciones graves de ddhh en acciones operativas	Estadísticas de la CNDH, evidencia fotográfica de medios de comunicación y redes sociales
	Se fortalezca el discurso oficial sobre logros de seguridad	Conteo de declaraciones de autoridades federales, reportes mensuales del gobierno, informes de avances, publicaciones de redes sociales de los titulares de las dependencias.
	Incrementen las críticas desde el gobierno federal relativas a la situación de seguridad en entidades con gobiernos de oposición	Conteo de declaraciones de autoridades federales
	Haya presiones de otros gobiernos para priorizar acciones relativas a temas de seguridad nacional	Declaraciones de autoridades de otros países dirigidas a autoridades mexicanas federales o estatales
	Haya operación político electoral de dependencias de gobierno de la administración pública federal	Cambios de integrantes de puestos clave con manejo de recursos, incremento de la difusión de propaganda, comisión de delitos electorales, entre otros.
	Haya operación político electoral de dependencias de gobierno de la administración pública estatal	Cambios de integrantes de puestos clave con manejo de recursos, incremento de la difusión de propaganda, comisión de delitos electorales, entre otros.

Nivel de riesgo	Variables de política de seguridad y acciones de gobierno domésticas	Indicadores y disparadores a monitorear
<b>MEDIO</b>	Se cometan violaciones graves de ddhh en acciones operativas (tortura, ejecuciones extrajudiciales, etc)	Estadísticas de la CNDH, evidencia fotográfica de medios de comunicación y redes sociales
	Haya tensiones interinstitucionales de las dependencias del gobierno federal	Declaraciones de autoridades de distintas instituciones
	Ocurra algún escándalo de corrupción en el ámbito de la seguridad y justicia o de algún funcionario de la administración pública federal	Conteo y narración de casos a partir de medios de comunicación y redes sociales
	Ocurra algún escándalo de vínculos con grupos delictivos de algún candidato o terceros relacionados a un puesto de elección popular	Conteo y narración de casos a partir de medios de comunicación y redes sociales
	Se publiquen resoluciones judiciales de la SCJN que afecten leyes o artículos constitucionales modificados durante este gobierno en materia de seguridad y justicia	Resoluciones judiciales emitidas por la SCJN
	Se liberen presos de alta relevancia por determinación judicial o se fuguen estos]	Anuncios de las autoridades competentes
	Ocurra algún escándalo de vínculos con grupos delictivos de algún funcionario de la administración pública federal	Conteo y narración de casos a partir de medios de comunicación y redes sociales
<b>BAJO</b>	Se impulsen cambios legales relacionados con la prisión preventiva oficiosa (Art. 19)	Iniciativas de reformas constitucionales
	Se impulsen cambios legales sustantivos al Sistema Nacional de Seguridad Pública	Iniciativas de reformas y proyectos de ley
	Ocurra la extradición de presos de alta relevancia	Anuncios de las autoridades competentes
	Se mantenga la detención de objetivos prioritarios generadores de violencia	Estadísticas de detenciones y puestas a disposición emitidas por las autoridades, conteo de casos a partir de medios de comunicación
	Haya cambios de gabinete del gobierno federal (SSPC, SEDENA, SEMAR, SEGOB + gabinete de seguridad - titulares de secretaría y subsecretarías)	Anuncios oficiales de la institución
	Aumente el estado de fuerza en entidades con problemas de seguridad emergentes	Anuncios oficiales de la institución
	Haya cambios en criterios de asignación y distribución de personal policiaco ocasionados por la política migratoria	Anuncios oficiales de la institución
Aumente el estado de fuerza en entidades sin problemas de seguridad emergentes (coyunturas o reforzamiento fronterizo)	Anuncios oficiales de la institución	

Nivel de riesgo	Variables de política de seguridad y acciones de gobierno domésticas	Indicadores y disparadores a monitorear
<b>BAJO</b>	Cambie el titular del Fiscal General de la República	Anuncios oficiales de la institución
	Se organicen juicios políticos contra gobernadores o ex gobernadores acusados de algún delito	Solicitudes de juicio político en el Congreso de la Unión
	Se creen coordinaciones u otras formas organizativas dentro de la administración pública federal para prevenir o combatir algún delito en específico	Anuncios de creación de unidades o coordinaciones por parte de las autoridades, decretos de ley u otros mecanismos de la administración pública
	Haya cambios sustantivos en decisiones estratégicas de seguridad (golpe de timón)	Anuncios de cambios de políticas por parte de autoridades federales
	Se fortalezcan las acciones de aseguramiento de drogas e insumos	Estadísticas del Esfuerzo Nacional en la Lucha contra el Narcotráfico

Fuente: Elaboración del ONC

En tanto, de la clasificación de otros riesgos el indicador más relevante será la tasa de inflación actualizada periódicamente.

A continuación se proponen narrativas ficticias de los escenarios tomando como referencia la clasificación de riesgos:

## ESCENARIO 1:

# La situación de seguridad mejora, pero la capacidad estatal de administrar los riesgos disminuye

### Probabilidad de que la situación de seguridad mejore<sup>15</sup>: Baja

La situación de seguridad evoluciona favorablemente tras reducciones de al menos 5 delitos de alto impacto o tendencias laterales de algunos de estos. No aparecen nuevos focos rojos de homicidios dolosos ni de otros delitos respecto a los observados en años anteriores. Se limita la ocurrencia de homicidios de actores sociales relevantes como periodistas, activistas ambientales y defensores de derechos humanos, policías, funcionarios del sistema de justicia penal, entre otros. Se mitiga la injerencia de grupos delictivos en las elecciones de Coahuila y Estado de México. No ocurren ataques generalizados a la ciudadanía ni suceden bloqueos carreteros significativos ni ataques a funcionarios de alta jerarquía o candidatos a puestos de elección popular. Además, las extorsiones ralentizan su crecimiento y ya no se concentran en unidades económicas o cadenas de suministro relevantes para la economía.

### Probabilidad de que disminuya la capacidad estatal de administrar los riesgos: Media

Se descarta algún cambio de estrategia por parte del gobierno federal. Se le asignan nuevas funciones a las Fuerzas Armadas y a la Guardia Nacional que debilitan su desempeño regular y que las expone a un deterioro reputacional creciente. Hay subejercicios presupuestales en programas prioritarios. Se acentúan elementos del discurso para difundir logros de gobierno. Se da marcha atrás a cambios legales en materia de seguridad en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se mantienen o agudizan las tensiones interinstitucionales en el nivel federal y empiezan a observarse cambios de personal por operación político electoral de cara a los comicios de 2023 y 2024. Se conserva la política de detención de objetivos prioritarios generadores de violencia de organizaciones delictivas.

<sup>15</sup> Según la clasificación de riesgos, la mayoría de estos ocurrirá con una probabilidad mayor que



## ESCENARIO 2:

# La situación de seguridad mejora y la capacidad estatal de administrar los riesgos aumenta

### Probabilidad de que la situación de seguridad mejore: Baja

La situación de seguridad evoluciona favorablemente tras reducciones de al menos 5 delitos de alto impacto o tendencias laterales de algunos de estos. No aparecen nuevos focos rojos de homicidios dolosos ni de otros delitos respecto a los observados en años anteriores. Se limita la ocurrencia de homicidios de actores sociales relevantes como periodistas, activistas ambientales y defensores de derechos humanos, policías, funcionarios del sistema de justicia penal, entre otros. Se mitiga la injerencia de grupos delictivos en las elecciones de Coahuila y Estado de México. No ocurren ataques generalizados a la ciudadanía ni suceden bloqueos carreteros significativos ni ataques a funcionarios de alta jerarquía o candidatos a puestos de elección popular. Además, las extorsiones ralentizan su crecimiento y ya no se concentran en unidades económicas o cadenas de suministro relevantes para la economía.

### Probabilidad de que aumente la capacidad estatal de administrar los riesgos: Media

Se realizan ajustes a la estrategia por parte del gobierno federal. Ya no se le asignan nuevas funciones a las Fuerzas Armadas y a la Guardia Nacional. Se redistribuyen recursos presupuestales en programas prioritarios y con buen desempeño. Se diluyen o solucionan las tensiones interinstitucionales en el nivel federal y no se observan cambios de personal por operación político electoral de cara a los comicios de 2023 y 2024. Se conserva la política de detención de objetivos prioritarios generadores de violencia de organizaciones delictivas, pero acotada solo a los grupos delictivos más violentos. Se realizan ajustes al despliegue del estado de fuerza conforme a la incidencia delictiva. No ocurren escándalos o coyunturas que minen el desempeño y confianza en las instituciones

### ESCENARIO 3:

## **La situación de seguridad empeora y la capacidad estatal de administrar los riesgos disminuye**

### **Probabilidad de que la situación de seguridad empeore: Alta**

La situación de seguridad evoluciona desfavorablemente. Se alcanzan nuevos máximos históricos de al menos 5 delitos de alto impacto. Los homicidios dolosos repuntan y aparecen nuevos focos rojos en diversos puntos del territorio. Ocurren bloqueos carreteros así como homicidios de actores sociales relevantes como periodistas, activistas ambientales y defensores de derechos humanos, policías, funcionarios del sistema de justicia. Son recurrentes los casos de feminicidios y desapariciones de alto impacto en medios de comunicación. La injerencia de grupos delictivos en Coahuila y el Estado de México en las elecciones es notoria y severa para el resultado de la contienda. Ocurre al menos un ataque generalizado a la ciudadanía en alguna ciudad del país y se mantienen las extorsiones hacia unidades económicas con efectos en las cadenas de suministro y en la formación de precios.

### **Probabilidad de que disminuya la capacidad estatal de administrar los riesgos: Media**

Se descarta algún cambio de estrategia por parte del gobierno federal. Se le asignan nuevas funciones a las Fuerzas Armadas y a la Guardia Nacional que debilitan su desempeño regular y que las expone a un deterioro reputacional creciente. Hay subejercicios presupuestales en programas prioritarios. Se acentúan elementos del discurso para difundir logros de gobierno. Se da marcha atrás a cambios legales en materia de seguridad en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se mantienen o agudizan las tensiones interinstitucionales en el nivel federal y empiezan a observarse cambios de personal por operación político electoral de cara a los comicios de 2023 y 2024. Se conserva la política de detención de objetivos prioritarios generadores de violencia de organizaciones delictivas.

**ESCENARIO 4:****La situación de seguridad empeora, pero la capacidad estatal de administrar los riesgos aumenta****Probabilidad de que la situación de seguridad empeore: Alta**

La situación de seguridad evoluciona desfavorablemente. Se alcanzan nuevos máximos históricos de al menos 5 delitos de alto impacto. Los homicidios dolosos repuntan y aparecen nuevos focos rojos en diversos puntos del territorio. Ocurren bloqueos carreteros así como homicidios de actores sociales relevantes como periodistas, activistas ambientales y defensores de derechos humanos, policías, funcionarios del sistema de justicia. Son recurrentes los casos de feminicidios y desapariciones de alto impacto en medios de comunicación. La injerencia de grupos delictivos en Coahuila y el Estado de México en las elecciones es notoria y severa para el resultado de la contienda. Ocurre al menos un ataque generalizado a la ciudadanía en alguna ciudad del país y se mantienen las extorsiones hacia unidades económicas con efectos en las cadenas de suministro y en la formación de precios.

**Probabilidad de que aumente la capacidad estatal de administrar los riesgos: Media**

Se realizan ajustes a la estrategia por parte del gobierno federal. Ya no se le asignan nuevas funciones a las Fuerzas Armadas y a la Guardia Nacional. Se redistribuyen recursos presupuestales en programas prioritarios y con buen desempeño. Se diluyen o solucionan las tensiones interinstitucionales en el nivel federal y no se observan cambios de personal por operación político electoral de cara a los comicios de 2023 y 2024. Se conserva la política de detención de objetivos prioritarios generadores de violencia de organizaciones delictivas, pero acotada solo a los grupos delictivos más violentos. Se realizan ajustes al despliegue del estado de fuerza conforme a la incidencia delictiva. No ocurren escándalos o coyunturas que minen el desempeño y confianza en las instituciones.

# Referencias

Arteta, Itxaro (2018, 24 octubre). No apostaremos por la guerra ni por el uso de la fuerza, promete AMLO a víctimas - Animal Político. Recuperado 19 de enero de 2023, de <https://www.animalpolitico.com/2018/10/lopez-obrador-victimas-foros-guerra>

Aguilar, Tania (2022, 26 de agosto). Fentanilo “arcoíris”: CJNG y Cártel de Sinaloa expanden nueva variedad de droga en EU. El Financiero. <https://www.elfinanciero.com.mx/mundo/2022/08/26/fentanilo-arcoiris-cjng-y-cartel-de-sinaloa-expanden-nueva-variedad-de-droga-en-eu/>

Aguirre, Alberto (2019, 19 de febrero). Las rutas del fentanilo. El Economista. <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Las-rutas-del-fentanilo-20190218-0158.html>

Alcaldes de México (2018) Ellos será los nuevos gobernantes 2018-2024. <https://www.alcaldesdemexico.com/notas-principales/ellos-seran-los-nuevos-gobernantes-2018-2024/>

Ángel, Arturo (2020, 11 de mayo). Diez Grupos criminales lideran violencia y narcotráfico en sexenio de AMLO. Animal Político. <https://www.animalpolitico.com/2020/05/diez-grupos-criminales-lideran-violencia-narcotrafico-sexenio-amlo>

- Animal Político. (2018a, agosto 8). Foro por la paz: Víctimas de violencia exigen castigo a los culpables, AMLO les pide estar dispuestos a perdonar - Animal Político. Recuperado 19 de enero de 2023, de <https://www.animalpolitico.com/2018/08/momentos-foros-paz-juarez>
- Animal Político. (2018b, septiembre 14). En medio de reclamos y exigencias, AMLO acepta ruta de trabajo propuesta por víctimas de la violencia. Recuperado 19 de enero de 2023, de <https://www.animalpolitico.com/2018/09/amlo-desaparecidos-unidad-recursos>
- Animal Político. (2018c, octubre 8). Cancelan foros por la paz en 5 estados; no había condiciones para escuchar, dice Loretta Ortiz. Recuperado 19 de enero de 2023, de <https://www.animalpolitico.com/2018/10/foros-paz-amlo-cancelacion>
- Animal Político. (2019, 8 enero). El gobierno de AMLO pospone justicia transicional y atención a víctimas, denuncian activistas. Recuperado 19 de enero de 2023, de <https://www.animalpolitico.com/2019/01/amlo-justicia-transicional-victimas>
- Arista, Lidia (2021). Lantia: seis grupos criminales han crecido en el sexenio de AMLO. Expansión Política. <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/07/06/lantia-seis-grupos-criminales-han-crecido-en-el-sexenio-de-amlo>
- Beauregard, L. (2022b). “Un juez desecha la demanda de México contra los fabricantes de armas en EE UU”, El país. Disponible <https://bit.ly/3D98wGg>
- Beuregard, L. (2022). “México redobla su batalla legal para frenar el tráfico de armas desde Estados Unidos”, El País. Disponible en <https://elpais.com/internacional/2022-10-17/mexico-redobla-su-batalla-legal-para-frenar-el-trafico-de-armas-desde-estados-unidos.html>
- Brewer, S. (2021). “El Entendimiento Bicentenario: oportunidades y retos del nuevo capítulo en cooperación de seguridad entre Estados Unidos y México”, WOLA. Disponible en <https://www.wola.org/es/analisis/el-entendimiento-bicentenario-opportunidades-y-retos-del-nuevo-capitulo-en-cooperacion-de-seguridad-entre-estados-unidos-y-mexico/>
- Cámara de Diputados (2023) Composición porcentual de los Grupos Parlamentarios.
- Cámara de Diputados. (15 de octubre de 2019) Gaceta Parlamentaria número 5387-V, año XXII, Anexo V. Recuperado el 20 de enero del 2023 de: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/oct/20191015-V.pdf>.

Cámara de Diputados. LXV Legislatura (20 de enero del 2023). Reformas Constitucionales por Decreto en orden cronológico”. Recuperado el 20 de enero de 2023 de: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_crono.htm](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm)

Cámara de Senadores (2023) Integración de la LXV Legislatura. <https://www.senado.gob.mx/64/senadores/integracion>

Camhaji, E (2023).” La migración y la batalla contra el fentanilo dominan la conversación entre López Obrador y Biden”, El País. Recuperado el 22 de enero del 2023. Disponible en <https://elpais.com/mexico/2023-01-10/la-migracion-y-la-batalla-contra-el-fentanilo-dominan-la-conversacion-entre-lopez-obrador-y-biden.html>

CANIFARMA. (sin fecha). Informe Anual 2020-2021. Obtenido de <https://www.canifarma.org.mx/uploads/descargables/informe/2021/10.pdf>

Causa Común (2022) Galería del Horror; Atrocidades y eventos de alto impacto registrado en medios. [http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2022/11/Atrocidades\\_Ene\\_Oct\\_2022.pdf](http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2022/11/Atrocidades_Ene_Oct_2022.pdf)

Chanona, Alejandro (2019, 8 de enero). México, la reforma del sector seguridad y la estrategia contra la delincuencia organizada de Andrés

López Obrador. Elcano Real Institute. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/mexico-la-reforma-del-sector-seguridad-y-la-estrategia-contra-la-delincuencia-organizada-de-andres-manuel-lopez-obrador/>

Chavéz, Victor. (2021). Se dispara en 82.5% el robo de medicamentos durante 2020. Recuperado de: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/06/17/se-dispara-en-825-robo-de-medicinas-durante-2020/>

CMDPDH. (2017). La situación de la violencia relacionada con las drogas en México del 2006 al 2017: ¿es un conflicto armado no Internacional? Recuperado 19 de enero de 2023, de <https://antiguo.cmdpdh.org/project/la-situacion-de-la-violencia-relacionada-con-las-drogas-en-mexico-del-2006-al-2017-es-un-conflicto-armado-no-internacional/>

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (2021). Episodios de Desplazamiento Interno Forzado Masivo en México. Recuperado el 14 de septiembre del 2022 de <https://bit.ly/3RHYGjT>

Comisión Nacional de Búsqueda [CNB] (2022). Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas. <https://versionpublicar-npdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>

- Contreras R., Sánchez M. (2005). Reseña histórica de la reforma del Estado. Recuperado el 20 de enero de 2023 de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/2doCongresoNac/pdf/1FRCONTRERASPOEXP.pdf>
- Dittmar, Victoria (2018, 24 de septiembre). Los capos capturados durante el gobierno de Peña Nieto en México. InSight Crime. <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/capos-capturados-pena-nieto-mexico/> doi:10.1111/1467-923x.73.s1.3
- Doménech, Emilio (2022, 27 de diciembre). Fentanilo y adolescentes: los opioides siguen arrasando Estados Unidos. Newtral. <https://www.newtral.es/fentanilo-adolescentes-opioides-estados-unidos/20221227/>
- Drug Supply. Booklet 3. Disponible en: <https://bit.ly/2DLtRdB>
- Drug Use and Health Consequences. Booklet 2. Disponible en: <https://bit.ly/3bQbf8U>
- El Financiero. (2018, 25 octubre). Estos son los 8 compromisos de AMLO para lograr la paz. Recuperado 19 de enero de 2023, de <https://www.el-financiero.com.mx/nacional/estos-son-los-8-compromisos-de-amlo-para-lograr-la-paz/>
- García, K. (2023). “Ante el aumento de las muertes por sobredosis, se explica cómo comprobar la presencia de fentanilo en los medicamento”, The Angeles Times, Disponible en <https://www.latimes.com/espanol/california/articulo/2023-01-15/el-fentanilo-suele-mezclarse-con-otras-drogas-como-la-heroina-la-metanfetamina-y-la-cocaina>
- García, P. (2020 de junio de 2020). La otra pandemia. Obtenido de [https://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1699-714X2020000300178](https://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1699-714X2020000300178)
- García, Sara (2022, 10 de noviembre). Fentanilo: un asesino invisible en México. Insight Crime. <https://es.insightcrime.org/noticias/fentanilo-asesino-invisible-mexico/>
- Gearson, J. (2002). The Nature of Modern Terrorism. *The Political Quarterly*, 73(s1), 7–24.
- Global Witness (2022). Decade of defiance. Ten years of reporting land and environmental activism worldwide. <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/decade-defiance/#accounting-over-half-2021-attacks-mexico-colombia-and-brazil>
- Hernandez, C. (2020). La epidemia que comienza. El Universal. Recuperado el 22 de enero del 2023. Disponible en <https://onc.org.mx/fentanilo-la-epidemia-que-comienza>

Felbab-Brown, V. (2020) . Fending off fentanyl and hunting down heroin. <https://brook.gs/35mG5EX>

Infobae (2022, 8 de marzo). Narco en México. Cuáles son los cárteles más golpeados por el gobierno de AMLO. Infobae. <https://www.infobae.com/america/mexico/2022/03/08/narco-en-mexico-cuales-son-los-carteles-mas-golpeados-por-el-gobierno-de-amlo/>

Infobae (2023, 5 de enero). Así se vivió el Culiacanazo en 2019. El días más negro en la historia de Sinaloa. Infobae. <https://www.infobae.com/america/mexico/2023/01/05/asi-se-vivio-el-culiacanazo-en-2019-el-dias-mas-negro-en-la-historia-de-sinaloa/>

Instituto para la Gestión, Administración y Vinculación Municipal (IGAVIM) (2022). Tomas clandestinas. Ductos de Hidrocarburo y Gas LP. Ene-Sep 2022. <https://igavim.org/Documentos%20Generados/Reportes/2022%20TomasClandestinas%20EneSept.pdf>

Internal Displacement Monitoring Centre [IDMC] (2022a). IDMC Query Tool - Conflict and violence. Recuperado el 14 de septiembre de <https://bit.ly/3BdTX2E>

Internal Displacement Monitoring Centre [IDMC] (2022b). Informe Mundial sobre Desplazamiento

Interno de 2022. Recuperado el 14 de septiembre del 2022 de <https://bit.ly/3daVgYb>

International Crisis Group . (13 de noviembre de 2020). Violencia a prueba de virus. Obtenido de <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/83-virus-proof-violence-crime-and-covid-19-mexico-and-northern-triangle>

INTERPOL. (17 de noviembre de 2020). Delitos relacionados con la COVID-19: INTERPOL publica nuevas directrices para las fuerzas del orden. Obtenido de <https://www.interpol.int/es/Noticias-y-acontecimientos/Noticias/2020/Delitos-relacionados-con-la-COVID-19-INTERPOL-publica-nuevas-directrices-para-las-fuerzas-del-orden>

Long, C. y M. Verza (19 de enero del 2023). “Gran semana para las relaciones EEUU- México antes de cumbre”, The Angeles Times. Recuperado el 19 de enero del 2023.

López, Ernesto ( 13 de junio de 2022). De Fox a AMLO, Siete veces más militares en las calles. Animal Político. <https://www.animalpolitico.com/analisis/autores/ruta-critica/de-fox-a-amlo-siete-veces-mas-militares-en-las-calles>

Mantilla-Valbuena, Silvia Cristina. (2008). Más allá del discurso



- hegemónico: narcotráfico, terrorismo y narcoterrorismo en la era del miedo y la inseguridad global. *Papel Político*, 13(1), 227-260. Retrieved January 23, 2023, from [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S012244092008000100008&lng=en&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S012244092008000100008&lng=en&tlng=es).
- Montalvo, Tania (2015, 10 de octubre). Con Peña Nieto, El Chapo y Jalisco Nueva Generación dominan el negocio de la droga. *NarcoData, Animal Político*. <https://narcodata.animalpolitico.com/con-pena-el-chapo-y-jalisco-nueva-generacion-dominan-el-negocio-de-la-droga/>
- MUCD (México Unido Contra la Delincuencia) (2022). El negocio de la militarización en México. En: <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2022/09/El-negocio-de-la-militarizacion-version-web.pdf>
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el delito. (2020a). *World Drug Report*
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el delito. (2020b). *World Drug Report*
- ONC (2021) Por Un México seguro. Análisis de las propuestas de seguridad y justicia de los candidatos a gubernaturas y presidencias municipales/alcaldías.
- ONC. (2018). La seguridad y paz que el Estado nos debe ¿Qué ocurrió durante la transición? Recuperado 19 de enero de 2023, de [https://onc.org.mx/public/rednacionaldeobservatorios/public/onc\\_site/uploads/mex-seguro-la.pdf](https://onc.org.mx/public/rednacionaldeobservatorios/public/onc_site/uploads/mex-seguro-la.pdf)
- ONC. (2020). La Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2018-2024). Un análisis desde la perspectiva de coherencia de políticas públicas. Recuperado 19 de enero de 2023, de [https://onc.org.mx/public/rednacionaldeobservatorios/public/onc\\_site/uploads/ENSP2018-2024.pdf](https://onc.org.mx/public/rednacionaldeobservatorios/public/onc_site/uploads/ENSP2018-2024.pdf)
- ONUDC. (sin fecha). Impacto de la pandemia COVID-19 en la trata de personas.
- Ortiz, J. O. (2021, 18 octubre). Justicia transicional e historia. La 4T y sus fronteras políticas. *Chiapasparalelo*. Recuperado 19 de enero de 2023, de <https://www.chiapasparalelo.com/destacados/2021/10/justicia-transicional-e-historia-la-4t-y-sus-fronteras-politicas/>
- Palacios, G. (2017). From security levels to scenario Planning. GISF. Disponible en: <https://www.gisf.ngo/from-security-levels-to-scenario-planning/>
- Reina, Elena (17 de agosto de 2022). El fantasma del narcoterrorismo resucita en México. *El País*. <https://elpais.com>

- com/mexico/2022-08-17/el-fantasma-del-narcoterrorismo-resucita-en-mexico.html
- Rodríguez, Juan (2022, 25 de noviembre). México, la crisis por el fentanilo. Eje central. <https://www.ejecentral.com.mx/la-portada-mexico-la-crisis-por-el-fentanilo/>
- Secretaría de Gobernación [SEGOB] (2022). Diagnóstico de la Movilidad Humana en Aguascalientes. Recuperado el 14 de septiembre del 2022 de <https://bit.ly/3xo3RgJ>
- Secretaría de Gobernación [SEGOB] (2022). Informe Estadístico Agosto 2022. Mecanismo para la protección de personas defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/759010/2022\\_08\\_Informe\\_estadistico.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/759010/2022_08_Informe_estadistico.pdf)
- Sen, Sankar. "Features of Modern Terrorism." *The Police Journal*, vol. 66, no. 1, enero 1993, pp. 37-42, doi:10.1177/0032258X9306600105.
- Senado de la República LXIV LEGISLATURA. (15 de diciembre del 2022). Actividad legislativa primer año de ejercicio, Segundo Periodo Ordinario de la LXIV Legislatura. Recuperado el 20 de enero del 2023 de: [https://www.senado.gob.mx/64/pdfs/documentos\\_apoyo/64-65/LXV/Act\\_Legislativa\\_2APPO\\_LXV.pdf](https://www.senado.gob.mx/64/pdfs/documentos_apoyo/64-65/LXV/Act_Legislativa_2APPO_LXV.pdf)
- Senado de la República LXIV LEGISLATURA. (28 de abril del 2022). Actividad legislativa primer año de ejercicio, Segundo Periodo Ordinario de la LXIV Legislatura. Recuperado el 20 de enero del 2023 de: [https://www.senado.gob.mx/64/pdfs/documentos\\_apoyo/64-65/LXIV/ACT\\_LEGISLATIVA\\_LXV\\_1A\\_2P\\_\(SJ\).pdf](https://www.senado.gob.mx/64/pdfs/documentos_apoyo/64-65/LXIV/ACT_LEGISLATIVA_LXV_1A_2P_(SJ).pdf)
- Senado de la República LXIV LEGISLATURA. (Diciembre 2019). Actividad legislativa segundo año primer periodo. Recuperado el 20 de enero del 2023 de: [https://www.senado.gob.mx/64/app/documentos\\_de\\_apoyo/Doc\\_Apoyo\\_Agosto/files/1.Actividad\\_Legislativa\\_A2PPO.pdf](https://www.senado.gob.mx/64/app/documentos_de_apoyo/Doc_Apoyo_Agosto/files/1.Actividad_Legislativa_A2PPO.pdf)
- Senado de la República LXIV LEGISLATURA. (Septiembre 2019 - Agosto 2020). Actividad legislativa segundo año - LXIV Legislatura. Recuperado el 20 de enero del 2023 de: [https://www.senado.gob.mx/64/app/documentos\\_de\\_apoyo/Doc\\_Apoyo\\_Agosto/files/4.Actividad\\_Legislativa\\_SEGUNDO\\_ANIO.pdf](https://www.senado.gob.mx/64/app/documentos_de_apoyo/Doc_Apoyo_Agosto/files/4.Actividad_Legislativa_SEGUNDO_ANIO.pdf)
- Senado de la República. LXIV LEGISLATURA. (02 de junio del 2021). Actividad legislativa tercer año de ejercicio, LXIV Legislatura. Recuperado el 20 de enero del 2023 de: [https://www.senado.gob.mx/64/app/documentos\\_de\\_apoyo/Doc\\_Apoyo\\_Agosto/files/3.3er\\_anio\\_LXIV.pdf](https://www.senado.gob.mx/64/app/documentos_de_apoyo/Doc_Apoyo_Agosto/files/3.3er_anio_LXIV.pdf)

- Serrano Carreto, Mónica del Carmen. (2019). La estrategia de seguridad de AMLO. ¿De la pacificación a la militarización?. Revista IUS, 13(44), 207-228. Epub 01 de julio de 2019. <https://doi.org/10.35487/rius.v13i44.2019.615>
- Serrano, Mónica (2019) La estrategia de seguridad de AMLO. ¿De la pacificación a la militarización?. Revista IUS, Vol. 13 Núm. 44 (2019): Derecho, Ciencia Política y Seguridad en América Latina. <https://doi.org/10.35487/rius.v13i44.2019.615>
- SESNP (2023). Incidencia delictiva del fueron común. <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published>
- Staff (2022). “Demanda México a empresas de EU por tráfico ilícito de armas”, La Jornada. Disponible <https://bit.ly/3j6qPFf>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2023). Legislación Federal y de la Ciudad de México. Recuperado el 20 de enero del 2023 de: <https://legislacion.scjn.gob.mx/buscador/paginas/wfReformasResultados.aspx?q=rZIYFqANts7YJ0s7drjCRQ==>
- Turati, M. (2018, 21 agosto). Un «desastre», los Foros por la Pacificación. Proceso. <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2018/8/21/un-desastre-los-foros-por-la-pacificacion-210746.html>
- Velázquez, I. (12 de junio de 2022). Venden en tianguis medicina controlada. Obtenido de [https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?\\_\\_rval=1&urlredirect=/venden-en-tianguis-medicina-controlada/ar2418638](https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=/venden-en-tianguis-medicina-controlada/ar2418638)

# **Anexo**

## DESCRIPCIÓN DE LAS GUBERNATURAS DEL MAPA 1.

Aguascalientes	PAN	María Teresa Jiménez Esquivel
Baja California	MORENA	Marina del Pilar Ávila Olmeda
Baja California Sur	MORENA	Víctor Manuel Castro Cosío
Campeche	MORENA	Layda Elena Sansores San Román
Chiapas	MORENA	Rutilio Cruz Escandón Cadenas
Chihuahua	PAN	María Eugenia Campos Galván
Ciudad de México	MORENA	Claudia Sheinbaum Pardo
Coahuila	PRI	Miguel Ángel Riquelme Solís
Colima	MORENA	Indira Vizcaíno Silva
Durango	PRI	Esteban Alejandro Villegas Villarreal
Guanajuato	PAN	Diego Sinhue Rodríguez Vallejo
Guerrero	MORENA	Evelyn Cecilia Salgado Pineda
Hidalgo	MORENA	Julio Ramón Menchaca Salazar
Jalisco	MC	Enrique Alfaro Ramírez
México	PRI	Alfredo del Mazo Maza
Michoacán	MORENA	Alfredo Ramírez Bedolla
Morelos	PES	Cuauhtémoc Blanco Bravo
Nayarit	MORENA	Miguel Ángel Navarro Quintero
Nuevo León	MC	Samuel Alejandro García Sepúlveda
Oaxaca	MORENA	Salomón Jara Cruz
Puebla	MORENA	Sergio Salomón Céspedes Peregrina(Sustituto)
Querétaro	PAN	Mauricio Kuri González
Quintana Roo	MORENA	María Elena Hermelinda Lezama Espinosa
San Luis Potosí	PVEM	José Ricardo Gallardo Cardona
Sinaloa	MORENA	Rubén Rocha Moya
Sonora	MORENA	Francisco Alfonso Durazo Montaña
Tabasco	MORENA	Carlos Manuel Merino Campos(Interino)23
Tamaulipas	MORENA	Américo Villarreal Anaya
Tlaxcala	MORENA	Lorena Cuéllar Cisnero
Veracruz	MORENA	Cuitláhuac García Jiménez
Yucatán	PAN	Mauricio Vila Dosal
Zacatecas	MORENA	David Monreal Ávila



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