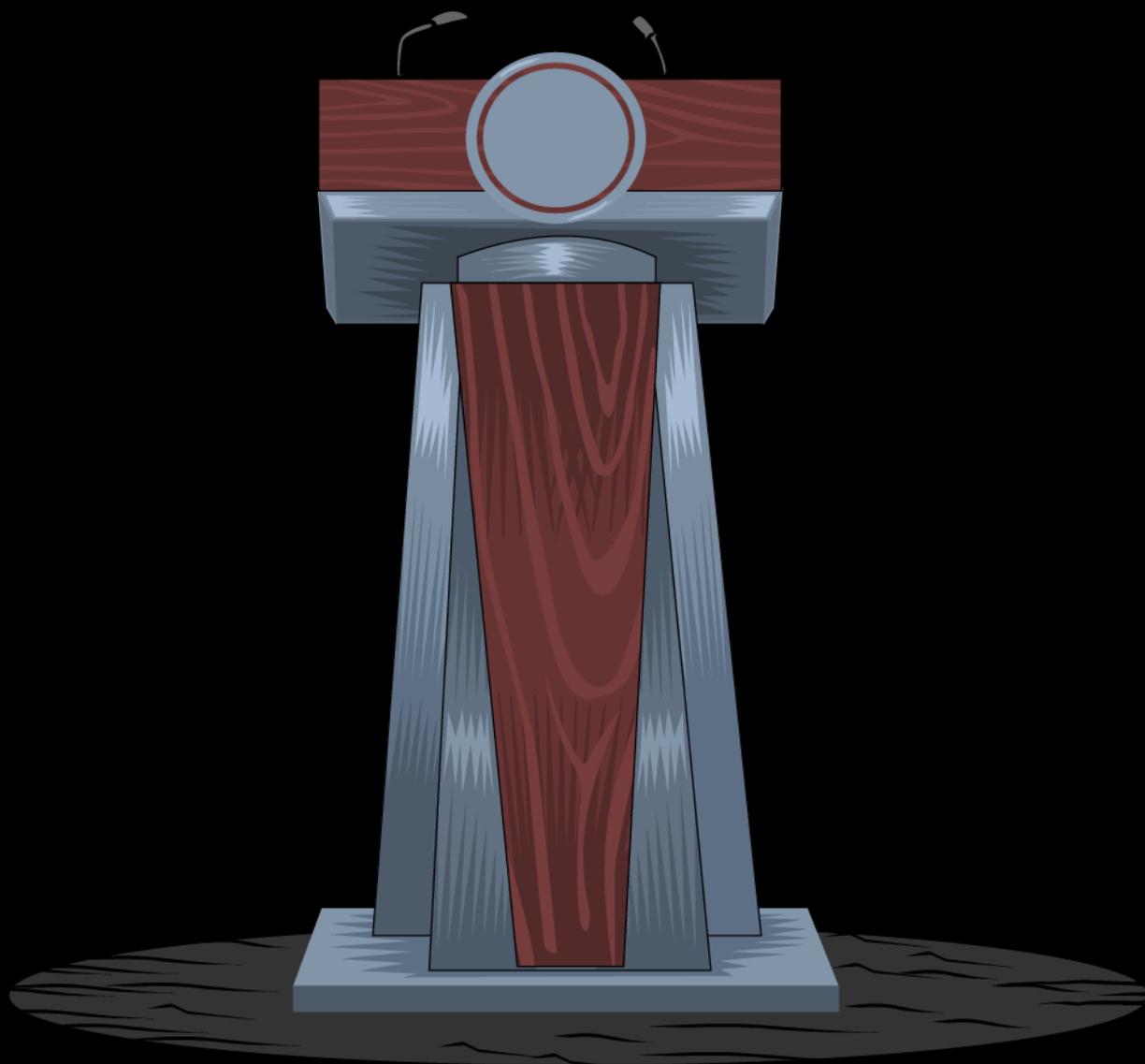


# Tres años sin Gobernabilidad, RESULTADOS, NI RUMBO FIJO EN SEGURIDAD



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

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

**AUTORES:** Doria del Mar Vélez Salas, Manuel Alejandro Vélez Salas, Laura Jimena Ambrosio Jaramillo, Gerardo Bonilla Alguera, Arturo Peláez Gálvez, Antonio Amador Arellano, Fernando Acosta Chávez, Jorge Monterrubio Salazar, Luis Jorge de la Peña Rodríguez, Karen Pérez García, Norma Angélica Bautista Santiago, Néstor Octavio Guerrero Rojas, Yair Enrique Canizalez Madrigal, José Ángel Fernández Hernández, Luis Diego Robledo Medrano, Daniela Estefanía Cristóbal Sánchez, Myrna Salazar Álvarez, María del Rosario Viguera Pliego.

**DISEÑO EDITORIAL:** Citlaly Andrade Paredes, Gabriela Fajardo Hernández

Primera edición, noviembre de 2021

ISBN en trámite

**Tres años sin gobernabilidad, resultados ni rumbo fijo en seguridad**

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

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 de los autores y del Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad.

# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>Elementos conceptuales de la gobernabilidad</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>Planeación y normatividad</b>	<b>16</b>
2.1 ¿Hay rumbo? La gobernabilidad y la planeación sectorial	16
2.2 ¿La legislación como instrumento de gobernabilidad? Mejor los decretos	23
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>Políticas contra delitos o actividades criminales específicas</b>	<b>32</b>
3.1 Un gobierno que causa ingobernabilidad: el huachicoleo	32
3.2 El fentanilo en la política de drogas: aseguramientos sin prevención ni reducción de daños	41
3.3 Flujos financieros ilícitos y gobernabilidad: El caso de la Lista de Personas Bloqueadas	51
3.4 La política contra el tráfico de armas: de los aseguramientos a la innovación diplomática	59
3.5 La piratería marítima en el Golfo de México: riesgo latente para la industria petrolera	69
3.6 La política antisequestro: ¿está la Coordinación Nacional Antisequestro en el olvido?	77

<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>Políticas relacionadas con la función policial y el sistema de justicia penal</b>	<b>85</b>
4.1 Espacio, delito y gobernabilidad	85
4.2 Gestión migratoria en tiempos de la Guardia Nacional	95
4.3 El divorcio entre el diseño y la implementación en la innovación institucional policial en México en los últimos años	104
4.4 Una procuración de justicia opaca y politizada	109
4.5 El gobierno y su desdén por las víctimas	122
<b>CAPÍTULO 5</b>	
<b>Políticas complementarias en materia de seguridad y justicia</b>	<b>132</b>
5.1 ¿Se respetan los derechos humanos? Claves desde la gobernabilidad	132
5.2 ¿La juventud mexicana como factor de gobernabilidad?	147
5.3 A tres años de la Implementación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas	155
5.4 La pobreza y criminalidad en el discurso y en la praxis	164
5.5 Derecho al acceso a la información pública, diez años de avance en el marco normativo y una deuda del gobierno mexicano para su garantía	175
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>188</b>
<b>REFERENCIAS</b>	<b>193</b>

# PRESENTACIÓN

Este 1 de diciembre en la Plaza de la Constitución de nuestra capital se llevará a cabo un evento masivo para celebrar el tercer aniversario de la toma de posesión como presidente de López.

López logró algo que en una democracia moderna suena difícil, más de 30 millones de votos a su favor, niveles de aprobación entre los más elevados del mundo y el control del Legislativo a través de su partido, Morena, y sus aliados.

El éxito electoral de López se puede resumir en su capacidad de comunicarse con las masas, en una imagen de hombre humilde y honesto, en la promesa de hacer todo diferente, transformar al país y llevar a México a ser un lugar seguro, justo y con bienestar.

Al cumplirse los tres años desde el inicio de este gobierno ¿hemos logrado pacificar al país, combatir la corrupción, acabar con los derroches del presupuesto público, abatir la desigualdad económica y social, generar bienestar en la sociedad y garantizar un crecimiento económico por encima del 6%? Los datos oficiales dicen que no.

Los últimos tres años han sido los más violentos de la historia de nuestro país; la desigualdad, la pobreza, la inflación y la depreciación del peso han llegado a niveles que no se veían en décadas; en tres años la economía nacional se ha contraído y el sector salud, como el sector educativo se encuentran colapsados.

Al cumplirse la mitad de este mandato presidencial es evidente que la serie de fracasos son responsabilidad de este gobierno y no culpa del pasado. Al sexenio le restan otros tres años y este gobierno puede hacer los cambios necesarios para retomar el rumbo y cumplir las promesas de campaña.

En el Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) queremos contribuir a identificar las fallas y proponer soluciones específicas en materia de seguridad y justicia. Con el estudio “Tres Años Sin Gobernabilidad, Resultados, ni Rumbo Fijo en Seguridad”, presentamos un análisis riguroso y objetivo de la supuesta estrategia en esta materia, las acciones y reformas planteadas por este gobierno.

Entre los hallazgos encontramos cómo, hasta la fecha, carecemos de un plan de acción, indicadores de desempeño y resultado, mecanismos de evaluación y los recursos suficientes para cristalizar el combate a los delitos y para permitir el acceso a la justicia a las víctimas.

Desde la publicación del Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana (PSSPC), del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y la ausencia de la publicación de los programas específicos que se debían desprender del programa sectorial, es evidente que no hay claridad de objetivos generales, metas ni consistencia en las acciones propuestas.

En el PSSPC se proponen políticas públicas diferentes a los que se proponen en el PND y en este no se establece la búsqueda de resultados, no se plantean posibles soluciones a los problemas identificados, no se aclara el beneficio concreto de las acciones propuestas ni que población resultará beneficiada de todo ello.

Esta incapacidad de definir un rumbo explica por qué, con base en los datos oficiales, podemos hablar de un fracaso en combatir los delitos.

La Estadística oficial confirma que los años más violentos de nuestra historia son 2019, 2020 y los primeros 10 meses de este 2021 respectivamente. En los primeros 35 meses de este gobierno se han registrado más de 103 mil homicidios dolosos, un 15% más de aquellos ocurridos en los 35 meses anteriores; un 68% más que en el mismo periodo de la administración de Peña y un 104% más que los primeros 35 meses de la administración de Calderón.

Misma situación se observa si analizamos los feminicidios, la trata de persona o el narcomenudeo, 2021, 2020 y 2019 son los peores años en la ocurrencia de estos delitos.

A este respecto, cabe recordar que el presidente ha declarado en reiteradas ocasiones que es falso que el feminicidio se encuentre en máximos históricos, que el motivo por el cual los registros oficiales marcan a esta administración como aquella en la que se disparó la violencia en contra de las mujeres, es debido a que “ahora sí se cuentan los feminicidios, ya que solo hasta ahora se legisló en esta materia”.

Lamentablemente las declaraciones del presidente son falsas, la legislación que definió el tipo penal de feminicidio se promulgó en el sexenio de Calderón y la estadística en materia se hizo pública desde la administración de Peña.

En materia de seguridad la actual administración arrancó con la supuesta lucha contra el robo de hidrocarburo, un delito que en voz del presidente ya no existe.

Sin embargo, los datos oficiales desmienten -de nuevo- el triunfalismo presidencial: en los primeros tres años del actual gobierno el huachicoleo creció un 163% respecto al mismo periodo de la administración de Peña y las pérdidas económicas acumuladas en los primeros tres años del presidente López son 80% más elevadas.

Inconsistencias en las políticas públicas y declaraciones falsas también las encontramos en la política de drogas y la estrategia de combate a la delincuencia organizada.

Si bien López por años insistió que el fuego no se apaga con fuego, que la política contra los cárteles debía ser de abrazos y no de balazos y que en México no se produce ni consume el fentanilo, la evidencia encontrada en “Tres Años Sin Gobernabilidad, Resultados, ni Rumbo Fijo en Seguridad”, pone de manifiesto que no ha habido cambios sustanciales en las políticas reactivas de seguridad respecto a Calderón o Peña y que en nuestro país hay cada vez más fentanilo ya que, tan solo si analizamos los decomisos de esta droga en estos últimos tres años, han aumentado en 1,306% comparado con el mismo periodo del gobierno anterior.

Por lo que refiere al tráfico y compraventa ilegal de armas; al número de grupos delictivos que operan en el país y su control territorial, la historia es similar, las acciones emprendidas no muestran resultados y las declaraciones no corresponden a la realidad.

Desde el inicio de esta administración no ha disminuido el flujo ni el comercio ilícito de armas; en tres años han crecido los grupos de delincuencia organizada y según varias fuentes, por lo menos el 40% del territorio nacional es controlado por el crimen organizado.

En “Tres Años Sin Gobernabilidad, Resultados, ni Rumbo Fijo en Seguridad”, también se puede analizar qué reformas normativas e institucionales se han llevado a cabo, con qué efectos; los resultados del combate a los activos criminales y al lavado de dinero; el desempeño de las fuerzas federales y qué avances se han logrado en combatir otros delitos. Una autentica recopilación de errores y fracasos.

De cara al magno evento del Zócalo capitalino ¿se justifica que el presidente convoque a celebrar estos tres años de su gobierno? Evidentemente por lo que refiere al rumbo y resultados en materia de seguridad y justicia, no. Tanto los datos oficiales como el análisis fino de las políticas, reformas y acciones describen que a la mitad de este sexenio sobran los fracasos y no hay nada qué celebrar.

Es deseo que el estudio “Tres Años Sin Gobernabilidad, Resultados, ni Rumbo Fijo en Seguridad”, sirva de corte de caja para el gobierno federal ayude al Ejecutivo a entender que urge un viraje en esta materia y por ende retome las recomendaciones que desde la sociedad civil le hacemos llegar.

Si López y su administración se cierran de nuevo a análisis objetivos y desatienden sus mismos datos oficiales, dejarán como legado centenares de miles de víctimas de homicidio, instituciones más débiles y una delincuencia organizada más fuerte respecto a lo que recibieron ese 1 de diciembre de 2018, que tanto insiste López en celebrar.

**Francisco Rivas**  
DIRECTOR GENERAL  
@frarivasCoL

# INTRODUCCIÓN

En diversas ocasiones, pero sobre todo a partir de su Tercer Informe de Gobierno (2020-2021), el Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, ha reiterado que en el país “hay gobernabilidad”. De acuerdo con sus propias aseveraciones, la evidencia de que en México predominan las condiciones de gobernabilidad radica en tres aspectos: a) “no se ha registrado “desbordamiento social”; b) ausencia de “violencia política”; y c) “se atiende al pueblo”. Esta concepción de la gobernabilidad resultado de un estiramiento conceptual. También es limitada y ajena el contexto democrático, pero sobre todo es falaz. La evidencia la refuta fácilmente.

Efectivamente, no ha habido ningún “desbordamiento social”, lo que sea que eso signifique. Sin embargo, el escenario actual indica más bien un desbordamiento criminal. De acuerdo con el Índice Global de Crimen Organizado (Global Initiative, 2021), México ocupa el cuarto lugar entre los países con mayor presencia criminal y debilidad institucional, solamente detrás de la República Democrática del Congo, Colombia y Myanmar. Peor aún, si se considera el indicador del tamaño del mercado criminal, México se ubica en la nada honrosa primera posición. Esto se debe fundamentalmente a la extensión de los negocios ilícitos asociados a la trata de personas, el tráfico de armas y diversos delitos ambientales.

Por otro lado, la ausencia de “violencia política” es una flagrante mentira. De acuerdo con datos del Séptimo Informe de Violencia Política en México (Etellect, 2021) en el proceso electoral de este año fueron asesinados 102 políticos y se registraron 339 amenazas en contra de aspirantes a distintos cargos de elección popular. Se trató de la segunda elección federal más violenta de la historia, únicamente detrás del proceso electoral de 2018. Finalmente, la “atención al pueblo” no logra traducirse en resultados tangibles a pesar de la retórica anclada en apoyos sociales. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social ha presentado datos contundentes del aumento en la pobreza. Entre 2018 y 2020 la población en situación de pobreza incrementó de 41.8% a 43.9%. Mientras que la que se encuentra en pobreza extrema pasó de 7% a 8.5% (CONEVAL, 2021). En tres años de gobierno la “atención al pueblo” se ha traducido en 5.9 millones más de personas en situación de pobreza.

No se puede exagerar la situación al extremo de decir que México es un Estado fallido. Aún no estamos en ese escenario, pero las condiciones de gobernabilidad se han deteriorado en los últimos tres años. Particularmente si consideramos que “una sociedad es gobernable cuando no existe demasiada diferencia entre las necesidades (problemas) y las capacidades (soluciones)” (Lefèvre, 2005, p. 195). Visto así, las condiciones de gobernabilidad en el país, son cada vez más precarias. Los problemas en materia de seguridad pública, procuración de justicia, derechos humanos y seguridad nacional se han agravado en el último trienio. Mientras que la alternativa de solución a éstos y otros ámbitos de la vida pública nacional se reducen cada vez más a la intervención de las Fuerzas Armadas. La brecha entre necesidades sociales y capacidades institucionales se ha ampliado con esta administración federal.

De acuerdo con Munck, en materia de gobernabilidad democrática la región latinoamericana se enfrenta a cuatro “desafíos colosales: corrupción, violencia, pobreza y desigualdad” (2003, p. 569). México no solo no es la excepción, sino que es un caso paradigmático de cómo estos retos estructurales se recrudecen cuando predomina la retórica sobre la política pública y el gobierno sucumbe a la tentación militarista en aras de incrementar la gobernabilidad entendida meramente como la capacidad de imponer decisiones. Siguiendo el argumento de Munck los escenarios de cambio se debaten entre “la antipolítica o la revalorización de la política (2003, p. 578). En el primer caso, “los magros resultados del modelo de desarrollo neoliberal... abren la puerta a la manipulación política por parte de actores autoritarios e incluso apuntan a la posibilidad de una ruptura de los regímenes democráticos” (Munck, 2003, p. 579).

A la distancia, este escenario luce como profecía para México. A tres años de gobierno, la administración federal se ha despojado de toda intención de aparentar el respeto al Estado de Derecho, de procurar condiciones de gobernabilidad democrática. En materia de seguridad pública estas medidas potencian los efectos negativos. Por eso, en el ONC decidimos dedicar una investigación colectiva más a observar sistemáticamente el desempeño gubernamental en asuntos de seguridad y justicia. En esta ocasión optamos por emplear los lentes analíticos de la gobernabilidad, fundamentalmente para someter a prueba los dichos desde el púlpito presidencia.

En este documento se reúnen **5 capítulos** que dan cuenta del fracaso gubernamental en materia de gobernabilidad. En el primer capítulo se ofrece un acercamiento conceptual en torno a la gobernabilidad. En el segundo, se describen y analizan las principales fallas en los procesos de planeación sectorial y en las prioridades de la agenda legislativa del Ejecutivo Federal. En el primero, se abordan temas que pueden ser de utilidad para entender el fracaso en materia de gobernabilidad.

En el tercer capítulo, se analizan políticas contra delitos o actividades criminales específicas como robo de combustible, piratería marítima, producción y comercio ilegal de fentanilo, tráfico de armas, flujos financieros ilícitos y secuestro.

En el cuarto capítulo se abordan temas nodales relacionados con la función policial y el aparato de justicia federal. Ahí se estudian las condiciones de gobernabilidad desde aspectos clave como la regionalización del fenómeno delictivo, la labor de la Guardia Nacional en materia migratoria, la insuficiente innovación en las labores policiales y las deficiencias en la procuración e impartición de justicia y en la atención a víctimas de delitos.

En el quinto y último capítulo se indaga sobre el papel de políticas adyacentes y complementarias en materia de seguridad y justicia que, bien implementadas, podrían contribuir a mejorar las condiciones de gobernabilidad del país. En concreto, se analiza el desempeño del gobierno federal y de órganos constitucionalmente autónomos en el rubro de los derechos humanos, acceso a la información pública, transparencia y rendición de cuentas. Así como la atención de crímenes severos como la desaparición forzada, y a sectores tradicionalmente excluidos como la juventud mexicana y la población en situación de pobreza.

En el ONC esperamos que este compendio de textos, resultado de miradas expertas en las respectivas materias, sean de utilidad para las y los lectores interesados en el bienestar de la república. La correcta y pertinente atención a los problemas públicos es el mejor indicador de gobernabilidad. Para que sea democrática debe procurar la construcción de consensos entre las distintas fuerzas políticas y actores sociales. Todo ello, no sobra decirlo, en estricto apego y respeto al Estado de Derecho. Como suele decir, con poca congruencia, el actual Presidente de la República: “al margen de la ley nada; por encima de la ley, nadie”.

## CAPÍTULO 1

# ELEMENTOS CONCEPTUALES DE LA GOBERNABILIDAD

Hace tres años entró en funciones una alternativa de gobierno, sostenida por un amplio respaldo social y con una serie de objetivos de transformación radical en la manera de gobernar. Los diferentes capítulos que contiene este reporte, elaborado por el Observatorio Nacional Ciudadano, dan cuenta de la manera en la que el gobierno federal ha incursionado en la solución de graves y diversos problemas que aquejan al país en materia de seguridad y justicia. En cada uno de esos capítulos se ofrecerá evidencia acerca de la magnitud de los retos que ya existían al inicio de este gobierno y la serie de medidas adoptadas al respecto.

En cada uno de esos capítulos se mostrarán cuáles han sido las prioridades seleccionadas por el gobierno, y cuáles han sido sus métodos favoritos para gobernar, así como las consecuencias e implicaciones de esas intervenciones. Se verá que este gobierno ha sido incapaz de generar resultados tangibles para mejorar las condiciones de seguridad y justicia en el país. Con ello ha debilitado la legitimidad inicial con la que inició su desempeño, y ha comprometido las condiciones de gobernabilidad en todo el país.

La gobernabilidad es un concepto de amplio uso en el discurso político y en los medios de comunicación, pero más allá de su utilidad para adornar los informes de gobierno o para llenar espacios en los partes informativos, la gobernabilidad es un aspecto clave para asegurar la viabilidad de un sistema político y social.

En las siguientes páginas se ofrecerá un acercamiento conceptual en torno a la gobernabilidad, a fin de comprender la gravedad de un escenario en el que las autoridades no quieren o no pueden cumplir con sus responsabilidades.

## Gobernabilidad centrada en el gobierno

La gobernabilidad involucra una amplia gama de acercamientos, que incluye nociones filosóficas, hasta aquellas con matices organizacionales y administrativos (Labra, p. 236), pero que de alguna manera aterrizan en dos visiones centrales. Las que enfatizan la eficacia del gobierno para cumplir sus cometidos; y aquella que destaca la interacción entre la sociedad y el gobierno. A continuación, se presentan los rasgos centrales de ambas posiciones.

El concepto de gobernabilidad comienza a construirse en los años 70, cuando se abrió una discusión sobre los problemas de control gubernativo en las democracias industrializadas, que dio lugar al Informe de la Comisión Trilateral sobre Gobernabilidad de las Democracias, elaborado por Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki (1975). En ese informe la idea central era que los problemas de ingobernabilidad, en las democracias de países altamente industrializados, provenía de la “sobrecarga” del Estado de bienestar, ante demandas y presiones de diversos grupos sociales.

De esta suerte, la definición más elemental de gobernabilidad indica que es la capacidad de gobernar y, por consiguiente, en esta acepción, el tono e importancia están asociados al gobierno. Así, la gobernabilidad es la “propiedad específica de los gobiernos y de los actores sociopolíticos; aquí importan la eficacia para llevar a cabo sus metas” (Rial, 1988, p. 11).

En el mismo sentido, la gobernabilidad es “una propiedad, cualidad o estado de las relaciones de gobierno, definida como un equilibrio dinámico entre las demandas articuladas por los actores sociales y la capacidad del sistema de toma de decisiones para responderlas de manera colectivamente aceptada (legítima) y eficaz” (Camou, 2020, p. 13).

Siguiendo a Camou (2000), los atributos centrales de la gobernabilidad son eficacia, legitimidad y estabilidad. La eficacia, dice Camou, es un aspecto de la gobernabilidad que subraya la eficacia en la gestión del gobierno. En ese sentido, la gobernabilidad se entiende como una propiedad de los sistemas políticos para alcanzar los objetivos del gobierno con el menor costo posible. Respecto a la legitimidad, indica Camou que la conexión entre legitimidad y el ejercicio del poder produce la reputación del gobierno como capaz de ofrecer soluciones de calidad de la acción gubernamental. Por último, la estabilidad consiste en la capacidad de un régimen para adaptarse institucionalmente a los cambios sociales.

Estos tres atributos configuran un significado de la gobernabilidad en la que importa saber qué tan capaz es el gobierno para accionar soluciones demandadas por la sociedad; sin embargo, se pierde de vista el papel de la sociedad para hacer visibles esas demandas y para articular mecanismos de interacción con el gobierno; de ahí la pertinencia de formular enfoques de gobernabilidad sensibles a las relaciones entre gobierno y sociedad.

### **Enfoque relacional de la gobernabilidad: la sociedad importa**

La creciente pluralidad de la sociedad civil y su mayor capacidad de incidencia en la esfera pública forman parte del contexto en el que se ha flexibilizado el significado de la gobernabilidad. Gradualmente se ha rebasado la idea de que la gobernabilidad concierne únicamente de la capacidad del gobierno para lograr objetivos socialmente útiles. Actualmente se destaca que la gobernabilidad no depende únicamente del gobierno, sino de la interacción que se da entre este y nuevos actores.

Así, la gobernabilidad puede ser vista como un atributo de la relación entre sociedad y gobierno. Desde ese ángulo, la gobernabilidad es la relación compleja entre gobierno y sociedad. Dicha relación se traduce en condiciones de gobernabilidad, las cuales involucran, ciertamente, una serie de atributos como la oportunidad, la efectividad, la aceptación social, la eficiencia y la coherencia de sus decisiones (Flisfisch, 1989).

La gobernabilidad entonces se muestra como un proceso dinámico en el que se puede observar el flujo de interacciones entre las demandas sociales para la provisión de una serie de bienes y servicios públicos, y la manera en la que los gobiernos logran, con diversos grados de eficacia, resolverlas. En función de la capacidad de los gobiernos para cumplir eficazmente con las demandas planteadas, la autoridad alcanza mayor legitimidad social que, a su vez, ampliará sus márgenes de maniobra para producir soluciones eficaces. El escenario inverso, supone que la acumulación de demandas sociales insatisfechas frente a la incapacidad gubernamental erosiona la legitimidad, y reduce la capacidad de intervención del gobierno.

### **Gobernabilidad y democracia: gobernabilidad democrática**

La gobernabilidad es un tema preocupación en América Latina que coincidió con las crisis de las economías desarrolladas, la emergencia de nuevos movimientos sociales y el agotamiento de los Estados de Bienestar (Díaz Moll, 2010). Frente a ese panorama histórico, especialmente agudo desde la década de los ochenta, la gobernabilidad ha sido uno de los principales ejes de evaluación de las democracias y del tipo de políticas públicas que se desarrollan en su interior.

Se ha indicado que la gobernabilidad significa la eficacia del gobierno o bien, la relación entre sociedad y gobierno inscrita en el proceso de hacer políticas públicas. Ante un escenario de severos ajustes en la capacidad de los gobiernos para proveer bienes y servicios públicos desde los años 80, la gobernabilidad es un atributo que permite observar el estado de salud de los regímenes políticos.

En efecto, si los gobiernos son más o menos eficaces para resolver problemas públicos no significa que lo hagan a partir de controles democráticos. Ello sugiere la importancia de incorporar, en la discusión sobre la gobernabilidad, el tema de la democracia.

De acuerdo con Labra “la gobernabilidad describe un proceso social y político, que incluye: leyes, instituciones y la cultura política de la sociedad. Se trata de una cuestión que admite grados, pero siempre dentro del Estado de Derecho” (2010, p. 236). Esto significa que el quehacer del gobierno y la manera en la que se propone cumplir con sus metas no es un asunto de mera eficacia; importa de manera absolutamente radical si las acciones gubernamentales se ajustan a marcos normativos precisos.

La gobernabilidad democrática –dice Díaz Moll– “no incumbe solo al gobierno o gobernante en turno, pues esto significaría adjudicarle una falsa paternidad que no estaría a la altura de las necesidades y expectativas del país” (2000, p. 57). Por ello, aunque es difícil el equilibrio entre la gobernabilidad y democracia es indispensable procurarlo: “pensar en la gobernabilidad al margen de la democracia estimula el germen del autoritarismo en aras, en el mejor de los casos, del gobierno eficiente, pero sin legitimidad ciudadana. De la misma manera, postular la democracia sin considerar la gobernabilidad puede derivar en situaciones de inestabilidad política” (Camou, 2020, p. 23).

### **Ingobernabilidad: gravedad e importancia**

La incapacidad de los gobiernos para cumplir sus funciones y la erosión de su legitimidad son la base de los desequilibrios en la relación con la sociedad. En el caso mexicano, ha sido claro que la democracia no ha bastado para satisfacer una agenda insatisfecha de bienes y servicios públicos. A decir, de Rogelio Hernández, “siguen pendientes los beneficios sociales y económicos que, en rigor no dependen de la competencia sino de las políticas que puedan poner en marcha los gobierno” (Hernández, 2014, p. 364).

Así, la falta de resultados gubernamentales es la causa de la ingobernabilidad, que expresa la virtual disolución del vínculo entre un gobierno y los miembros de una comunidad política y designa “a todo aquello que es incapaz de ser gobernado, es decir, que rebasa el cauce de las leyes e instituciones creadas para dirimir los conflictos en la sociedad” (Labra, p. 237). Es decir, la ingobernabilidad no es el carácter de una sociedad rebelde, sino el tenor de un gobierno que produce con su ineficacia una serie de males-tares sociales.

El balance general de esa situación consiste en que “las demandas sobre el gobierno democrático aumentan, mientras que la capacidad del gobierno democrático se estanca” (Crozier et al, 1975). Y si la gobernabilidad expresa la capacidad para ejercer el poder, esa capacidad es puesta en entredicho de manera radical cuando se observan condiciones deterioradas de seguridad y justicia.

## **Inseguridad e ingobernabilidad**

Las condiciones deterioradas de seguridad incrementan la sensación de temor en la población que atribuye al gobierno una falta de voluntad o de capacidad para remediarlas. De acuerdo con Valdez (2000), el problema de inseguridad se vincula con la gobernabilidad en al menos tres aspectos: los altos índices de criminalidad evidencian la incapacidad del Estado para resolver un problema público prioritario; la ineficacia genera descrédito y deslegitima la función pública; y la sociedad se torna más renuente para involucrarse en la solución de los problemas públicos.

En tales escenarios, ante la falta la eficacia del gobierno, se dice que la confianza y la legitimidad necesarias para sostener la legitimidad del gobierno, se pierden (Cumbert, 2009). Sin embargo, como afirma David Garay, la seguridad no debe encenderse como el único fusible del sistema político o de la acción estatal, ya que, si bien esta es un factor fundamental para generar confianza y legitimidad, no es el único que incide en la conformación de las condiciones necesarias para generar gobernabilidad” (2015, p. 314). Para este autor, ante la ineficacia del gobierno, debe restaurarse la gobernabilidad a partir de una mayor participación ciudadana, proactiva porque “cuando aparece una ciudadanía activa y comprometida cívicamente, se siente responsable en el modo de hacer comunidad, y por consiguiente demandará una política comunitaria y multidimensional, que vaya más allá de los enfoques punitivo y excluyente” (Garay, 2015, p. 315).

El escenario que se observa en México es el de un gobierno que ha logrado deteriorar su reputación inicial a partir de acciones erráticas e ineficaces en áreas especialmente sensibles como la seguridad y la justicia. Como se notará en los diversos capítulos de este reporte, este gobierno se ha destacado por hacer políticas públicas de manera unilateral y en ocasiones, pasando por encima o incumpliendo las disposiciones legales. El resultado de ello ha sido un creciente contexto de ingobernabilidad que no puede imputarse a la sociedad, sino a la ineficacia del gobierno para gobernar.

## CAPÍTULO 2

# PLANEACIÓN Y NORMATIVIDAD

### 2.1 ¿HAY RUMBO? LA GOBERNABILIDAD Y LA PLANEACIÓN SECTORIAL

#### **Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024**

Uno de los aspectos que refleja la capacidad para gobernar como la forma en que se instrumenta el gobierno se refiere a los procesos de planeación y ejecución de las políticas públicas. La actual administración se presentó como portadora de alternativas de solución a problemas de larga data en nuestro país. Uno de esos problemas es la inseguridad y la violencia. En este apartado se analiza el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024. Este programa es uno de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo. La principal característica de los programas sectoriales radica en que comprenden el desempeño de un sector compuesto por unidades responsables del sector central, órganos administrativos desconcentrados y entidades sectorizadas con objetivos afines, bajo la responsabilidad de una dependencia coordinadora (CONEVAL, 2016).

De acuerdo con la Ley de Planeación es responsabilidad del Ejecutivo Federal la conducción de la planeación nacional. La referida Ley establece que con el inicio de cada periodo de gobierno deben establecer las bases de planeación que garanticen que las actividades de la Administración Pública Federal (APF) se orienten a lograr los objetivos prioritarios a través de planteamiento de metas y el diseño de estrategias que deben tener asignados recursos y unidades responsables de su instrumentación.

El principal instrumento de la planeación nacional es el Plan Nacional de Desarrollo (PND) que presenta cada administración federal en un plazo de 6 meses, a partir de la toma de posesión del presidente, para su publicación. Del PND se desprenden o derivan programas más específicos, entre los que se encuentran los programas sectoriales.

La importancia de los programas sectoriales radica en que son el medio para alinear los programas presupuestarios y las acciones institucionales de

las dependencias de la APF con la planeación nacional. Con esta alineación se busca asegurar que las políticas públicas que diseñen e instrumenten las dependencias atiendan a los problemas nacionales identificados en el proceso de planeación.

En este contexto, es relevante conocer cómo se articula el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024 con la planeación y, sobre todo, cómo ha avanzado en la consecución de sus objetivos. El apartado se organiza de la siguiente manera. Primero se analiza brevemente la identificación del problema o problemas que el programa busca atender, los objetivos prioritarios que el programa plantea, así como su orientación a resultados. En seguida, se examina la alineación de los programas y acciones del sector con los objetivos planteados. Finalmente, se evalúa la instrumentación de la política sectorial a través del seguimiento a los indicadores que miden los avances y desempeño en la consecución de las metas planteadas.

### **Diagnóstico del Programa**

El Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 2 de julio de 2020. Este desfase entre el inicio de la administración (1 de diciembre de 2018), la publicación del PND (12 de julio de 2019) y la publicación del Programa sectorial ha sido una característica de las recientes administraciones federales.

Dentro de la estructura del programa sectorial se ubica la sección denominada “Análisis del estado actual”, en la cual se espera que de manera breve se identifique el problema o problemas que el programa sectorial buscará atender. En el ideal, deberían identificarse claramente y de forma acotada los problemas a atender, sus causas y efectos y las características de las poblaciones (personas, grupos de personas, territorios, o regiones, etc.) que presentan los problemas. Es importante también incluir información relacionada con las tendencias históricas de los problemas y su situación actual. Finalmente, se espera una breve revisión de las políticas y programas instrumentadas para resolver el problema y cuáles han sido sus resultados.

Con base en lo anterior, la revisión del apartado “Análisis del estado actual” nos muestra que se identifican los siguientes problemas:

- I. Deterioro de las condiciones de seguridad pública en las regiones del país;
- II. deficiente reinserción social de las personas privadas de la libertad;
- III. desvinculación de la inteligencia generada para la seguridad nacional con la seguridad pública;
- IV. coordinación ineficiente de políticas públicas de prevención con participación ciudadana, con estados y regiones;
- V. limitada y obsoleta infraestructura en materia de tecnologías de la información y comunicaciones en las instituciones de seguridad, e insuficiencia de un marco legal y de instrumentos para una política de la Gestión Integral de Riesgos (GIR).

La primera observación para realizar es que no se identifica de manera clara y acotada cada uno de los problemas identificados. No está claro a qué condiciones y a qué regiones se refiere el primer problema. Tampoco se menciona a qué se le llama deficiente reinscripción social. Los siguientes problemas identificados se relacionan más con problemas de gestión o administración pública. 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 se esperaría la identificación de problemas públicos que afectan directamente a la ciudadanía.

El apartado no presenta información ordenada y concisa relacionada con las causas y efectos de los problemas identificados. Se señala, por ejemplo, que “Es importante considerar que los niveles de violencia y delincuencia no tienen su origen únicamente en la falta de políticas de seguridad integrales, también expresan las fallas del modelo económico y social...” sin embargo no se profundiza en las causas de los problemas identificados y sobre las cuales el programa podría incidir. Lo anterior, limita la identificación de las poblaciones que son afectadas por el problema y que serían las poblaciones objetivo de los programas.

Se entiende que este tipo de programas tienen espacio limitado para el diagnóstico de los problemas, pero llama la atención el escaso uso de información estadística y de los abundantes estudios que se han realizado en distintos ámbitos para tratar los problemas de inseguridad y violencia que afectan al país en distinto grado en sus regiones. Las referencias a datos de desarrollo social e incidencia delictiva se presentan por separado, sin evidenciar las relaciones que se suponen en este programa. Finalmente, hay referencias a las políticas anteriores que han sido instrumentadas en México para resolver los problemas y cuáles han sido algunos de sus resultados. Estas referencias en general sirven para contrastar las propuestas del programa, pero el nivel de análisis es muy general o agregado.

En resumen, el diagnóstico de este programa tiene muchas áreas de oportunidad, situación que se ve agravada por el desfase con el PND, lo que prácticamente limita la instrumentación del programa a solo 2/3 o 4 años de la actual administración federal.

### **Objetivos prioritarios del programa**

El programa sectorial presenta cinco objetivos prioritarios:

1. Mejorar las condiciones de seguridad en las regiones del territorio nacional para construir la paz.
2. Contribuir al fortalecimiento del diseño e implementación de políticas públicas en materia de prevención de la violencia y el delito en el territorio nacional.

3. Impulsar la reinserción social de las personas privadas de la libertad en centros penitenciarios con enfoque de respeto a los derechos humanos, inclusión y perspectiva de género, diferenciada e intercultural.
4. Fortalecer las capacidades tecnológicas que permitan a las instituciones de seguridad de los tres órdenes de gobierno el intercambio seguro de la información en la generación de inteligencia, prevención y persecución del delito.
5. Fortalecer la Gestión Integral de Riesgos para construir un país sostenible, seguro y resiliente.

Los objetivos prioritarios se relacionan uno a uno con los problemas identificados en la sección previa. Las descripciones de estos objetivos no son claras dado que se mezclan con elementos del diagnóstico y ello hace que se presenten tanto en la sección sobre el “Análisis del estado actual” como en la propia dedicada a los objetivos prioritarios. En la atención de los problemas identificados por cada objetivo sigue sin quedar claro que causas atiende el objetivo ni se explica por qué se seleccionó la alternativa que plantea el objetivo. Por ejemplo, el objetivo prioritario 1 tiene como elementos relevantes a la Guardia Nacional, el Nuevo Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica y el fortalecimiento de las policías estatales y municipales. No se menciona que causa o causas del problema se atiende y el énfasis se encuentra en la recuperación del territorio de manos de la delincuencia organizada, un aspecto que se considera más un efecto que una causa de la creciente inseguridad y violencia. En general, los temas identificados como problemas a atender en el programa sectorial fueron transformados a objetivos sin un tratamiento claro, que atienda las causas del problema y proponga una teoría de cambio.

El resto de los objetivos prioritarios, con excepción del tercero (relacionado con la reinserción social) se concentran más en problemas de gestión pública. La naturaleza del programa sectorial implica la coordinación (a cargo de la dependencia coordinadora) de las unidades responsables del sector central, órganos administrativos desconcentrados y entidades sectorizadas con objetivos afines. De ahí que se esperaría el planteamiento de objetivos en los que la acción conjunta de las entidades del sector atienda de la mejor manera algún problema público que escapa a la acción de solo una dependencia. Por el contrario, los objetivos prioritarios del programa sectorial están enfocados en resolver problemas asociados al diseño e instrumentación de políticas y programas, así como en la generación y fortalecimiento de capacidades; aspectos que son relevantes para atender problemas relacionados con la inseguridad y violencia que afecta al país pero que no se pueden considerar como las principales causas de dichos problemas.

Enseguida, a cada objetivo prioritario se le asocian estrategias prioritarias y acciones puntuales. El desglose de estas estrategias y acciones muestra la

confusión entre causas y efectos de los problemas identificados. En síntesis, los objetivos prioritarios del Programa sectorial no establecen la búsqueda de resultados y, por ende, no plantean o describen posibles soluciones a los problemas identificados. Más aún, los objetivos prioritarios no indican el beneficio concreto que buscan obtener y a la población que resultará beneficiada. En los objetivos prioritarios prevalecen acciones de gestión.

### **Pertinencia de las metas e indicadores y seguimiento del avance del programa**

El Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024 contiene cinco metas (metas para el bienestar) y 10 indicadores de tipo parámetro. De acuerdo con el sitio [www.transparenciapresupuestaria.gob.mx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx)<sup>1</sup>, a diferencia de las metas para el bienestar, los parámetros no cuentan con metas numéricas, y solo son herramientas de monitoreo de procesos, gestión o cobertura cuya tendencia da cuenta del avance del objetivo correspondiente. El tabla 1 muestra estas metas y los respectivos indicadores.

Un aspecto para destacar es que el programa cuenta con metas e indicadores para medir el avance de sus objetivos. Sin embargo, no basta con que el programa cuente con estos elementos, se necesita que éstos posean ciertos criterios o características. Las metas e indicadores deben reflejar la búsqueda de resultados, esto es, medir el beneficio concreto que busca alcanzar el objetivo. Adicionalmente deben ser claros, relevantes (reflejar la importancia del logro del objetivo y proveer información sobre lo que se busca medir) y monitoreables. También las metas deben ser alcanzables sin que ello implique establecer una meta muy baja. Con estos elementos, a continuación, se realiza una valoración de las metas del programa.

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, el tabla muestra el valor del indicador actualizado a 2020, con la información ya disponible. La meta establecida es tan baja, que ya se rebasó en 2020 y ello no ha implicado la resolución de algún problema público.

<sup>1</sup> En el sitio referido también se indican los programas presupuestarios y las unidades responsables asociadas a cada meta e indicador. La ausencia de coordinación y desfase entre la elaboración de la planeación nacional y sectorial se muestra en la definición de parámetros como el 2 de la meta 2.1, ya que incluye al FORTASEG, fondo eliminado para el ejercicio fiscal 2021.

**TABLA 1. Metas e indicadores del Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024**

<b>c</b>	<b>Descripción</b>	<b>Línea base (Año)</b>	<b>Resultado 2019</b>	<b>Resultado 2020</b>	<b>Meta 2024</b>
<b>Meta para el bienestar</b>	<b>1.1 Tasa de incidencia delictiva</b>	<b>37,807 (2018)</b>	<b>33,659</b>	<b>30,601</b>	<b>33,219</b>
Parámetro 1	1.2 Porcentaje de regiones que cuentan con despliegue de la Guardia Nacional	56.0 (2018)	56.4	75.2	100
Parámetro 2	1.3 Porcentaje de la población que considera efectivo el desempeño de la Guardia Nacional	0.0 (2018)	67.9	72.7	75
<b>Meta para el bienestar</b>	<b>2.1 Tasa de prevalencia delictiva por cada 100 mil habitantes.</b>	<b>28,269 (2018)</b>	<b>24,849</b>	<b>23,520</b>	<b>28,200</b>
Parámetro 1	2.2 Porcentaje de la población de 18 años y más que percibe inseguridad en su municipio o demarcación territorial.	70.5 (2018)	70.5	70.3	64
Parámetro 2	2.3 Porcentaje de proyectos municipales concertados en el rubro de prevención en FORTASEG que reportaron cumplimiento total en los criterios mínimos que define el subsidio.	22.0 (2018)	ND	ND	32
<b>Meta para el bienestar</b>	<b>3.1 Calificación Nacional de los centros penitenciarios federales de acuerdo con el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria emitido por la CNDH.</b>	<b>7.48 (2018)</b>	<b>7.53*</b>	<b>7.57</b>	<b>7.69</b>
Parámetro 1	3.2 Número de recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a la Autoridad Penitenciaria Federal anualmente.	1 (2018)	0	5	1
Parámetro 2	3.3 Número de quejas emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a la Autoridad Penitenciaria Federal en el año.	129 (2018)	138	63	119
<b>Meta para el bienestar</b>	<b>4.1 Porcentaje promedio de la actualización de la capacidad tecnológica de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.</b>	<b>0 (2018)</b>	<b>4</b>	<b>19</b>	<b>100</b>
Parámetro 1	4.2 Porcentaje de minutos promedio de disponibilidad de los registros nacionales de Plataforma México.	65 (2018)	98.5	89.5	94.86
Parámetro 2	4.3 Promedio de los resultados de la evaluación de las bases de datos criminalísticas y del personal del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	65 (2018)	67	69.6	75
<b>Meta para el bienestar</b>	<b>5.1 Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas (IGOPP) en Gestión Integral del Riesgo (GIR).</b>	<b>76 (2018)</b>	<b>75.8</b>	<b>76</b>	<b>80</b>
Parámetro 1	5.2 Número de cursos realizados en materia de Gestión Integral de Riesgos GIR y Protección Civil con respecto a los programados anualmente.	16 (2018)	30	40	40
Parámetro 2	5.3 Número de Normas Oficiales Mexicanas publicadas en materia de GIR.	3 (2018)	3	3	7

Fuente: Elaboración del ONC

En cuanto a la meta para el bienestar 2.1 Tasa de prevalencia delictiva por cada 100 mil habitantes, no se encontró una relación clara o directa con el objetivo prioritario 2. Contribuir al fortalecimiento del diseño e implementación de políticas públicas en materia de prevención de la violencia y el delito en el territorio nacional. De esta forma, no se mide el beneficio concreto o resultado que se busca. Esta meta ejemplifica el establecimiento de un nivel muy bajo que se puede alcanzar sin que implique beneficios o cambios sustanciales. La línea base del indicador tiene un valor de 28,269 y como meta para 2024 se plantea un nivel de 28,200 en la Tasa de prevalencia delictiva por cada cien mil habitantes (valor que de nueva cuenta se encuentra por arriba de lo observado en 2011 cuando la tasa era de 24,317). El dato del indicador para 2020 es de 23,520, un nivel muy por debajo de la meta, lo cual no quiere decir que se haya avanzado en la atención del problema, que como ya hemos señalado implica más una cuestión de gestión que un problema público.

Por lo que se refiere a la meta 3.1 Calificación Nacional de los centros penitenciarios federales de acuerdo con el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria emitido por la CNDH, esta se relaciona con el tercer objetivo prioritario. La meta está concentrada solo en las condiciones en las que se encuentran los centros penitenciarios en nuestro país y cómo esto, influye en el respeto, protección, garantía, o en su caso, en la vulneración de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad. Se entiende como parte del objetivo de reinserción social pero no abarca todos los beneficios esperados del tercer objetivo prioritario. El valor del indicador para la meta es alcanzable, pero de nueva cuenta se trata de una meta muy baja. La línea base tiene un valor de 7.48 para 2018 y la meta para 2024 es de 7.69, lo que implica un cambio de solo 2.8% en el periodo.

La meta para el bienestar 4.1 Porcentaje promedio de la actualización de la capacidad tecnológica de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana es claramente una meta que responde a un problema de gestión y no a la generación de un resultado o beneficio para la población que padece algún problema público. La actualización que plantea esta meta se relaciona con el cuarto objetivo prioritario y refleja que es importante medir el porcentaje de avance en la actualización de la infraestructura tecnológica respecto a la programación del periodo 2020-2024 realizada por Guardia Nacional, el Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Unidad de Información, Infraestructura Informática y Vinculación Tecnológica de la SSPC, considerando cuatro rubros: servicios de telecomunicación, sistemas de información, infraestructura de cómputo y equipamiento tecnológico. Estos aspectos son relevantes para la atención de problemas públicos relacionados con la inseguridad y la violencia, pero en el diagnóstico no se establece a la inadecuada atención de ellos como las principales causas de los problemas. En esta meta se

plantea alcanzar 100% en 2024, lo que a su vez implica o reconoce que en años previos el porcentaje promedio de la actualización de la infraestructura tecnológica fue insuficiente y no se hace referencia a algún resultado o beneficio específico. Hay que señalar que se considera un error de diseño establecer como valor de línea base cero.

Finalmente, la meta para el bienestar 5.1 Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas (IGOPP) en Gestión Integral del Riesgo (GIR) se relaciona directamente con el quinto objetivo prioritario. En el indicador de esta meta no se puede identificar el resultado o beneficio esperado de fortalecer la Gestión Integral de Riesgos para construir un país sostenible, seguro y resiliente, esto es, el resultado no puede verse solamente como avanzar en el valor de un índice. Aquí también hay una meta alcanzable, pero se encuentra que la meta se estableció con un valor poco ambicioso, para 2018 la línea base tiene un valor de 76 y para 2024 se plantea alcanzar 80, un cambio de solo 5.3% en el periodo.

En resumen, las metas e indicadores del Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024, Programa sectorial derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 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.

En síntesis, la planeación y ejecución de las políticas públicas en materia de seguridad en la actual administración reflejan una deficiente capacidad para gobernar.

## **2.2 ¿LA LEGISLACIÓN COMO INSTRUMENTO DE GOBERNABILIDAD? MEJOR LOS DECRETOS**

En su discurso de toma de protesta el Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, anunció que iniciaba la cuarta transformación política de México, lo cual implicaba “un cambio de régimen político”<sup>2</sup>. En este tenor anunció una serie de reformas constitucionales y legales. Varias de éstas, como la creación de la Guardia Nacional, ya habían sido presentadas meses antes. Daba la impresión que se trataría de un gobierno reformista que haría uso de la mayoría legislativa que legítimamente ganó en las urnas.

De esta manera, la elección presidencial de 2018 representó el inicio de la llamada “Cuarta Transformación”, pero también el fin de los gobiernos divididos en México. En la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, el Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) logró el 50.92% de las curules

<sup>2</sup> El discurso íntegro se puede ver y escuchar en la siguiente liga: <https://www.youtube.com/watch?v=InmcZE-ZaJGU>

de la Cámara de Diputados y el 48.03% de los escaños del Senado. Aunado a los puestos de representación popular obtenidos por sus partidos políticos aliados se acercaron a la mayoría calificada.

Esta situación, desde la óptica de la gobernabilidad, generó lecturas encontradas. Por un lado, el retorno a los tiempos de gobierno unificado alinearía incentivos y esfuerzos para avanzar en una agenda de ajustes estructurales. Es decir, se facilitaría la gobernabilidad del país. Esto es particularmente plausible si se entiende la gobernabilidad en su acepción más simple, como “el ejercicio del poder a través de la función gubernamental y al de la lucha por la creación, interpretación y aplicación de las leyes y reglas” (Montero, 2012, p. 11).

Por otro lado, el fin de los gobiernos divididos podría deteriorar las condiciones de gobernabilidad en el sentido más amplio: el democrático. Visto así, “la gobernabilidad de un sistema democrático, depende, en primer término, de la generación de compromisos, de un constante acuerdo entre las partes” (Córdova, 2007, p. 80). En este sentido, un escenario altamente probable era el regreso a algún tipo de presidencialismo, algo similar a lo que ocurrió en el régimen pos revolucionario. El riesgo implícito era el uso de la mayoría parlamentaria como aplanadora legislativa en detrimento de la deliberación pública y la construcción de consensos. En consecuencia la erosión de la división de poderes.

A tres años de gobierno, nos encontramos más cerca del segundo escenario. Los dos aspectos que no formaban parte de la ecuación y que han alterado el pronóstico son los siguientes: la pérdida de la mayoría en la elección intermedia de 2021 y el poco interés del Ejecutivo Federal por impulsar una agenda legislativa más allá de revertir algunas de las reformas estructurales de gobierno anteriores (educación y energía). En materia de seguridad el desdén por hacer uso de las facultades legislativas del Presidente de la República es más claro. Una situación lamentable porque las iniciativas legislativas son una poderosa herramienta para avanzar en una agenda de fortalecimiento institucional y, en consecuencia, para mejorar las condiciones de gobernabilidad del país.

A continuación se presenta un breve análisis de las iniciativas presidenciales en asuntos de seguridad pública y nacional. El objetivo es identificar las prioridades y valorar en qué medida contribuyen a mejorar la gobernabilidad democrática del país.

### **La agenda legislativa de la Cuarta Transformación para la LXIV Legislatura**

López Obrador se ha caracterizado por ser un Presidente que ejerce sus facultades legislativas de manera poco convencional: antes de tiempo, de manera indirecta y priorizando decretos e iniciativas que a todas luces son inconstitucionales. A unos cuantos días de haber transcurrido la jornada electoral y antes de recibir siquiera su constancia de mayoría, López Obrador anunció

cuáles serían sus primeras acciones en materia legislativa. El 11 de julio de 2018 presentó ante los Diputados Federales y Senadores electos un documento con sus prioridades para la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión (Sánchez, 2018). A saber:

1. Ley reglamentaria de salarios mínimos
2. Reformas para el incremento de salarios mínimos en zonas fronterizas
- 3. Creación de la Secretaría de Seguridad Pública**
4. Reforma al artículo 108 de la CPUEM para que el Presidente de la República pueda ser juzgado
- 5. Reforma para considerar delitos graves el fraude electoral, el robo de combustible y la corrupción**
6. La ley de ingresos y egresos de 2019
- 7. Reasignar el Estado Mayor Presidencial a la SEDENA**
8. Dejar sin efecto los decretos presidenciales que levantaron la veda de explotación de 300 cuencas de acuerdo con la Ley de Aguas Nacionales
9. Revertir en su totalidad la reforma educativa
10. Reforma al artículo 3º de la CPEUM para establecer el derecho a la educación superior de manera pública y gratuita
11. Incluir la figura de revocación de mandato y consulta popular como mecanismos de participación ciudadana
12. Diversas reformas para sentar la bases de la “austeridad republicana”

Como se puede apreciar en este listado, las iniciativas de reforma en materia de seguridad pública y nacional son únicamente tres (puntos 3,5 y 7). La primera, corresponde con un cambio en la Ley Orgánica de la Administración Pública para crear una secretaría para las labores de seguridad pública, tal como funcionó con los gobiernos emanados del PAN. La segunda, es una reforma típica del populismo penal anclada en la lógica falaz de que el incremento de las penas inhibe la comisión de esos delitos. Mientras que la tercera era un reajuste en la estructura orgánica de la Presidencia de la República y la SEDENA, justificada por la idea de que el Titular del Ejecutivo Federal no requería protección especial para su seguridad.

Hacia noviembre de ese mismo año anunció la que sería la reforma más sustantiva y polémica en materia de seguridad: la creación de la Guardia Nacional. Evidentemente, por los tiempos, muchas de estas reformas fueron presentadas por el grupo parlamentario de MORENA que entró en funciones el 1 de septiembre de 2018. Sin embargo, son útiles de observar porque indican las prioridades del entonces Presidente Electo. A continuación analizaremos las iniciativas del Ejecutivo Federal enviadas al Congreso de la Unión en las dos Legislaturas que han operado durante los casi tres años de gobierno.

### Las iniciativas presidenciales durante la LXIV y LXV Legislaturas

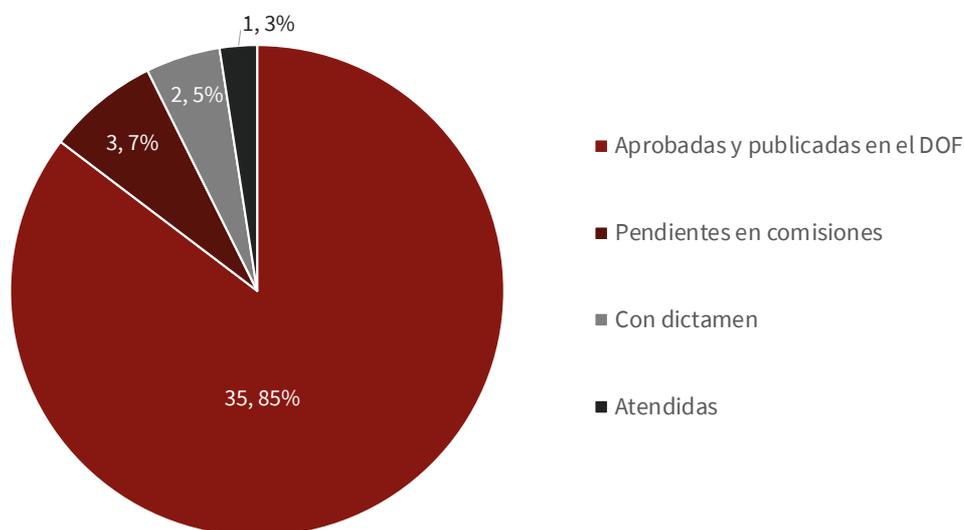
Desde el 1° de diciembre de 2018 el Presidente López Obrador ha enviado 41 iniciativas de reforma al Congreso de la Unión. De éstas, el 85% fueron aprobadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 7% se encuentran pendientes en comisiones, el 5% con dictamen y solamente una se encuentra en estatus de atendida.

Como se puede apreciar en la gráfica 1, se nota el efecto de la mayoría parlamentaria. La tasa de aprobación es bastante elevada y el rechazo es prácticamente nulo. Ahora bien, si se compara el ejercicio de las facultades legislativas del Ejecutivo Federal con sus predecesores, se puede observar la gráfica 2.

El Presidente López Obrador ha enviado al Congreso la mitad de las iniciativas que Peña Nieto y Calderón Hinojosa. Aun sin mayoría legislativa los titulares del Ejecutivo Federal en las administraciones 2006-2012 y 2012-2018 hicieron mayores esfuerzos por impulsar una agenda legislativa orientada al fortalecimiento institucional o por la aprobación de las llamadas “reformas estructurales”. Como ya vimos en la sección previa, gran parte del interés de López Obrador se ha centrado en abrogar o revocar varias de las reformas aprobadas en sexenios anteriores en contextos de gobiernos divididos.

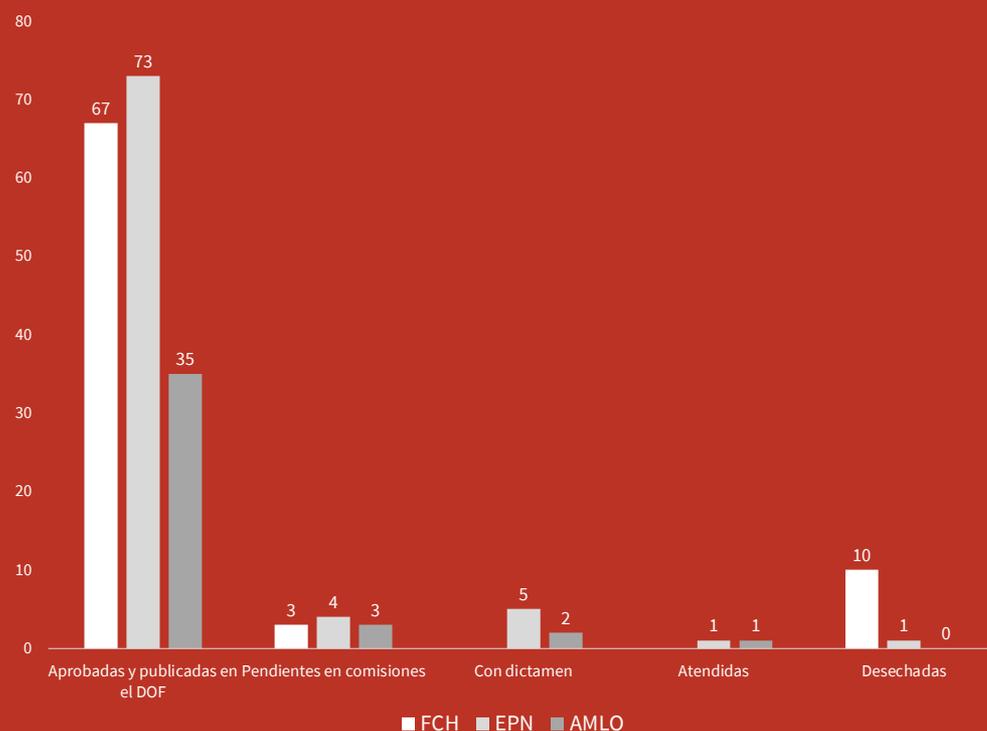
Claramente el actual Presidente de la República ha usado con menor frecuencia sus facultades legislativas. Entonces, es pertinente observar de qué manera lo ha hecho, cuáles son las prioridades de cambio en el marco normativo en materia de seguridad. En la tabla 2 se resumen las iniciativas presentadas y aprobadas en materia de seguridad pública y nacional.

**GRÁFICA 1. Iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal (01/12/2018-23/11/2021)**



Fuente: Elaboración del ONC con información del Sistema de Información Legislativa (SIL, 2021)

GRÁFICA 2. Iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal (tres primeros años de gobierno)



Fuente: Elaboración del ONC con información del Sistema de Información Legislativa (SIL, 2021)

TABLA 2. Iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal, aprobadas y publicadas en el DOF (01/12/2018-23/11/2021)

No.	Denominación del asunto	Fecha de presentación	Fecha de publicación en el DOF
1	Que reforma diversas disposiciones de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.	05/06/19	15/04/20
2	Que expide la Ley de Amnistía	18/09/19	22/04/20
3	Que reforma diversas disposiciones de la Ley de Educación Militar del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos	08/07/20	22/11/21
4	Que adiciona diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional	09/12/20	18/12/20
5	Que reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	23/02/21	20/10/21
6	Que expide la Ley Orgánica de la Armada de México	13/07/21	14/10/21

Fuente: Elaboración del ONC con información del Sistema de Información Legislativa (SIL, 2021)

Como se puede observar, únicamente el 14.6% de las 41 iniciativas enviadas corresponden a asuntos en materia de seguridad pública o nacional. A todas luces la legislación en este tipo de menesteres no es una prioridad presidencial. La reforma más importante en asuntos de seguridad consistió en la expedición de la Ley de la Guardia Nacional, la cual no fue enviada directamente por el Ejecutivo Federal, sino por Senadores de varios grupos parlamentarios. En cualquier caso, se trata de una iniciativa que ha sido inoperante, pues desde el inicio se ha eludido el precepto que establece que se trata de una corporación civil.

Veamos ahora dónde están las prioridades de las iniciativas presidenciales. Cuatro de estos asuntos corresponden directamente a aspectos de organización interna de las Fuerzas Armadas. La iniciativa enviada el 5 de junio de 2019 tenía por objeto flexibilizar los requisitos para la promoción y ascenso de tenientes, capitanes, mayores y coroneles del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Ello implicó “eliminar como requisito para participar en los concursos de selección para ascensos la obligación de prestar como mínimo dos o tres años de servicios como tiempo de antigüedad en el grado en las unidades castrenses” (SIL, 2021). También requirió considerar como antigüedad el tiempo empleado en operaciones de paz de la ONU.

La iniciativa enviada el 8 de julio de 2020 planteó la necesidad de reconocer la existencia y funcionamiento de centros de estudios en el marco del sistema educativo militar, particularmente el Instituto Mexicano de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales. Mientras que la iniciativa enviada el 23 de febrero de 2021 tenía como propósito hacer ajustes a la denominación y funciones de la ahora Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, pero también formalizar la transferencia de las capitanías de puerto a la Secretaría de Marina (SEMAR) y definir la cooperación entre ambas dependencias federales. Finalmente, la iniciativa enviada el 13 de julio de 2021 tenía como propósito expedir una nueva ley para actualizar el organigrama y funciones de la Armada de México<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> “Entre lo propuesto destaca: 1) incluir en la misión de la Armada de México la protección de la soberanía de la Nación y el mantenimiento del estado de derecho en las zonas marinas mexicanas; 2) garantizar la inclusión y la defensa de los derechos humanos de todas las áreas, bienes y personas que integran a la Armada de México; 3) incluir como parte de las atribuciones de la Armada de México apoyar a la Secretaría de Marina en sus funciones de Autoridad Marítima Nacional, en materia de seguridad y protección marítima y portuaria, así como en las acciones para el control del tráfico marítimo en las vías generales de comunicación por agua; 3) actualizar la denominación del Sistema Educativo Naval; 4) redefinir lo que se considera como recursos humanos, materiales y financieros y adicionar los recursos animales; 5) especificar la autoridad que ejerce cada uno de los niveles de mando; 6) garantizar la igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades de las mujeres y los hombres pertenecientes a la Armada de México; 7) precisar las facultades específicas con las que cuentan el Mando Supremo y el Alto Mando; 8) realizar precisiones respecto a las suplencias del Alto Mando, de los Mandos Superiores en Jefe y de los Mandos Superiores, con el fin de dar mayor flexibilidad en su aplicación y con ello dar mayor certeza jurídica en la continuidad del ejercicio de las atribuciones de las distintas autoridades de la Armada de México; 9) regular la integración de las Fuerzas Navales, de las fuerzas de tarea, de las Regiones Navales, del Cuartel General del Alto Mando, de las Zonas Navales y de los Sectores Navales; 10) adecuar la definición de unidades operativas; 11) incluir la definición de los conceptos de Flotilla Naval y Escuadrilla empleados en la organización operativa del Estado Mayor General de la Armada de México; 12) contemplar como unidades de Armada de México a las Estaciones Navales de Búsqueda, Rescate y Vigilancia Marítima, a las Bases Aeronavales,

Como es claro, ninguna de estas iniciativas apunta hacia un cambio de paradigma en materia de seguridad, tal como se prometió en campaña y se ha reiterado desde el inicio de la administración federal. Se trata más bien de la atención de las demandas de los altos mandos de las Fuerzas Armadas para ajustar ligeramente la estructura orgánica a las nuevas encomiendas en materia de seguridad, pero también de otras áreas de la administración pública. Son cambios aislados más que una reforma integral con fines de modernización de las instituciones castrenses.

La iniciativa que sí permitía pensar en algo cercano a una política de seguridad ciudadana es la enviada el 18 de agosto de 2019 y aprobada el 22 de abril de 2020. La Ley de Amnistía se anunció como un instrumento de reparación del daño y de descongestionamiento de las cárceles. Sin embargo, de acuerdo con un Informe de la Unidad de Defensa Penal del Instituto Federal de Defensoría Pública (IFPD) solamente ha procedido la liberación de internos en 39 casos (Chávez, 2021). De hecho, con el simple y tradicional mecanismo de liberación anticipada se pone en libertad a un promedio de 1,500 personas al año (Chávez, 2021).

Finalmente, la iniciativa para reformar la Ley de Seguridad Nacional<sup>4</sup> enviada el 9 de diciembre de 2020 tuvo como propósito modificar los términos

---

a los Escuadrones Aeronavales, a las Unidades Operativas Aeronavales, a las Brigadas Anfibas de Infantería de Marina, a las Brigadas de Infantería de Marina, a los Batallones de Infantería de Marina, a las Compañías de Infantería de Marina, a la Unidad de Operaciones Especiales de la Armada de México a la Unidad de Policía Naval y a las Unidades Navales de Protección Portuaria; 13) reducir el tiempo a 4 años para el pase de la milicia auxiliar a la milicia permanente; 14) determinar que los grados de la escala jerárquica de la Armada de México son de uso exclusivo; 15) eliminar las categorías correspondientes al Primer Contraalmirante, Primer Condestable, Segundo Contraalmirantes, Segundo Condestable, Tercer Contraalmirante, Tercer Condestable, Cabo de Cañón, de Hornos y Fogonero, con el fin de que todo el personal de la jerarquía de primer almirante y sus equivalentes queden integrados y tengan las mismas oportunidades escalafonarias; y, 16) actualizar las disposiciones relativas a la situación del personal y las licencias que se pueden conceder” (SIL, 2021).

<sup>4</sup> “Entre lo propuesto destaca: 1) definir a los agentes extranjeros como funcionarios que en sus países de origen ejercen funciones policiales, de inspección o de supervisión de las leyes; 2) señalar que en el marco de la cooperación internacional, las embajadas y misiones extranjeras acreditadas en el país deberán informar por conducto de la SRE los hechos de que tengan conocimiento en el desempeño de las funciones derivadas de los convenios y programas de cooperación bilateral suscritos por el Estado mexicano en materia de seguridad; 3) observar el principio de reciprocidad entre estados soberanos; 4) establecer que, los agentes extranjeros podrán ser autorizados para internarse temporalmente en territorio nacional para el intercambio de información, en el marco de los convenios y programas de cooperación bilateral suscritos por el Estado mexicano; 5) precisar que la SRE, previo acuerdo con la SSPC, la Sedena y la Semar, resolverá sobre la acreditación y la circunscripción territorial del agente extranjero de que se trate; 6) disponer que los servidores públicos deberán entregar a la SRE y a la SSPC, dentro de los tres días siguientes de la celebración de cualquier reunión, intercambio de información, llamadas telefónicas o comunicaciones que sostengan con los agentes extranjeros, un informe por escrito; 7) limitar la actuación de los agentes extranjeros únicamente al desarrollo de las actividades de enlace para el intercambio de información con autoridades mexicanas en términos de lo dispuesto en la acreditación que se hubiese expedido a su favor; 8) prohibir a estos agentes ejercer facultades reservadas a las autoridades mexicanas, aplicar o ejecutar las leyes extranjeras en territorio nacional; 9) obligar a los agentes extranjeros de poner en conocimiento de las autoridades mexicanas la información de que se alleguen en el ejercicio de sus funciones; 10) prohibir la introducción de terceras personas para realizar detenciones, o acciones tendientes a la privación de la libertad, a allanar la propiedad privada; 11) subrayar que los agentes extranjeros no tendrán ninguna inmunidad en caso de incurrir en la comisión de delitos o infracciones o por infringir las disposiciones normativas que prohíben a los extranjeros el ejercicio de funciones reservadas a las autoridades mexicanas; 12) establecer un Grupo de Alto Nivel de Seguridad, como órgano auxiliar del Consejo de Seguridad Nacional, para la atención y gestión de los convenios, programas y temas estratégicos de cooperación; y, 13) crear un Grupo de Coordinación Operativa, como órgano auxiliar del Consejo de Seguridad Nacional, encargado de coordinar y supervisar la ejecución de los convenios” (SIL, 2021).

de cooperación bilateral y multilateral con gobiernos extranjeros en materia de seguridad nacional. Sin embargo, la reforma se centró más en limitar la operación de los agentes de otros países en territorio nacional que en fortalecer o mejorar los canales de comunicación e intercambio de información.

### **La oportunidad perdida: el desperdicio de las mayorías parlamentarias y la preferencia por los decretos**

Las LXV Legislatura del Congreso de la Unión inició labores con el anuncio del Presidente de la República de que enviaría una iniciativa para la incorporación de la Guardia Nacional como Fuerza Armada adscrita a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). Se trata de una reforma para formalizar lo que ya sucedía de facto y que generaba malestar en los mandos del Ejército mexicano. Para revertir lo aprobado en 2019 se requiere una nueva reforma constitucional que en la actual legislatura se percibe un tanto más complicada que al inicio de la administración, fundamentalmente por dos motivos. En primer lugar, porque MORENA ya no cuenta con la mayoría. Actualmente posee 202 curules que representan el 40.4% de la Cámara baja. En segundo lugar, porque la reforma tiene como propósito consolidar la militarización de la seguridad. Esta situación eleva el costo político para los partidos de oposición.

En materia de seguridad nacional los ajustes de mayor calado se acaban de anunciar. En primer lugar, paradójicamente, el principal cambio impulsado por el Presidente López Obrador no radica en una iniciativa de reforma. Se trata del “Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal 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”<sup>5</sup>. De esta manera se busca evitar amparos, trabas administrativas que estaban retrasando varias obras de infraestructura del gobierno. En la práctica, se trata de un franco mecanismo para evitar cumplir con la normatividad vigente. Lo cual es una muestra más del desprecio presidencial por aspectos elementales del Estado de Derecho que debería predominar en cualquier democracia. Si efectivamente, el interés legítimo fuera simplificar trámites, ¿Por qué no enviar al congreso una reforma estructural de mejora regulatoria? Contaría con los votos suficientes para pasarla sin problema. Sin embargo, ¿por qué legislar si se puede decretar? Como muchas otras de las decisiones del Ejecutivo Federal, la última palabra la tendrá la Suprema Corte de Justicia de la Nación ante las acciones de inconstitucionalidad y amparos que se avecinan.

<sup>5</sup> El Acuerdo fue publicado en el DOF el 22 de noviembre de 2021. El texto íntegro se puede consultar en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5635985&fecha=22/11/2021](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5635985&fecha=22/11/2021)

En segundo lugar, el 19 de noviembre de 2021 el Presidente López Obrador envió al Senado de la República la “iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos”<sup>6</sup>. De esta manera se pretende crear el Estado Mayor Conjunto de la Defensa Nacional y la figura de Comandante del Ejército. Llama particularmente la atención esta iniciativa porque el 13 de agosto de 2021, durante la “Ceremonia de revista de entrada de la Comandancia del Ejército Mexicano”, el Presidente sostuvo lo siguiente:

“Estamos atestiguando un acto importante, el de la creación de la comandancia del Ejército Mexicano. Ahora con la reforma administrativa se tiene al secretario de la Defensa como responsable de todas las Fuerzas Armadas de México, se cuenta también con el Estado Mayor, que va a ser posteriormente Estado Mayor Conjunto. Se mantiene la comandancia de la Fuerza Aérea”<sup>7</sup>.

Esta es una muestra más del estilo de hacer uso de las facultades legislativas del Presidente López Obrador. Primero nombró como Comandante del Ejército al General Eufemio Ibarra Flores y anunció que en breve habrá un Estado Mayor Conjunto. Un mes después envía la iniciativa al Senado en pleno desprecio a las formas, la institucionalidad y legalidad que deben prevalecer en cualquier democracia.

El Titular del Ejecutivo Federal ha presentado 41 iniciativas ante el Congreso de la Unión en tres años. Son escasas las que están relacionadas con asuntos de seguridad. La incipiente agenda legislativa de la 4T no se orienta al fortalecimiento de las instituciones, sino a dotar de mayor respaldo la labor de la SEDENA y SEMAR en las diversas encomiendas que han recibido desde Presidencia de la República. Aún en este caso, se han quedado cortas para dotar de certeza jurídica las nuevas funciones del Ejército y la Marina. La evidencia indica que las facultades legislativas del Poder Ejecutivo en la actual administración federal no son vistas como un instrumento de gobernabilidad. Preocupa el carácter inconstitucional de muchas de las reformas propuestas y el hecho de priorizar decretos y acuerdos sobre la labor legislativa. La gobernabilidad democrática está en vilo debido a la actuación al margen del Estado de Derecho.

<sup>6</sup> El texto íntegro se puede consultar en: [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/122250](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/122250)

<sup>7</sup> La versión estenográfica del discurso durante la ceremonia se puede consultar en: <https://lopezobrador.org.mx/2021/08/13/version-estenografica-ceremonia-de-revista-de-entrada-de-la-comandancia-del-ejercito-mexicano-en-campo-marte/>

## CAPÍTULO 3

# POLÍTICAS CONTRA DELITOS O ACTIVIDADES CRIMINALES ESPECÍFICAS

### **3.1 UN GOBIERNO QUE CAUSA INGOVERNABILIDAD: EL HUACHICOLEO**

Cualquier gobierno de origen democrático está obligado a procurar condiciones de bienestar para la población con arreglo a los marcos legales disponibles. En el hipotético caso de que el gobierno actúe por encima o lateralmente respecto al contenido de las leyes se produce arbitrariedad y en el desorden de una sociedad. Un gobierno que gobierna sin limitaciones legales es un gobierno que causa ingobernabilidad.

Este planteamiento conceptual sirve para enmarcar el presente capítulo en el que se presentarán algunos rasgos acerca de la manera en la que el actual gobierno cumple la función de gobernar cuando tiene ante sí el desafío de la extracción y comercialización ilegales de hidrocarburos.

Este capítulo contiene información puntual acerca de la magnitud que tenía este problema cuando entró en funciones el actual gobierno y se detallarán los elementos centrales de las políticas públicas que se han implementado en los últimos tres años para enfrentarlo, así como las consecuencias negativas que ha generado esa clase de intervención gubernamental.

Si bien cualquier política pública es y debe ser susceptible de una evaluación, en el caso concreto del estilo específico con el que la actual administración ha intervenido en el tema del huachicol revela efectos nulos para inhibirlo. Además, el gobierno ha dañado su capacidad para gobernar, produciendo ingobernabilidad.

Dicho de manera abreviada, el huachicol ya era un problema de interés público antes de este gobierno, pero la manera torpe de enfrentarlo por parte de las actuales autoridades ha generado crisis en su propia capacidad para gobernar y, en ese sentido, se ha producido una ingobernabilidad cuyas manifestaciones pasan por el quebranto sistemático de la ley y la pérdida de vidas como se ilustrará en el caso de la explosión ocurrida en Tlahuelilpan, Hidalgo.

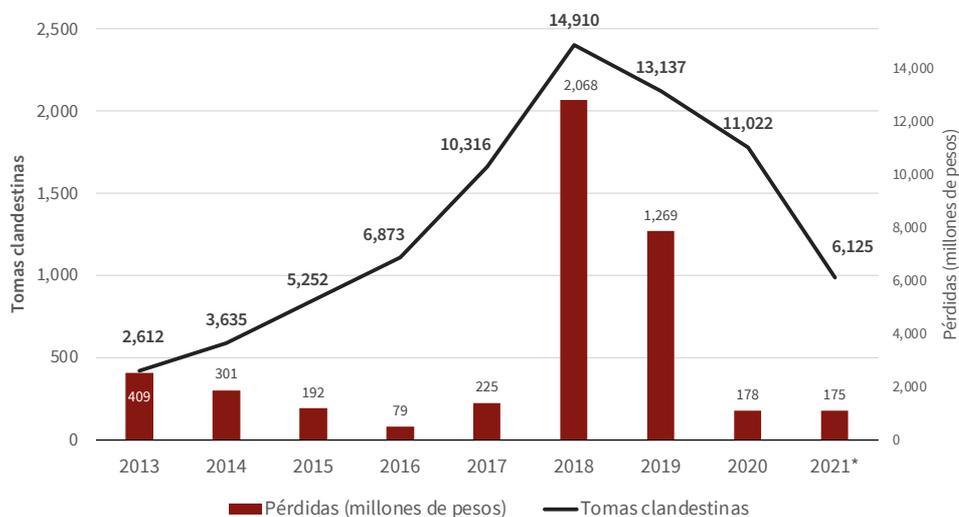
A lo largo de este capítulo se argumentará, siguiendo a Schmidt (2005, p. 19) que “los problemas de gobernabilidad deben ser enfrentados por el gobierno y no significan que la sociedad sea más o menos gobernable”. En función de esta premisa, se ofrecerá evidencia acerca del carácter errático y contraproducente de las políticas contra el huachicoleo y de su inocultable nexos con la ingobernabilidad generada a partir de ellas.

### Antecedentes inmediatos sobre la magnitud de este problema

La extracción y venta ilegal de hidrocarburos es un problema registrado con claridad, desde hace al menos 20 años en México, pero que comenzó a hacerse más notorio en la última década (Peschard et al., 2021) y alcanzó los más altos niveles de gravedad en el último año de la administración del presidente Peña Nieto.

La gráfica 3 muestra que durante toda la administración 2013-2018 el número de tomas clandestinas para la extracción de hidrocarburos se fue incrementando, hasta alcanzar un pico histórico de casi 15 mil casos durante 2018, que representaron una pérdida, también máxima de más de 2 mil millones de pesos, según estimaciones de Petróleos Mexicanos (Pemex).

GRÁFICA 3. Número de tomas clandestinas y pérdidas (en millones de pesos) por año.



Fuente: Elaboración del ONC con información de Pemex.

Las anteriores cifras revelan que en 2018 hubo un salto drástico en la magnitud de este problema respecto a los años previos, mismo que fue reconocido por los funcionarios salientes durante el periodo de transición gubernamental al cierre de aquel año.

Poco antes del relevo en el gobierno federal, Pemex redactó un informe operativo o libro blanco que contenía un balance sobre la magnitud de este problema, al que ubicaba como un desafío para la seguridad nacional y en el que se entendía a Pemex como víctima de toda una serie de actividades englobados en la denominación de “Mercado Ilícito de Hidrocarburos, Petrolíferos y Petroquímicos (MIHPP)” (Pemex, 2018, p. 4).

En ese documento que sirvió para informar al gobierno entrante sobre los retos específicos en la materia se hacía mención de la proliferación de prácticas ilegales relacionadas con la sustracción ilícita de hidrocarburos, mediante la instalación de tomas clandestinas y el robo de activos en la infraestructura de Pemex a lo largo de una red de 68 mil kilómetros de ductos (Pemex, 2018, p. 13).

La administración saliente presumía haber realizado una serie de medidas tendientes a reducir este fenómeno y concentradas en un plan que incluía cuatro acciones principales que, como se observa en la tabla 3 tenían un alcance bastante limitado.

**TABLA 3. Principales acciones contra el robo de hidrocarburos, emprendidas por Pemex en la administración 2012-2018**

Acciones para combatir el Mercado Ilícito de Hidrocarburos, Petrolíferos y Petroquímicos	Observables
1. Reforzamiento organizacional y del capital humano	Instalación de un número telefónico para la captación de denuncias y la capacitación al personal encargado de la inspección física de ductos y del cierre de válvulas siniestradas.
2. Mejoramiento del equipamiento	Renovación de uniformes, armas y vehículos, así como el uso de un <i>software</i> para la detección remota de fugas.
3. Impulso para el mejoramiento del andamiaje jurídico.	Creación, en 2016, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos y modificaciones al Código Penal para hacer más específicos los tipos penales relacionados con el robo de hidrocarburos.
4. Coordinación interinstitucional.	Convenios de colaboración de Pemex con las secretarías de la Defensa Nacional, Marina y con la hoy extinta Comisión Nacional de Seguridad para coordinar acciones de vigilancia y atención a denuncias. Acceso a Pemex de algunos módulos de información en Plataforma México.

Fuente: Elaboración del ONC con información de Pemex.

Como se observa, los resultados de las acciones emprendidas por el gobierno entre 2012 y 2018 fueron extraordinariamente modestos e incluían “el despido de 40 trabajadores y la clausura de 70 estaciones de servicio en diversas entidades que no comprobaron la procedencia lícita de los combustibles que comercializaban, lo que permitió recuperar en 2017 casi 15 millones de litros de hidrocarburos que fueron sustraídos ilegalmente” (Pemex, 2018, p. 72).

En términos de eficacia jurídica, en el mencionado libro blanco, Pemex presumió que en el año 2018 había presentado 9,394 denuncias relacionadas con el robo de combustible, pero también admitía que respecto a ese total de denuncias, solo se había producido la detención de 1,600 personas, la judicialización de 1,024 y la imposición de prisión preventiva para 189 acusados (Pemex, 2018, p. 73).

Estas cifras de ineffectividad para hacer cumplir la ley revelan un serio problema de gobernabilidad y un mayúsculo desafío para el presidente que habría de entrar en funciones a finales de 2018, pero que, como se verá en la siguiente sección, ha hecho poco para revertir ese panorama.

### **Tres años de ingobernabilidad frente al huachicoleo**

Uno de los rasgos característicos del gobierno que entró en funciones en 2018 fue enviar el mensaje de que se había terminado la corrupción en el país con la llegada de un gobierno progresista, cercano a las necesidades del pueblo y dispuesto a emprender una “cuarta transformación” en la historia nacional.

En el rubro del alarmante problema del robo de hidrocarburos construyó una narrativa que oficializó el término “huachicoleo”, ampliamente usado en la jerga popular y definió una serie de acciones inmediatas para remediarlo y la principal de ellas fue el cierre de los ductos por los que se transporta el combustible, medida que fue anunciada el 27 de diciembre de 2018. De acuerdo con la lógica presidencial, si el hidrocarburo no transita por los ductos, no habría extracción ilegal de los mismos.

Un par de semanas más tarde, el presidente detalló una serie de medidas complementarias a las que denominó *Plan Conjunto de Atención a Instalaciones Estratégicas de Pemex*. En dicho plan se contemplaba la participación de diversas dependencias del gobierno federal para llevar a cabo cinco acciones centrales:

- A. Mantener y reforzar la vigilancia en todos los ductos del país mediante la participación del Ejército, Marina y de la hoy extinta Policía Federal, así como la escolta de las pipas que abastecen a gasolineras.
- B. Aumentar el volumen de distribución por mecanismos alternos a los ductos a través de pipas, ferrocarriles, autotanques y carro tanques.

- C. Adquirir 500 autotanques para garantizar apoyar en la distribución terrestre de la gasolina y diésel. Para realizar esta compra el presidente designó una comisión intersecretarial integrada por los titulares de cuatro dependencias federales, que determinó hacer la compra de los vehículos de transporte en Estados Unidos y sin licitación. En total se adquirieron bajo este procedimiento 671 pipas, por un costo de 92 millones de dólares.
- D. Reforzamiento de programas sociales en municipios y poblaciones aledañas a ductos. Los programas involucrados consistieron fundamentalmente en la transferencia de dinero en efectivo.
- E. Desmantelar redes de complicidades en robo de combustibles mediante la acción conjunta del Sistema de Administración Tributaria, la Unidad de Inteligencia Financiera y la entonces Procuraduría General de la República.

El gobierno federal impulsó adiciones al artículo 19 constitucional y al artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales para incluir el robo de hidrocarburos entre los delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, y si bien esta iniciativa ya había sido promovida sin éxito por el gobierno de Enrique Peña Nieto, esta vez, la iniciativa sí tuvo éxito legislativo en febrero de 2021 gracias a la disciplina de los senadores de Morena que la aprobaron conforme a los deseos presidenciales.

### **Resultados discutibles contra el huachicoleo**

Como se ha señalado, la acción central para inhibir el huachicol consistió en el cierre parcial de los principales ductos que transportan el combustible. Ello produjo un desabasto que comenzó a experimentarse en los primeros días de 2019 y que impactó directamente a los estados de Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Querétaro, Hidalgo, Nuevo León, Coahuila, Puebla, Estado de México y en la capital del país, pero que dejó sentir sus efectos en toda la República Mexicana.

Por vez primera en la historia reciente de México, se observaron numerosas filas de automovilistas y personas a pie que trataban de conseguir combustible. Los servicios de transporte se vieron severamente afectados y, en consecuencia, vitales cadenas de suministros se pusieron en riesgo. También se activaron compras de pánico que aceleraron la escasez de combustible y se desarrollaron redes de mercado negro para la compra de combustible, en las que participaban particulares que hacían filas para llenar bidones, cuyo contenido revendían posteriormente.

La solución al huachicol implementada por el gobierno generó efectos que pusieron en riesgo la actividad económica y el funcionamiento de actividades sociales esenciales para el país. Así, la respuesta del gobierno a un problema de seguridad pública propició un problema de gobernabilidad de amplio alcance.

Como señala Montero (2012, p. 11), “la ingobernabilidad se hace evidente cuando hay un desequilibrio que no se ha podido resolver con los marcos legales y que debe ser solucionado por ellos. La ingobernabilidad no es un estado de crisis social sino de crisis gubernamental que puede llegar a buen fin a través de las instituciones que constituyen al Estado de derecho”. De esa manera, ante la incapacidad de las autoridades para prevenir y sancionar oportunamente el robo de combustible, el gobierno causó una crisis en su capacidad para manejar los efectos que sus decisiones produjeron en la sociedad.

En este sentido, el malestar de la población se hizo sentir inmediatamente por la abrupta escasez de combustible y si bien un sector de la ciudadanía aplaudió la decisión presidencial de cerrar los ductos para evitar la extracción ilegal, los consumidores finales resintieron directamente el costo de esas medidas que se prolongaron hasta el 20 de enero de 2021, fecha a partir de la cual, el suministro de combustible, transportado mediante pipas, comenzó a restablecerse gradualmente.

### **Acciones sancionatorias contra el huachicol**

Los primeros resultados obtenidos por el gobierno federal contra el huachicoleo consistieron en el bloqueo de 13 empresas por operaciones irregulares en enero de 2019. La acusación que pesó sobre esas empresas consistió en que sus inventarios de combustible no coincidían con las compras realizadas a PEMEX, así como el bloqueo financiero de 14 empresas más, cuyas cuentas presentaban, a juicio de la Unidad de Inteligencia Financiera, operaciones relevantes o inusuales. Asimismo, la PGR admitió cinco denuncias que involucran a 15 personas morales vinculadas al comercio de combustible.

El 17 de enero de 2019, diversos funcionarios federales informaron que del primero de diciembre de 2018 al 16 de enero de 2019 se iniciaron mil 831 carpetas de investigación (266 con detenido y mil 565 sin detenido). También se informó que, de ese total de carpetas, se judicializaron 97 y fueron puestas a disposición de la autoridad judicial 165 personas; 124 de las cuales fueron vinculadas a proceso, en tanto que 45 personas fueron sometidas a prisión preventiva. Se dictaron 12 sentencias, de las cuales 11 fueron condenatorias. Se detectaron y neutralizaron mil 21 tomas clandestinas, se han realizado 29 cateos. Además, se aseguraron 4 millones 321 mil 88 litros de hidrocarburo, 465 mil 121 litros de gas licuado de petróleo, 955 vehículos, 32 pipas, 41 remolques, 66 cisternas o tanques, 4 mil 749 bidones, 29 inmuebles y 11 armas de fuego de distintos calibres.

### **La ingobernabilidad producida por el gobierno: la tragedia de Tlahuelilpan**

Como actividad delictiva, el huachicol representa una transgresión al orden jurídico, pero en la cosmovisión presidencial todo delito tiene detrás la acumulación de desventajas socio económicas que deben remediarse a

través de la justicia social. Desde esta óptica del presidente, la vigencia del estado de Derecho puede ser tan flexible como sea necesario. Ello quedó evidenciado con un acontecimiento que resultaría emblemático acerca de la manera en la que el gobierno resuelve los problemas de gobernabilidad que él mismo ha generado, por acción o por omisión, en el cumplimiento de su tarea esencial de cumplir y hacer cumplir la ley.

En el contexto de escasez de gasolina producto del cierre de los ductos, el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo se registró una fuga en un ducto cercano a ese poblado. En torno a la fuga se congregaron pobladores para recolectar parte del combustible derramado. Al paso de las horas y ante la presencia omisa de cuerpos castrenses que observaron la escena, los pobladores siguieron recolectando combustible antes de que se produjera una explosión que cobró la vida de 137 personas. Posterior a los hechos, los mandos militares argumentaron su inacción frente a la multitud que estaba recogiendo gasolina para evitar una confrontación con la población civil.

Estos hechos llevaron al extremo las señales de la ingobernabilidad derivada de las decisiones presidenciales en torno al huachicol. Debe insistirse que toda la cadena de acontecimientos que culminaron con el trágico estallido, estaba conectada con la escasez de gasolina derivada del cierre abrupto de los ductos. No fueron los pobladores de Tlahuelilpan los que activaron la crisis, sino un gobierno que fue incapaz de cumplir sus funciones para preservar condiciones de orden y seguridad.

Para resolver la ingobernabilidad generada por el propio gobierno federal, este entregó un apoyo humanitario de 15 mil pesos para hacer frente a gastos derivados de la emergencia a cada una de las familias de los fallecidos, fueron entregados 157 apoyos por un total de 2 millones 355 mil pesos, y se estableció un recurso previsto para orfandad, ya que varios menores de edad quedaron en esta condición. Además, Pemex entregó al municipio de Tlahuelilpan 60 mil litros de combustible y 120 toneladas de asfalto. Adicionalmente a la inversión social ejercida en 2019, se adquirieron dos predios; el primero de ellos, destinado para la ampliación del panteón municipal de Tlahuelilpan; y el segundo, para la construcción de un Memorial.

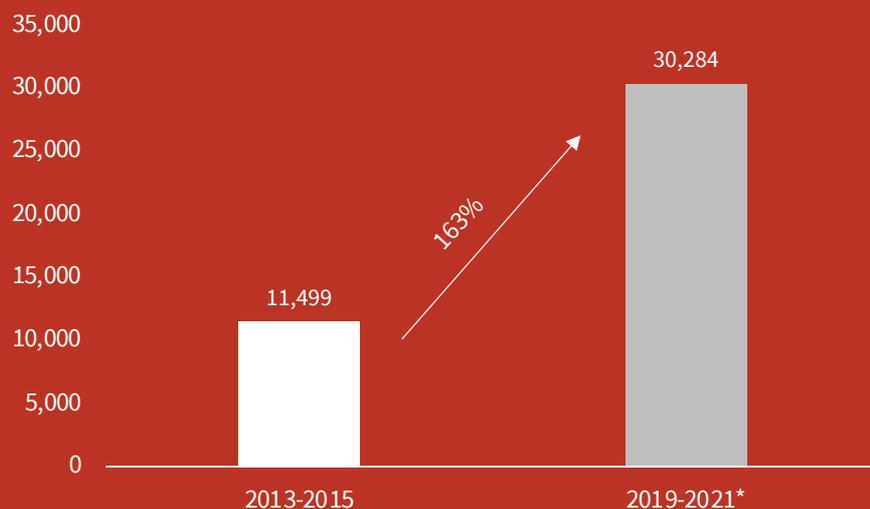
Para el gobierno, los resultados de su Plan contra el huachicol se midieron en términos de “la localización de 260 tomas clandestinas, 689 vehículos asegurados, y de mil 896 contenedores de diferentes capacidades, así como la recuperación de 958 mil 837 litros de hidrocarburo”.

En el mismo sentido, en febrero de 2019 la Unidad de Inteligencia Financiera informó que, con el apoyo de Pemex y el SAT se habían bloqueado 38 cuentas bancarias de manera directa y 188 de manera relacionada, dando un total de 226 personas bloqueadas con montos de 925 millones de pesos y más de 738 mil dólares congelados por el sistema financiero.

Pero en el fondo de la cuestión, la magnitud del problema se ha agravado en comparación a la situación que prevalecía en los primeros tres años del

gobierno anterior. En la gráfica 4 se puede observar que, de acuerdo con información proporcionada por Pemex, el número de tomas clandestinas que fueron detectadas en los primeros tres años del actual gobierno es 163% más elevado que lo registrado en idéntico periodo de la administración de Enrique Peña. Y por lo que hace al monto de las pérdidas económicas acumuladas en los primeros tres años del presidente López Obrador es 80% más elevado que lo registrado en el mismo periodo de tiempo que en el gobierno anterior.

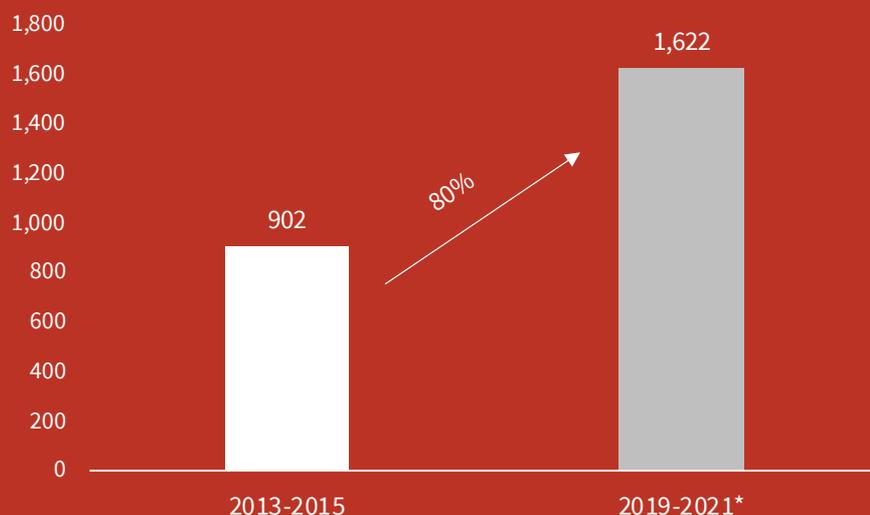
**GRÁFICA 4. Comparativo de tomas clandestinas registradas entre 2013-2015 y 2019-2021**



\* Corresponde al periodo enero - julio de 2021.

Fuente: Elaboración del ONC con información de Pemex.

**GRÁFICA 5. Comparativo de pérdidas económicas acumuladas entre 2013-2015 y 2019-2021**



\* Corresponde al periodo enero - agosto de 2021.

Fuente: Elaboración del ONC con información de Pemex.

Por otra parte, la apuesta del gobierno actual para ejercer una gobernabilidad sensible a las causas estructurales de la criminalidad mediante gestos de justicia social, aterrizados en transferencias de dinero a las poblaciones cercanas a los principales focos rojos de huachicoleo tampoco ha arrojado resultados tangibles.

Concretamente, a más de dos años de la lamentable explosión en Tlahuelilpan, el 9 de abril de 2021 el propio presidente de México reconoció, durante su conferencia matutina, que estado de Hidalgo (al que pertenece el municipio de Tlahuelilpan) ocupaba el primer lugar nacional en tomas clandestinas, pues de las mil 581 tomas ilegales localizadas hasta abril de 2021 en todo el país, 81 se encontraron en esta entidad.

### **¿Qué va a suceder si no se hace algo al respecto?**

Los datos presentados en la gráfica 4 con la que inicia este capítulo muestran que la cantidad de tomas clandestinas y el monto de las pérdidas experimentadas por Pemex a causa del huachicol en lo que va del año 2021 son similares a los datos observados en 2015, y que se encuentran muy distantes de los niveles observados en 2013. Esto significa que, si bien el actual gobierno inició funciones con máximos históricos en la medición de pérdidas y número de tomas clandestinas, a la mitad del camino de esta administración, el problema no ha sido resuelto.

También se ha observado que la implementación de políticas asistencia-listas en los lugares con mayor incidencia de esta conducta delictiva no ha modificado el interés de los grupos criminales para seguir realizando esta clase de ilícitos. El gobierno, por su parte, ha insistido en una política dual en la que presume el despliegue de fuerzas militares para vigilar la integridad de los ductos y en la dotación de dádivas a las poblaciones locales, pero ninguno de esos ejes rectores de su política pública ha inhibido sustancialmente el huachicoleo.

Mientras el gobierno mantenga intactos los términos generales de esta clase de intervención, no habrá razones para que el huachicoleo deje de ser atractivo para las organizaciones criminales. Peor aún, lo más probable es que el fenómeno alcance dimensiones más severas sobre todo en una serie de aspectos que actualmente han sido invisibilizados por las autoridades federales.

El primero de ellos se refiere a la creciente penetración social de los grupos criminales que perforan ductos y comercializan el huachicol. Esta actividad reclama el silencio, la tolerancia e incluso, la complicidad de las comunidades asentadas en torno a los ductos y a los puntos de distribución de esa mercancía ilegal. El enraizamiento social de esta clase de conductas en las localidades con mayor incidencia de este delito terminará por gestar un problema de ingobernabilidad creciente porque los límites entre la legalidad y la ilegalidad terminarán por diluirse.

El segundo aspecto está ligado al primero, y concierne al debilitamiento aún más agudo de las instituciones policiales estatales y municipales que operan en las localidades donde es más persistente la actividad criminal dedicada al huachicoleo. Para fines prácticos es irrelevante la distinción jurídica entre los delitos del orden común para los que son competentes las policías locales cuando, en la vida cotidiana, están expuestos a interactuar con grupos criminales que cometen ilícitos de toda especie y que operan con normalidad en las comunidades y ciudades cercanas a los ductos. Por esa razón, los cuerpos de seguridad locales enfrentan el asedio creciente para ser reclutados al servicio de esta industria criminal.

En el presente capítulo se ha argumentado que un gobierno que produce más crisis de las que resuelve es un gobierno causante de ingobernabilidad. Esta tesis se ajusta por desgracia a la manera en la que la presente administración se ha conducido de cara al problema de huachicoleo.

La evidencia muestra que el actual gobierno ha actuado de manera torpe e inefectiva para resolver un problema de seguridad pública en cuya solución ha arrastrado a la población civil a una serie de trastornos en la vida económica y social. Los escasos resultados obtenidos hasta el momento en términos de sanciones penales obtenidas no son suficientes para justificar la omisión gubernamental frente a las comunidades que gradualmente son penetradas íntimamente por esta actividad criminal.

No han bastado los discursos benevolentes a favor de los pobres, ni las transferencias de dinero para dismantelar las redes ilegales que siguen participando en un mercado negro altamente redituable y cuyos costos van más lejos que las cifras que Pemex exhibe periódicamente. Sin restar importancia a las pérdidas contables que enfrenta Pemex, los costos sociales de esta actividad seguirán incrementándose al ritmo que se diluye la capacidad efectiva del gobierno para hacer cumplir la ley.

### **3.2 EL FENTANILO EN LA POLÍTICA DE DROGAS: ASEGURAMIENTOS SIN PREVENCIÓN NI REDUCCIÓN DE DAÑOS**

El fentanilo es un fuerte opioide sintético similar a la morfina, pero entre 50 y 100 veces más potente. Es un fármaco recetado pero que en los últimos años se ha empezado a producir de forma ilegal. Al igual que la morfina, por lo general se receta a pacientes con dolores intensos, especialmente después de una operación quirúrgica. En la actualidad, el fentanilo es una de las drogas más comúnmente asociadas al narcotráfico por su gran rentabilidad y su fácil producción. En el caso mexicano, el país se encuentra fuertemente relacionado con este opioide en cuanto su producción y tráfico hacia los Estados Unidos. Por este motivo, en este capítulo se busca argumentar si el trabajo realizado por la actual administración ha rendido frutos en esta materia (CDC, Sin Fecha).

Desde mediados de la década del 2010 existe información sobre el auge del consumo de fentanilo particularmente en países como Estados Unidos y Canadá. Las cifras son alarmantes y muestran los alcances del crimen organizado para comercializar este producto a nivel internacional; así lo muestra el documental de DW titulado “La epidemia del fentanilo en América del Norte”. En este programa, se aborda el caso específico de un barrio en Vancouver denominado como Down Town East Side, un lugar en el que el consumo de drogas es habitual pero desde hace algunos años, la venta e ingesta de fentanilo se ha ido apoderando de este mercado.

La compra de fentanilo en Canadá es fácil de realizar, tan fácil que ha llegado a reemplazar casi por completo a la heroína. Por lo que conseguir fentanilo es tan sencillo que incluso un consumidor puede ingresar a la red que se denomina como “red oscura” en donde se puede pedir fentanilo proveniente de China y el paquete llega a la puerta de tu casa.

Si bien el consumo afecta principalmente a Canadá y Estados Unidos, es importante no perder de vista el papel que juega México en relación con esta droga. Existen registros importantes por parte de medios de comunicación que narran esta situación, uno de ellos es el de la cadena de noticias y reportajes VICE. Ellos han documentado la llegada de insumos desde China e ingresados por el pacífico mexicano. Específicamente, en este reportaje se muestra la operación del Cártel de Sinaloa desde que se recogen los insumos en el mar (los cuales pueden flotar por varias horas gracias a la protección con la que vienen empaquetados), hasta la producción del fentanilo en laboratorios clandestinos.

El fentanilo constituye una preocupación no solo para los países consumidores, sino también para los países productores de esta droga dado que deben enfrentar en su territorio las actividades ilegales de producción e importación de insumos provenientes del continente asiático. La rentabilidad de esta nueva droga es tan alta que ha comenzado a sustituir la producción y venta de otros narcóticos a costa de repercutir negativamente en la vida de millones de personas.

### **Antecedentes del fentanilo en México**

La producción de opioides en México tiene sus inicios en la década de los años 20 con el cultivo de amapola. En una primera instancia, esta flor era producida principalmente por algunas localidades agrícolas que vendían el producto a comerciantes mexicanos y ellos pagaban para llevarla de contrabando a Estados Unidos una vez era convertida en heroína. No obstante, en esa época la venta del producto mexicano representaba solo una pequeña parte de lo que se vendía en Estados Unidos dado que la calidad no era del todo buena. (Wilson Center, 2019)

Más tarde en la década de 1960 los traficantes comenzaron a expandirse. Primero, se desplazaron al sur por la Sierra Madre Occidental y empezaron

a pagarle a los campesinos para que cultivaran marihuana para el creciente mercado estadounidense. Para principios de los 80, comenzó a decaer en cierta medida la producción de opio por las intervenciones militares y distintos cambios en el mercado de drogas. En buena medida, ya existían nuevas fuentes de heroína asiática que eran de mejor calidad. (Wilson Center, 2019)

Posteriormente, se tiene registro de que en 1990 hubo caídas de subsidios agrícolas y la cancelación de aranceles fronterizos sobre cultivos que afectaron a las economías rurales mexicanas tradicionales por los acuerdos promulgados en el Tratado de libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Para el año 2000, comenzó una nueva oleada del mercado de heroína en México, los campesinos comenzaron a dejar de cultivar marihuana para especializarse en la producción de opio. Con el paso del tiempo, la calidad de la heroína mexicana se emparejó o incluso superó la que se importaban desde Asia. (Wilson Center, 2019)

La etapa más reciente e importante en el movimiento del mercado mexicano ilícito de las drogas se registró a partir de 2014, cuando se considera que inicia formalmente la crisis de fentanilo en los Estados Unidos. En dicho año, aumentaron por primera vez de forma considerable el consumo de opiáceos y las muertes por sobredosis. Ya en 2019, según el National Institute on Drug Abuse (NIH) se reportaron más de 36,359 muertes por sobredosis relacionadas al fentanilo en aquel país (NIH, 2021).

Por el contrario, en México el consumo de fentanilo es casi nulo. Así lo muestra la Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016 (ENCODAT) que no reportó consumo registrado en territorio nacional. No obstante, la Comisión Nacional contra las adicciones (CONADIC) realizó un ejercicio de diagnóstico dentro de la Red Nacional de Atención a las Adicciones publicado en el “Informe sobre la situación de consumo de drogas en México y su atención integral 2019” donde se encontró que entre 2015 y 2018 se detectaron 68 casos en los que los usuarios reportaron haber consumido esta sustancia. (CONADIC, 2019)

Lo anterior indica que, al igual que con otras drogas, el consumo de fentanilo en México presenta bajas incidencias en comparación con otros países. A pesar de que hubo incrementos entre 2015 a 2017, al pasar de 6 a 37 casos, este mercado sigue siendo muy pequeño en toda la República y no representa un consumo significativo en la población que pueda derivar en alerta sanitaria. De todos modos, la CONADIC recomienda crear programas y estrategias focalizadas dada la existencia del consumo de esta droga en poblaciones específicas, como es el caso de adolescentes en centros de tratamiento por infringir las leyes penales. (CONADIC, 2019)

Por otro lado, el incremento de la demanda de fentanilo en Estados Unidos reportado desde 2014 generó oportunidades para el trasiego desde México. Estas han sido aprovechadas por diferentes carteles de la droga pero principalmente por el Cártel de Sinaloa y Cártel Jalisco Nueva Generación.

Este último fue el primero en aprovechar la creciente demanda dado que ya tenían una larga experiencia en la producción de metanfetaminas y ya contaban con acceso a los puertos de Lázaro Cárdenas en Michoacán así como el de Manzanillo en Colima, lo cual facilitaba la importación de insumos desde China (Infobae, 2020).

La conexión entre China y México creció cuando los traficantes chinos aumentaron las ventas de precursores de fentanilo a los cárteles mexicanos. El cartel chino coloquialmente conocido como "Los Zheng Cartel" lleva a cabo sus labores a través de múltiples empresas fantasma que aparentemente ofrecen servicios legítimos como laboratorios químicos, atención veterinaria, computadoras y ventas al por menor. Profesionales de inteligencia en México han descrito al cartel de Zheng como el de mayor presencia en la república para el tráfico de fentanilo y metanfetaminas. Este cartel ha desarrollado extensas relaciones con proveedores en China, puede importar fácilmente todo tipo de mercancías a México, y ha promovido relaciones a ambos lados de la frontera entre Estados Unidos y México (Greenwood, 2021).

Reyez (2019) señala que existen 3 posibles rutas principales que fueron identificadas a partir de la información recabada sobre los decomisos de fentanilo desde 2017 y hasta mediados del 2019. La primera la denomina ruta del Pacífico y va desde Zihuatanejo hasta Tijuana. La segunda comprende el traslado de mercancía desde el puerto de Mazatlán, Sinaloa para su posterior introducción a La Paz, Baja California Sur. Posteriormente se traslada por toda la península hacia el norte para llegar hasta Tijuana. La última ruta comprende el traslado desde Zihuatanejo hacia la Ciudad de México. No obstante, esta es la menos precisa dado que no existe suficiente información para saber si en realidad existe.

### **La política de drogas y el fentanilo entre 2019 y 2021**

En cuanto a la demanda doméstica de fentanilo en México, no hay datos que permitan afirmar que en nuestro país el consumo de esta sustancia afecte a la población de manera generalizada o que esté creciendo significativamente. No obstante, Cruz-Cruz(2021) señala que se tomaron muestras de aguas residuales en 105 ocasiones diariamente en 15 ciudades mexicanas para ser estudiadas. Si bien la mayor parte de las drogas reportadas por el estudio son cocaína y marihuana, también se detectaron residuos de fentanilo en las ciudades fronterizas con los Estados Unidos.

En términos de la política de prevención del consumo, el gobierno del presidente López Obrador ha impulsado un programa que se denomina "Juntos por la Paz". Esta es una convocatoria social que se enfoca en la prevención de adicciones centrada en jóvenes (Imagen Noticias, 2019). Tras una revisión a los informes de labores de la Secretaría de Salud, se encontró que entre 2019-2020 dicha estrategia reportó las siguientes actividades:

“6,616 niñas, niños y jóvenes que intervinieron en talleres de habilidades para la vida; 2,337 padres y madres de familia en talleres preventivos; 14,506 personas asistieron a pláticas preventivas; 17,761 personas fueron atendidas en los módulos de información y orientación. Se realizaron 59 actividades deportivas en las que participaron 7,053 personas; 31 actividades culturales con 5,480 personas; 156 actividades lúdicas con 9,639 personas; 100 tendedores reflexivos con participación de 11,721 personas; y 42 actividades de otro tipo con la participación de 1,518 personas” (Secretaría de Salud, 2020). No se encontró referencia directa a alguna actividad específica sobre fentanilo.

El tercer y último informe de labores que corresponde al periodo 2020-2021 no presentó avances numéricos de ningún tipo. Esto puede deberse a la falta de atención del programa derivado de la pandemia por Covid-19. Recordemos que la Subsecretaría de prevención y promoción a la salud a cargo de Hugo López Gatell, es la que está encargada tanto de la pandemia, como de la Estrategia Nacional para la Prevención de Adicciones Juntos por la Paz.

Por otro lado, rastreamos los informes de gobierno para ver si estos proporcionaban información sobre acciones puntuales realizadas por parte del gobierno federal en relación al fentanilo y los resultados fueron los siguientes:

En el primer informe de gobierno únicamente aparece en una sola ocasión la palabra “fentanilo”. En esta sección, se propuso que para la convocatoria del Fondo Sectorial de Investigación en Salud y Seguridad Social (FOSISS) se dé atención al problema emergente del consumo de heroína, fentanilo y otras drogas inyectadas en localidades de alta marginación sin especificar cuáles son las zonas que se consideran de este tipo. (Presidencia de la República, 2019)

En el segundo informe de gobierno que corresponde al periodo 2019-2020, se señaló que la CONADIC en coordinación con el Observatorio Interamericano de Drogas realizó un estudio denominado “Caracterización de los servicios para personas que consumen heroína, fentanilo y otros opioides en la frontera norte de México” cuyo propósito fue realizar un diagnóstico sobre la disponibilidad de servicios y las brechas en la atención para usuarios de estas sustancias específicamente en ciudades fronterizas. (Presidencia de la República, 2020)

Este informe reveló también que en una de las encuestas realizadas, la tercera parte de las personas consideró que el ingreso a tratamiento residencial de usuarios de fentanilo es nulo. Para algunos centros residenciales, particularmente de Tijuana, Mexicali y San Luis Río Colorado, los usuarios de fentanilo que se han detectado han tenido un consumo esporádico y no siempre tienen conocimiento de la sustancia que están consumiendo. Particularmente, en algunas ciudades de Sonora, existe la percepción de un aumento importante en el consumo de tramadol, sobre todo por parte de quienes anteriormente consumían heroína.

Adicionalmente, según Fleiz (2019), se encontró en 2019 que de 750 usuarios de heroína en la frontera norte, existe una preferencia importante por una droga denominada como “China White”. La población que tiene acceso a ella presenta más casos de sobredosis de lo normal. En general, ahora se sabe que los usuarios también están consumiendo heroína en polvo, polvo blanco o China White o incluso mezclando los diferentes tipos de drogas con fentanilo.

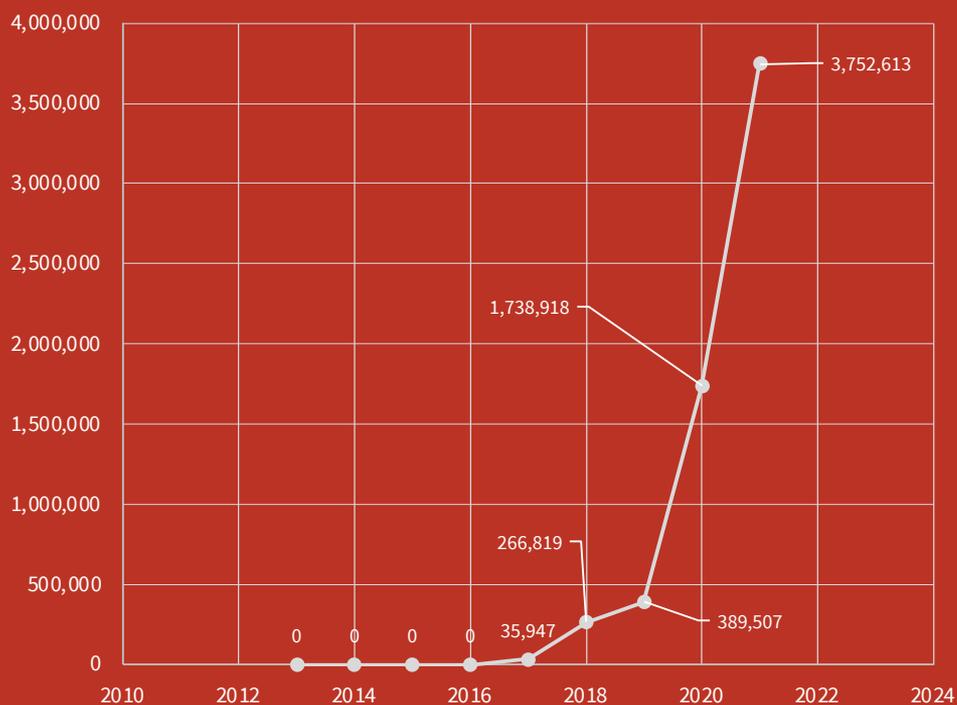
El tercer informe de gobierno se refirió a esta sustancia en cuanto a los aseguramientos que se lograron en el año, que fueron la incautación de 37 kilos y 13,945 pastillas. Sin embargo, ya no se mencionó nada sobre el seguimiento que se le tenía que proporcionar a las poblaciones específicas que han consumido fentanilo en México (Presidencia de la República, 2021). Dada esta información, se puede determinar que hubo un viraje en la política por parte del gobierno. Los primeros años el gobierno federal se enfocó en la prevención mientras que ahora opta por la interdicción clásica, lo cual puede ser indicativo de cambios de las decisiones de alto nivel y que termina predominando la arista de seguridad en lugar de la salud pública.

Dejando a un lado los informes de gobierno, es importante rescatar la información recabada en solicitudes de información que se realizaron en la Plataforma Nacional de Transparencia. De este modo, se dará a conocer el número de incautaciones de fentanilo o de químicos que se utilizan como insumos para la producción del mismo desde el año 2000 hasta la fecha.

En primer lugar, ni la Guardia Nacional (GN), ni la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), ni la Secretaría de Marina (SEMAR) reportaron decomisos de fentanilo y/o de insumos del mismo entre los años 2000 y 2012. Fue hasta el 2013 cuando por primera vez se tiene registros por parte de la SEDENA. En ese año se reportaron apenas 0.454 kilogramos decomisados. Además, si bien en 2014 no hubo registros de nueva cuenta, para el año 2015 es cuando comienzan a ser continuos y desde ese año a la fecha los decomisos han aumentado significativamente.

A continuación se presentan las gráficas que se realizaron a partir de las solicitudes de información. Dados los datos recabados, daremos a conocer el número absoluto de pastillas y kilogramos de fentanilo dado que son las dos categorías que más reportaron decomisos y superando por mucho a otras como cuadros, litros, bolsas, entre otros.

GRÁFICA 6. Total de pastillas de fentanilo decomisadas cada año desde que hay registros.



Fuente: Elaboración del ONC con base en solicitudes de información de la PNT

Gráfica 7. Total de fentanilo decomisado en kilogramos desde que hay registros.



Fuente: Elaboración del ONC con base en solicitudes de información de la PNT.

Como se puede observar en la gráfica 6, los decomisos de pastillas comenzaron a llevarse a cabo a partir del año 2017, tres años después de que se disparara el consumo en Estados Unidos. Además, el actual gobierno ha incrementado las incautaciones de esta sustancia significativamente. Tan solo en el primer año de gestión, si se le compara con respecto a 2018, incrementaron en un 46%. Sin embargo, en la primera mitad del sexenio tomando en cuenta lo que se ha decomisado hasta principios de octubre del 2021, los decomisos de pastillas han aumentado en un 1,306%. Cabe señalar que la mayor parte de estas incautaciones las ha realizado la SEDENA, la participación de la GN y la SEMAR son muy marginales.

Es importante recordar que el fentanilo decomisado en kilogramos no considera las pastillas ni otro tipo de categorías. Es la sustancia incautada tal cual en la medida de peso. Sabiendo lo anterior, si bien aún faltan datos del último trimestre del 2021 para poder comparar adecuadamente, se observa que la incautación en kilogramos ha aumentado desde 2017.

Es factible concluir que existe una coincidencia con lo reportado por otras fuentes:

1. La incautación tan grande de pastillas implica que el producto ya está terminado en suelo mexicano para poder ser traficado.
2. La información permite afirmar que los decomisos de esta sustancia en los últimos 3 años han aumentado considerablemente en línea con las tendencias del mercado
3. La SEDENA es la institución que decomisa en mayor proporción.
4. El gobierno federal está apostando por decomisar esta droga, pero poco se sabe sobre el aseguramiento de precursores químicos.

### **¿Qué pasará si no se hace algo al respecto?**

Lamentablemente esta crisis ha tenido efectos importantes a nivel nacional. Los problemas más cruciales se relacionan con dimensiones de la seguridad pública, salud pública y economía local. Estas tienen implicaciones en términos de la gobernabilidad.

En cuanto a la economía local, esta se ha visto seriamente afectada en las comunidades que se dedican desde hace muchos años al cultivo de la amapola pero, en particular, en la sierra de Guerrero. La gran demanda de fentanilo está provocando una caída en la demanda de heroína y por ende, una caída en el precio de la goma de opio dado que es el insumo básico de la heroína. No obstante, según México Unido contra la delincuencia (MUCD) no solo Guerrero y Sinaloa son estados productores, por lo que es factible pensar que también los lugares que esta organización reporta pueden estar afectados económicamente de forma similar. MUCD tiene adicionalmente registros de producción en municipios de Chihuahua, Nayarit, Durango y Oaxaca.

En un reportaje de En Punto con Denise Maerker, publicado en 2019, un campesino indica que su cultivo de amapola ya no fue procesado al 100%

dada la caída de los precios internacionales, apenas sacaban algo de dinero para sobrevivir. Esta misma persona dijo que en 2016 si invertía 7,000 pesos en su cultivo podría llegar a ganar hasta \$15,000 por un kilogramo de goma de opio. Esto lo convertía en un negocio rentable que se enseñaba de generación en generación. No obstante, las autoridades de esa localidad aseguran que este fue un buen negocio hasta el 2017, año en el que recibieron hasta 40,000 pesos por kilogramo.

Los pobladores indican que el precio de la goma de opio para el año 2019 ya era cero. Esto ha traído repercusiones importantes en estos pueblos porque ni siquiera los negocios locales están logrando vender lo que vendían en años pasados. Toda la economía de estas comunidades prácticamente colapsó porque ya no existen los ingresos por el cultivo de amapola. Hoy en día los opioides sintéticos como el fentanilo son más fáciles de producir y transportar y ya predominan en el mercado estadounidense. Es por eso que la caída del precio de la goma de opio fue tan pronunciada y tan rápida.

La ausencia de datos oficiales de los impactos económicos dificulta una respuesta por parte de las autoridades. Pero, si el gobierno no toma acciones en estas localidades para generar alternativas de empleo con proyectos productivos, los pobladores se verán obligados a migrar como única alternativa. Ya se reportaban desde 2019 migraciones importantes desde estas localidades y no se tiene conocimiento de su magnitud hasta el día de hoy.

Por otro lado, la salud pública es otro de los ejes que puede convertirse en un problema con el paso del tiempo si no se toman medidas inmediatas. Retomemos lo que dijo la CONADIC, se tienen que tomar medidas focalizadas en las comunidades y localidades que tienen condiciones específicas que permiten que el fentanilo se convierta en una droga de consumo.

La iniciativa "Juntos por la paz" carece de informes de resultados que permitan saber el impacto que este programa ha tenido en las comunidades. No obstante, en la página web del Gobierno de México se pueden encontrar pequeños reportes sobre las distintas inauguraciones de Clubes por la Paz en la república. Un ejemplo reciente se dió en San Cristóbal de las Casas, cuando el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) inauguró un Club por la Paz. Esto en el marco de la Estrategia Nacional para la Prevención de Adicciones (ENPA), que busca combatir la dependencia del uso y abuso de sustancias psicoactivas en las y los jóvenes de la región. Además, el portal oficial del gobierno indica que la empresa Microsoft México formó parte de este club ya que donó computadoras y tramitó todo lo necesario para la instalación de internet en la comunidad, por lo que las y los jóvenes de esta zona podrán realizar sus actividades.

Tras revisar la información disponible en la página del Gobierno de México, no se encontraron actividades específicas por parte del programa Juntos por la Paz que involucren al fentanilo. Por ello, hacemos un llamado a la urgencia

de prevenir el consumo de esta sustancia sobre todo en las comunidades más marginadas y que presentan mayor vulnerabilidad ante esta nueva droga.

Más allá de las medidas que fueron tomadas en el programa anteriormente mencionado, existen ejemplos interesantes alrededor del mundo de cómo se han tratado este tipo de adicciones para las personas que están en situación de calle y/o que han cometido algún delito tanto en Canadá como en Suecia. Se ha decidido en ambos países implementar clínicas que otorgan acceso gratuito al consumo de heroína para el tratamiento de la adicción. Si bien esta es una técnica que puede ser muy controversial, los resultados son convincentes. Conforme pasan tiempo en estas clínicas, las personas no reinciden y poco a poco se reinsertan en la sociedad, buscan a su familia y piensan en cómo incluso conseguir un empleo. Aunado a esto, la probabilidad de que existan sobredosis que lleven a la muerte o contagios por enfermedades como el VIH disminuyen drásticamente (DW, 2020).

Es lamentable que el actual gobierno no opte por iniciativas como estas. Si bien es deseable reconstruir el tejido social con programas de prevención, deben existir también programas de tratamiento a las adicciones que sean innovadores y que puedan mostrar mejores resultados en la salud pública del país. Al día de hoy ya hay organizaciones en México que han promovido este tipo de políticas muy similares a las de Canadá y Suecia. Tal es el caso tanto de Prevecasa como de Verter. Sin embargo, el apoyo gubernamental para llevarlas a cabo al día de hoy es nulo (Strach, 2021).

En tercer lugar, la seguridad pública es uno de los ejes que más preocupan por su relevancia para la gobernabilidad. Las políticas públicas implementadas en esta materia por parte de la actual administración son muy controversiales. El Gobierno de México apostó por continuar la militarización de la seguridad pública. No obstante, al día de hoy la violencia en el país no ha cesado; se tienen resultados muy pobres en materia de homicidios y sabemos de las disputas que se generan entre los cárteles de la droga derivados de distintos enfrentamientos por las peleas de plazas y rutas para actividades de trasiego y comercialización.

El tráfico de fentanilo está ayudando a las organizaciones criminales que provocan estos delitos a estar mucho mejor financiados para conseguir más equipamiento y poder seguir disputando el territorio para el control, venta y tráfico. Además, se corre el riesgo de que, al no haber ya especificidad geográfica de los insumos (como en el caso de la goma de opio), los carteles empiecen a producir los insumos y no depender así de los flujos provenientes de China. Ya se encontró evidencia en 2019 sobre la posibilidad de que esto esté comenzando a suceder. Así lo indica el documento que publicó International Narcotics Control Board en ese mismo año.

Bajo esta perspectiva, si el gobierno federal no toma acciones que puedan disminuir la producción y tráfico de fentanilo hacia los Estados Unidos, se estaría condenando en el mediano plazo la vida de miles de mexicanos. De-

bemos optar urgentemente por estrategias que no únicamente se basen en el prohibicionismo y acompañar con programas económicos a aquellas comunidades vulnerables y afectadas por el crimen organizado. Además, dado que el fentanilo puede fabricarse a partir de precursores baratos y relativamente fáciles de obtener, es poco probable que los enfoques tradicionales de aplicación de la ley o de regulación dirigidos a los productores reduzcan el consumo del mismo por la situación en la que se encuentran sometidos.

Hasta el momento, México se ha centrado en políticas convencionales de interdicción con escasa atención en mercados locales y dejando que el mercado se autorregule lo cual genera como consecuencia, la violencia. Del mismo modo, ante el aumento de casos de consumo de fentanilo en México, preocupa que si las localidades que están presentando estos casos no son correctamente atendidas otras tiendan a seguir este patrón.

Finalmente, y lo más preocupante, tiene que ver con la enorme rentabilidad que esta droga está generando al crimen organizado. Es muy probable que ni siquiera se esté dimensionando la cantidad de utilidades que los cárteles mexicanos están generando, por lo que un mayor financiamiento les permitiría ampliar sus fronteras y aumentar su capacidad de operación en el largo plazo. Por lo tanto, corremos el riesgo de que se fracture aún más la gobernabilidad en ciertas entidades federativas tanto por el impacto en las economías locales, la salud pública y la seguridad.

El fentanilo es hoy en día uno de los problemas emergentes que más preocupan a las autoridades de los países de Norteamérica. No obstante, si en México no tomamos las medidas pertinentes con la anticipación suficiente, cada vez será más difícil evitar que se reclute a jóvenes, que las economías locales decaigan y generen flujos migratorios, o incluso que se prevenga una crisis sanitaria si el consumo de fentanilo se descontrolara en el país.

Las acciones emprendidas hasta el momento por el gobierno federal siguen el mismo rumbo que el de otras sustancias prohibidas. Ya conocemos los resultados mediocres de este tipo de políticas. Se requiere cambiar el enfoque y optar por uno que además de reducir los daños a los consumidores, vulnere oportunamente las cadenas de suministro. Para ello es necesario el aprovechamiento de todas las instituciones de seguridad y de las herramientas convencionales de inteligencia y de inteligencia financiera que eleven el riesgo a los criminales. El pensamiento cortoplacista y sexenal nos ha salido muy caro, urge una visión de largo plazo que se acompañe de nuevos métodos para atemperar los efectos del fentanilo en la gobernabilidad.

### **3.3 FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS Y GOBERNABILIDAD: EL CASO DE LA LISTA DE PERSONAS BLOQUEADAS**

De acuerdo con la última medición sobre los riesgos de lavado de activos y financiamiento al terrorismo realizada por el Instituto de Gobernanza de

Basilea (2021), México reportó una calificación de 5.09 y se ubicó en la posición 61 de 110 jurisdicciones a nivel internacional.

Respecto a otros países de América Latina y el Caribe, México se situó en la octava posición de veinte con un puntaje marginalmente mejor que el de Guatemala y ligeramente peor que el de Antigua y Barbuda. México se ha mantenido como una jurisdicción con riesgo medio según este índice, pero ha registrado mejoras en su puntaje desde 2012 cuando obtuvo una calificación de 5.76.

Al mismo tiempo, el país ha mejorado en términos del cumplimiento técnico y la efectividad de las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera (GAFI) de acuerdo con los reportes de evaluación mutua lo que refrenda el compromiso del país en contra del lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo.

Cabe destacar que a finales de 2020 el GAFI recalificó el cumplimiento de las Recomendaciones 8, 10 y 15 de parcialmente cumplidas y mayoritariamente cumplidas; las Recomendaciones 12, 16 y 17 se recalificaron como cumplidas. Además, México ya satisface nuevos requisitos de las Recomendaciones 2 y 21 para ser acreedor a la calificación de mayoritariamente cumplidos y la Recomendación 7 como cumplida.

Pese a estos avances, existen diversos fenómenos generadores de flujos financieros ilícitos que debilitan la gobernabilidad del sistema financiero, de seguridad pública y de justicia tales como la corrupción, el narcotráfico, la trata de personas, el tráfico de migrantes, entre otros. Los datos más recientes publicados por el *think tank* Global Financial Integrity (2021) sitúan los ingresos criminales en un rango conservador de entre 25 y 62 mil millones de dólares y los ingresos criminales lavados, entre 18 y 44 mil millones de dólares al año.

En este capítulo, se exploran las acciones emprendidas por el gobierno federal en materia de operaciones con recursos de procedencia ilícita atendiendo a lo establecido en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP) diseñada por el Poder Ejecutivo federal y aprobada por el Senado en 2019.

El análisis se centra en este documento rector de la política donde se plantean al menos 20 acciones entre las cuales destaca la siguiente: *Congelar o bloquear las cuentas vinculadas a delitos en donde se presuma la utilización de recursos de procedencia ilícita, financiamiento al terrorismo o la proliferación de armas de destrucción masiva, así como sus delitos predicado.*

### **¿Qué encontró el gobierno hace 3 años?**

La facultad de bloquear cuentas en territorio nacional por parte de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) se comenzó a ejercer a partir de diciembre de 2014 para cubrir designaciones contra lavadores de dinero y no solo aquellas relativas al financiamiento al terrorismo.

Esta facultad es formalmente conocida como la incorporación de personas físicas y morales a la Lista de Personas Bloqueadas (LPB) y coloquialmente llamada como bloqueo o congelamiento administrativo. Está sustentada en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito y en el Reglamento Interno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

De acuerdo con el Reporte de Evaluación Mutua de 2018 correspondiente a México: “La LPB está diseñada para ser una medida temporaria que evite el flujo de capitales y brinde tiempo suficiente para la aplicación de medidas cautelares por parte de la PGR.” (GAFI, 2018). Esta medida fue puesta en marcha durante el sexenio de Enrique Peña Nieto. De dicha gestión se desprenden las siguientes estadísticas:

**TABLA 4. Estadísticas del bloqueo de cuentas y de personas designadas en la LPB y terceras relacionadas entre 2015 y 2018**

Año	Número de personas en la LPB y terceras relacionadas	Monto bloqueado (MN) mdp	Monto bloqueado (USD) mdd	Monto bloqueado (EUR) miles
2015	1151	10	0,0	0
2016	1929	894	0,28	0
2017	1530	81	0,42	0
2018	239	52	0,002	0

\*2014 no se incluyó ya que de acuerdo con información de la UIF todas las personas designadas fueron retiradas de la LPB y los montos desbloqueados.

\*\*Cifras brutas

Fuente: Elaboración del ONC con base en el Informe de Actividades de la Unidad de Inteligencia Financiera Enero-Septiembre 2021.

Es notable cómo esta medida cayó en desuso en 2018 al reportar un marcado descenso del número de personas en la LPB y terceras relacionadas y los montos bloqueados tanto en moneda nacional como en dólares. Los delitos por los cuales la UIF aplicó esta medida fueron: tráfico de drogas, corrupción, delitos fiscales y delincuencia organizada.

Según el reporte de evaluación mutua, la UIF “se ha empeñado en mejorar la oportunidad en la solicitud de medidas cautelares para instrumentos y productos sujetos a decomiso a través del sistema de LPB. Sin embargo, esto no ha dado lugar a mejoras en el nivel de decomisos.” En este sentido, señalan que de las 166 denuncias realizadas a la Procuraduría General de la República después de haber bloqueado cuentas, “la PGR solamente continuó cuatro para realizar una acción judicial”.

Por ende, el actual gobierno federal encontró ciertas capacidades instaladas para congelar o bloquear cuentas en territorio nacional, pero con efectos limitados a mediano y largo plazo en términos de los procedimientos penales.

### ¿Qué ha hecho este gobierno en estos 3 años?

La actual gestión de la UIF se diferencia de las previas por al menos cuatro factores. En primer lugar, ostenta un perfil radicalmente más público que se refleja a través de una mayor presencia en medios de comunicación masiva, apariciones recurrentes de su titular en eventos del gobierno, de instituciones académicas y del sector privado, entrevistas de su personal directivo, entre otros formatos de difusión. Mientras que durante el sexenio anterior, esta institución operaba con un perfil casi invisible, en este, ocupa incluso espacios en las primeras planas de los diarios de circulación nacional.

En segundo lugar, la política antilavado se ha posicionado de manera más contundente como un complemento de la política de seguridad pública. Así lo reflejan los informes donde los titulares de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana han presentado estadísticas relativas al bloqueo de cuentas e incluso aseguraron de manera equivocada que “se le quitaron a la delincuencia” determinada cantidad de millones de pesos. Cabe recordar que este instrumento no modifica los derechos de propiedad sobre los recursos de las cuentas pertenecientes a las personas designadas.

En tercer lugar, se perciben confusiones sobre las funciones y facultades de esta institución que la sitúan como una autoridad competente en la investigación de delitos similar al papel que juega la Fiscalía General de la República u otras instituciones de procuración de justicia. Es probable que el uso tan publicitado de la LPB como mecanismo “sancionador” de posibles infractores esté abonando a esta confusión, ya que por un lado, genera una falsa expectativa de los procedimientos al presentarse como concluidos y por otro, construye una imagen y reputación parcial de las labores de la institución.

El cuarto y último factor es la apertura de la UIF hacia instituciones diferentes de la Fiscalía General de la República (antes PGR). De ello dan cuenta los informes de labores como el correspondiente al primer año de gobierno en el cual esta autoridad reportó haberle dado vista a al menos 9 autoridades distintas sobre alguna “conducta o hecho que se considera de su competencia y que deriva de una investigación distinta, con el fin de que esta valore su interés jurídico en el tema y si lo considera procedente actuar en el ámbito de sus facultades.” A lo anterior se suman diversos convenios de colaboración firmados con fiscalías estatales selectas y otras autoridades.

La designación de personas en la LPB constituye una de las múltiples atribuciones de la UIF previstas en el marco normativo, pero es al mismo tiempo un objetivo de política plasmado en la ENSP para combatir las operaciones con recursos de procedencia ilícita. Se incluyen dos conjuntos de personas en esta lista. En el primero, se encuentran todas aquellas designadas internacionalmente por algún país y que este, haya solicitado el bloqueo al gobierno mexicano. En el segundo, todas aquellas por causas criminales domésticas (Sánchez, 2020). Los resultados bajo la actual gestión se muestran en la siguiente tabla:

**TABLA 5. Estadísticas del bloqueo de cuentas y de personas designadas en la LPB y terceras relacionadas entre 2015 y 2018**

Año	Número de personas en la LPB y terceras relacionadas	Monto bloqueado (MN) mdp	Monto bloqueado (USD) mdd	Monto bloqueado (EUR) miles
2019	3285	3437	42.1	0.9
2020	5773	1888	290.9	15.6
2021 (ene-sep)	2104	1163	6.8	2.1

\*Cifras brutas

Fuente: Elaboración del ONC con base en Informe de Actividades de la Unidad de Inteligencia Financiera Enero-Septiembre 2021.

Como se observa en el tabla 5, la UIF ha puesto en práctica esta medida con mucho mayor vigor que en la administración anterior. Tanto la cantidad de personas designadas y terceras relacionadas como los montos bloqueados aumentaron dramáticamente en 2019. En los años siguientes, los montos en moneda nacional han disminuido aproximadamente 45% mientras que los denominados en dólares han presentado un comportamiento mixto.

En tanto facultad exclusiva de la UIF, esta se justifica en términos de la gobernabilidad ya que le permite al gobierno aprovechar todas las herramientas jurídicas disponibles para lograr determinados fines. Por ejemplo, frenar temporalmente los flujos financieros ilícitos del crimen organizado, corrupción, delitos de cuello blanco, financiamiento al terrorismo, entre otras.

También es claro el aprovechamiento de otras herramientas jurídicas mediante el incremento de las denuncias hechas por esta autoridad, la cantidad de vistas, notas de inteligencia realizadas hacia otras instituciones de seguridad y justicia que se han caracterizado por un comportamiento similar al de los bloqueos entre 2019 y 2021.

Sin embargo, el incremento de esta medida no ha estado exenta de efectos secundarios. Dado que las personas designadas, sean estas físicas o morales, pueden oponerse a este acto a través de resoluciones de juicios de amparo o procedimientos garantías de audiencia o el amparo y protección de la justicia federal. Los primeros recursos mencionados han crecido significativamente en este periodo.

El segundo informe de labores de la SHCP correspondiente a lo realizado entre el 1 septiembre de 2019 al 30 de junio de 2020 señala que los amparos “ascendieron a 866, cifra 72.4% mayor respecto a lo observado entre septiembre de 2018 y junio de 2019, como resultado del incremento del derecho de audiencia.” Por su parte, el tercer informe de labores reporta un total de 1444 procedimientos de garantía de audiencia del 1 de septiembre de 2019 al 31 de julio de 2021 y “los amparos promovidos ascendieron a 1379, derivado

de los criterios de la SCJN”. En consecuencia, la UIF cuenta ya con un área especializada en amparos.

Llama la atención que en los tres informes de labores publicados a la fecha no se reporta la información relativa a los desbloques. Esta se encuentra dispersa en otros documentos oficiales. Una acotación relevante de estas estadísticas es que no se aclara la cantidad de personas retiradas de la LPB. Sin embargo, se puede dar por sentado que los montos bloqueados dados a conocer en la tabla 6 constituyen un remanente o saldo a una fecha determinada. En este sentido, se requiere mayor claridad de estas estadísticas pues restringe la posibilidad de evaluar la eficacia y efectividad de esta medida y en el peor de los casos, puede prestarse a interpretaciones equivocadas.

**TABLA 6. Estadísticas del desbloqueo de cuentas de personas designadas en la LPB y terceras relacionadas entre 2014 y marzo de 2020**

Año	Monto desbloqueado (MN) mdp	Monto desbloqueado (USD) mdd	Monto desbloqueado (euro)
2014	341	5	0
2015**	268	0,08	0
2016	1128	21	0
2017	901	2	2660
2018	64	0,02	0
2019	11386	7	9543,91
2020 (ene-mar)^	1686	49	0

\*Cifras brutas \*\*Las observaciones de 2015 a 2019 se tomaron del informe Lista de Personas Bloqueadas, pero se ajustaron a partir del Informe de Actividades de la UIF de enero a septiembre 2021 ya que este último reporta montos bloqueados menores por lo que se puede suponer que el diferencial entre lo reportado en ambos documentos corresponde a montos desbloqueados.

^Cifras preliminares. Para este año no se realizaron ajustes dado que uno de los informes carece de información completa correspondiente a todos los meses de 2020.

Fuente: Elaboración del ONC con base en el informe Lista de Personas Bloqueadas (2020) y el Informe de Actividades de la UIF enero-septiembre 2021.

Es de particular interés que tomando como referencia el informe Lista de Personas Bloqueadas actualizado a marzo de 2020<sup>8</sup>, este reporta un total de 15 774 millones de pesos desbloqueados de las personas designadas y de las terceras relacionadas, de los cuales el 83% se desbloquearon entre 2018 y el primer trimestre de 2020. Los desbloques tienden a afectar más a las cuentas en moneda nacional que en dólares americanos.

<sup>8</sup> Con ajustes en los montos de 2015 a 2019 a partir de un informe de actividades posterior.

Pese a las posibilidades de defensa frente a esta medida, Sánchez (2020) afirma que el régimen mexicano de designación de personas resulta sumamente restrictivo en libertades civiles porque deja a las personas afectadas con posibilidades débiles para emprender una defensa adecuada.

Lo anterior se debe a que la legislación y regulación financiera no permite proteger suficientemente el debido proceso cuando el procedimiento administrativo falla en notificar a las personas aun después de que los fondos fueron bloqueados. Además, refiere que el procedimiento no está enfocado en desafiar la designación en sí misma sino en corregir los falsos positivos (por ejemplo, las homonimias). Sin embargo, de acuerdo con el informe de la UIF previamente citado, el mecanismo a través del cual se desbloquearon los montos de las cuentas en 2020 fue la garantía de audiencia en razón de 99 a 1 frente al juicio de amparo (tanto en moneda nacional como en dólares).

Desde una perspectiva de política pública, la designación de personas en la LPB y el bloqueo de los activos financieros constituyen un objetivo de corto plazo dentro del sistema antilavado. La meta última con la cual se debería evaluar esta medida son los decomisos finales, abandonos o extinciones de dominio. En la medida que estos últimos no aumenten como resultado del congelamiento de cuentas, se puede afirmar que es una política cortoplacista y potencialmente inefectiva.

Desafortunadamente, la Fiscalía General de la República no aporta información en los informes de labores correspondientes a 2019. Tampoco es posible consultar dicha estadística en los resultados del Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal. En este respecto, coincide con la apreciación de *Global Financial Integrity* según la cual la principal debilidad del sistema antilavado es la persecución penal. Para esta organización, una vulnerabilidad severa es la deficiente coordinación entre la UIF y la FGR la cual se limita a formalismos derivados de los procesos judiciales.

### **¿Cuáles son los riesgos?**

Mantener una política activa de designación de personas y terceros relacionados como la que ha implementado la UIF durante los primeros tres años de gobierno ha resultado en una percepción casi generalizada del compromiso de esta institución con la implementación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y con el combate a la corrupción.

Aunque esta facultad ya se ponía en práctica desde el sexenio anterior, fue durante el presente cuando se consolidó como una herramienta de política ampliamente publicitada y en ocasiones, mal comprendida por sectores no especializados e incluso por autoridades federales de seguridad pública. En consecuencia, es imperativo entender cuáles son sus alcances, riesgos y efectos no deseados y el balance general en términos de la gobernabilidad.

Los alcances de esta medida están acotados al tipo de activos sobre los que puede actuar. A diferencia del sistema estadounidense en el que tanto

los activos financieros como no financieros pueden bloquearse temporalmente, la medida en México solo aplica al primer tipo de activos (Sánchez, 2020). Entonces, frente a un uso más intenso y publicitado de esta medida, los beneficiarios de los recursos de procedencia ilícita pueden optar por mecanismos que no se vean afectados por esta. Pueden recurrir a activos de gran liquidez como el efectivo o menos líquidos como los bienes raíces o los metales preciosos.

Asimismo, una segunda limitación de la LPB es que no existen todavía a nivel internacional buenas prácticas a replicar. De acuerdo con el FMI (2004), cada jurisdicción decide los procesos a seguir una vez que su unidad de inteligencia financiera bloqueó alguna transacción o una cuenta completa. Esto podría deberse a que no constituye una función núcleo y solo algunas la ejercen de manera excepcional cuando existe el riesgo de que los recursos salgan de la jurisdicción.

Un efecto secundario de esta política activa de designación de personas y terceros relacionados es el riesgo de dispersión de recursos mediante la liquidación y el escape de otros activos ilegales tal como sugiere el GAFI en el Reporte de Evaluación Mutua de 2018. Este riesgo creció significativamente durante esta administración por el carácter tan público de la institución y de sus acciones.

Otro riesgo que le traslada la UIF a la FGR es la creciente dificultad de utilizar correctamente la inteligencia cuando se bloquea una cuenta. Al dar aviso a posibles personas físicas y morales, estas pueden modificar su comportamiento y obstaculizar el rastreo y recopilación de indicios necesarios para un proceso penal.

Ambos riesgos interactúan con la ausencia crónica de proactividad en la investigación del lavado de dinero y de los delitos predicados y con las capacidades institucionales de las unidades especializadas de la FGR que operan con recursos presupuestales mucho más limitados que la UIF (ONC, 2020).

Un tercer efecto secundario es el deterioro reputacional. En México, la UIF pertenece a las unidades de corte administrativo por lo que una de las principales desventajas es que a veces puede aumentar el riesgo de influencia de las autoridades políticas por una supervisión más estricta (Marcus, 2019). Este factor es esencial ya que como afirma Montero (2012), “al estudiar la gobernabilidad, analizan cómo la configuración institucional del régimen político influye en los modelos de gestión gubernamental o cómo políticas públicas específicas han impactado en el régimen político”.

Acontecimientos recientes como la designación de un nuevo titular de la UIF, con una experiencia profesional lejana a las labores de una institución de seguridad nacional y del sistema antilavado, exacerban la percepción de que la UIF difícilmente será autónoma en sus decisiones. Incluso el nuevo titular afirmó durante una entrevista a un día de su nombramiento que la UIF fue utilizada para la extorsión por gobiernos anteriores (Redacción AN,

2021) y en otra entrevista Pablo Gómez (2021), señaló que no se requería experiencia financiera ya que no es un regulador del sector.

En los últimos tres años, el régimen político ha propiciado una nueva faz de la UIF otrora desconocida, pero caracterizada por una presencia notable en la opinión pública contraria a lo esperado de una institución de seguridad nacional. Por otro lado, el uso intensivo de la LPB como la herramienta de política antilavado por excelencia se ha convertido en una amenaza creíble de sanción aplicable a grupos opositores además de los sujetos que participan en actividades delictivas. Dicha actuación no está alineada con las recomendaciones internacionales del GAFI en relación con la interferencia político gubernamental y compromete su independencia operativa.

Para los próximos 3 años de gobierno, se avizoran al menos dos escenarios. El primero consiste en que la UIF mantenga la misma estrategia y características ya explicadas en este texto. Ello supondría mantener la LPB como un instrumento irrenunciable para gobernar a pesar de que en los últimos tres años las personas designadas y terceros relacionados lograron desbloquear más de 12 mil millones de pesos. Persiste la duda si el nuevo titular retomará la iniciativa para revertir los controvertidos criterios de la SCJN en la materia y si la coordinación con la FGR mejorará. El segundo escenario consistiría en una retracción gradual de la institución de la esfera pública tal como ha ocurrido con otras instancias de inteligencia en este gobierno.

### **3.4 LA POLÍTICA CONTRA EL TRÁFICO DE ARMAS: DE LOS ASEGURAMIENTOS A LA INNOVACIÓN DIPLOMÁTICA**

El tráfico de armas y la violencia armada son grandes retos para la seguridad de los ciudadanos en todo el mundo. El tráfico de armas de fuego se produce cuando las armas se trasladan de un espacio físico en el que son legales a otro en el que no lo son. Para comenzar a combatir este fenómeno resulta urgente contar con respuestas regionales y mundiales que hagan frente a los retos compartidos entre naciones, resaltar la necesidad de liderazgo y de datos sólidos, comparativos y en tiempo real para elaborar políticas basadas en evidencia (Pérez D., Haenlein C. & Hetzel F., 2021, p.304).

Es en este contexto que el concepto de gobernabilidad nos resulta útil para comprender las relaciones entre el régimen político y las políticas públicas. Este enfoque nos permite analizar la suma de intereses de varios actores a distintos niveles teniendo al gobierno como eje, pero considerando el ejercicio del poder desde el gobierno a través de acuerdos e instituciones que derivan en acciones específicas.

En este capítulo se plantean algunas claves conceptuales para entender cuál ha sido la política en materia de tráfico de armas que ha seguido la actual administración federal dentro del territorio y sus implicaciones en la gobernabilidad. Se presentan 3 apartados: ¿Qué encontró el gobierno hace 3 años?, ¿Qué ha hecho este gobierno en estos 3 años? y ¿Qué pasará si no se hace algo al respecto?

### ¿Qué encontró el gobierno hace 3 años?

La política en materia de tráfico de armas dentro del territorio nacional se encuentra enfocada en la regulación de la venta de armas, en decomisos a lo largo del territorio y en la frontera internacional, así como en la Campaña de Canje de Armas de Fuego.

En México únicamente es posible adquirir un arma a través de la Dirección de Comercialización de Armamento y Municiones de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la cual se encarga de la comercialización de armas de fuego, municiones y demás objetos regulados por la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. Los cuerpos de seguridad pública y privada, clubes cinegéticos y personas físicas que cubran los requisitos establecidos en las leyes y reglamentos aplicables pueden solicitar la adquisición de un arma.

A continuación, se muestra la información que comparte la SEDENA respecto a las licencias particulares individuales de portación de armas, la cantidad de armas registradas y los datos de la Campaña de Canje.

**TABLA 7. Licencias particulares individuales de portación de armas de fuego vigentes por entidad federativa al segundo trimestre del 2021**

Entidad Federativa	Licencias particulares individuales	Entidad Federativa	Licencias particulares individuales
Aguascalientes	0	Morelos	4
Baja California	5	Nayarit	17
Baja California Sur	2	Nuevo León	527
Campeche	13	Oaxaca	0
Coahuila	0	Puebla	8
Colima	0	Querétaro	98
Chiapas	5	Quintana Roo	0
Chihuahua	53	San Luis Potosí	17
CDMX	1,377	Sinaloa	2
Durango	0	Sonora	4
Guanajuato	39	Tabasco	7
Guerrero	2	Tamaulipas	2
Hidalgo	2	Tlaxcala	0
Jalisco	86	Veracruz	35
Estado de México	215	Yucatán	20
Michoacán	29	Zacatecas	1

Fuente: Elaboración del ONC con información de SEDENA (2021c).

Los datos muestran que las armas registradas en el país son una proporción muy inferior a las que se calculan que circulan de manera ilegal. Datos de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (2021) señalan que tan solo en la última década alrededor de 2 millones de armas ingresaron a México de forma ilegal y se confiscaron aproximadamente 193,000.

**TABLA 8. Cantidad de armas registradas por diferentes motivos por estados del 2017 al segundo trimestre de 2021**

Entidad Federativa	2017	2018	2019	2020	2021
Aguascalientes	351	400	342	404	103
Baja California	1352	57	974	684	335
Baja California Sur	849	1124	433	306	21
Campeche	1512	1892	894	886	233
Coahuila	710	491	570	397	457
Colima	3382	2717	2184	1197	314
Chiapas	12194	880	10634	18332	4739
Chihuahua	1613	360	814	725	313
CDMX	31970	56673	16209	1248	240
Durango	864	811	536	774	193
Guanajuato	2355	4373	1422	2334	594
Guerrero	5375	2378	1869	848	239
Hidalgo	3856	153	1509	1032	431
Jalisco	1876	1208	2421	755	147
Estado de México	3628	5084	1960	1993	624
Michoacán	9939	5046	5086	3223	1,216
Morelos	1493	2374	895	432	114
Nayarit	906	1196	614	415	87
Nuevo León	5229	1808	2883	1938	462
Oaxaca	6257	5270	2825	1748	386
Puebla	4008	2293	1210	1056	186
Querétaro	3941	824	2264	1043	200
Quintana Roo	1473	401	668	324	87
San Luis Potosí	1711	1230	641	444	217
Sinaloa	213	550	1580	1127	495
Sonora	696	859	709	390	186
Tabasco	3175	2145	1403	636	323
Tamaulipas	3067	1394	1770	1466	624
Tlaxcala	884	858	602	449	96
Veracruz	6013	2696	2860	1618	443
Yucatán	4294	1470	1381	500	137
Zacatecas	1354	902	852	255	111
<b>Nacional</b>	<b>126,540</b>	<b>109,917</b>	<b>71,014</b>	<b>48,979</b>	<b>14,353</b>

Fuente: Elaboración del ONC con información de SEDENA (2021b).

Sobre la Campaña de Canje, el año en el que más armas se canjearon fue 2013 y de ahí la cantidad desciende drásticamente hasta 2020. Mismo caso para las granadas captadas. Finalmente, sobre los cartuchos fue 2019 el año con más de un millón canjeados.

**TABLA 9. Cantidad de armas de fuego, granadas y cartuchos captados durante la Campaña de Canje de Armas de Fuego del 1 Dic. 2012 al 31 Dic. 2020**

Año	Armas de fuego	Granadas	Cartuchos
Diciembre 2012	1,636	84	42,601
2013	31,506	2,304	779,331
2014	24,466	1,939	850,944
2015	15,813	1,888	336,605
2016	11,017	1,534	225,755
2017	6,895	1,219	336,104
2018	4,443	801	499,129
2019	7,146	995	1,178,706
2020	1,662	671	248,122

Fuente: Elaboración del ONC con información de SEDENA (2021a).

Datos de INEGI indican que el 70.6% de los homicidios se comete con armas de fuego, la mayoría de las víctimas son hombres jóvenes, pero en los últimos años han incrementado las mujeres jóvenes víctimas de homicidio.

### ¿Qué ha hecho este gobierno en estos 3 años?

El gobierno de Andrés Manuel López determinó poner al Ejército y a la Marina al mando de las aduanas y puertos del país para erradicar la corrupción y acotar el tráfico ilícito de armas, municiones, explosivos, drogas, hidrocarburos e incrementar la recaudación. En julio de este año la totalidad de las aduanas fronterizas estaban a cargo de militares (Presidencia de la República, 2021).

En el Tercer Informe de Gobierno, presentado en septiembre de 2021, se menciona el diseño del programa Ferias de Paz, en el cual se incluyen campañas de prevención de la violencia con actividades informativas y lúdicas, canje de juguetes bélicos por juguetes didácticos y acciones de desarme voluntario. Estará a cargo de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) en coordinación con la SEDENA y los gobiernos estatales. No se brinda más información sobre los tiempos de implementación.

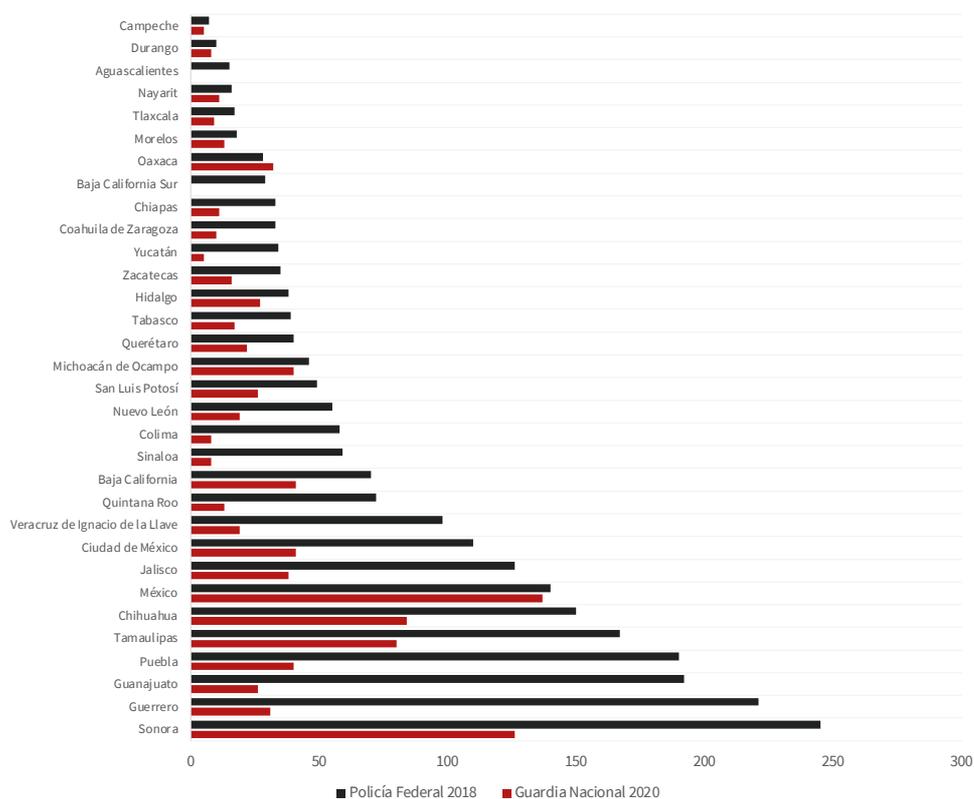
En febrero de 2021 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) una reforma a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, en la que se establece la prisión preventiva oficiosa como sanción a quien porte armas de fuego sin la licencia correspondiente.

Además de este programa, los aseguramientos de armas por parte de las instituciones de seguridad y justicia complementan las intervenciones públicas contra el tráfico de armas. Sobre este particular, las estadísticas del Censo Nacional de Seguridad Pública Federal 2021 revelan que en 2020, la Guardia Nacional aseguró apenas 963 armas de fuego de las cuales 292 fueron largas y 671 cortas. En contraste, el mismo dato correspondiente al último año de operación de la Policía Federal apunta que esta institución aseguró 2440 armas de fuego de las cuales 890 fueron largas y 1550 cortas.

Lo anterior refleja una profunda ineficiencia de la Guardia Nacional ya que cuenta con 3 veces más efectivos que la extinta Policía Federal y logró asegurar 60% menos armas. En la siguiente gráfica se muestra el comparativo de aseguramientos de armas de fuego a nivel entidad federativa.

De dicha gráfica destaca que las únicas entidades donde se mantuvieron o incrementaron los aseguramientos de armas de fuego a raíz de la operación de la Guardia Nacional fueron Estado de México, Michoacán, Oaxaca, Morelos, Tlaxcala, Nayarit, Durango y Campeche. En cambio, en estados con profundas manifestaciones de violencia ligada a las armas de fuego como Sonora, Guerrero o Guanajuato, los aseguramientos de armas de fuego de la GN disminuyeron abruptamente.

**GRÁFICA 8. Aseguramientos de armas de fuego por la Policía Federal y la Guardia Nacional**



Fuente: Elaboración del ONC con información del INEGI

Considerando otro tipo de armas como granadas, el comparativo es peor ya que la Policía Federal aseguró 1146 granadas en 2018 y dos años después, la GN solo aseguró 95 piezas que representa una disminución de 91%. La GN solo destaca ligeramente en aseguramientos de cartuchos pues en 2020 aseguró 399,074 perforantes y la PF 344,779 lo que equivale a un incremento de 15%, pero bajo una lógica de costo beneficio sigue refiriendo una profunda ineficiencia en su desempeño. En este sentido, de poco sirve el cambio

normativo ya mencionado si una de las instituciones encargadas de la interdicción de armas de fuego no puede asegurar los mismos niveles que hace dos años hizo la Policía Federal.

La apuesta del gobierno federal tiene un cariz distinto ya que ha decidido enfocar gran parte de su política en materia de tráfico de armas a través del litigio estratégico contra armadoras estadounidenses mientras que en el territorio nacional cedió el control de puertos y aduanas a las Fuerzas Armadas.

Athanasios Hristoulas durante el webinar “*Acciones contra el tráfico ilícito de armas: el litigio contra la industria armamentista*” señala que la relación bilateral México-EUA se encuentra en uno de los puntos más bajos. El ponente ubica como punto de inflexión la detención del ex secretario de la Defensa Nacional, Gral. Salvador Cienfuegos en California en octubre de 2020 debido a que fue un error diplomático no haberlo comunicado con anterioridad al Gobierno de México. Según Hristoulas, México se dio cuenta de que Estados Unidos no era el aliado que pensó. Este evento debilitó y politizó la relación bilateral, por lo que ahora, la relación entre Ejecutivos influirá en los acuerdos o compromisos que se adquieran.

En el ámbito internacional, en 80 reuniones multilaterales México impulsó activamente el desarme y la no proliferación de armas de destrucción en masa. Durante el 75° periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU presentó 7 proyectos de resolución en materia de desarme.

### **La demanda civil contra 7 fabricantes de armas**

Alejandro Celorio, consultor jurídico de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), durante su intervención en el seminario “*Litigio estratégico vs productores y distribuidores de armas*” explicó en qué consiste el litigio estratégico y qué se espera obtener. Celorio detalló que esta demanda civil por daños se preparó durante 2 años y esperan obtener resultados positivos de este acto judicial que ayude a prevenir el tráfico ilícito de armas y con ello reducir la violencia en México.

En este litigio estratégico, que se presentó el 4 de agosto de 2021, el Gobierno de México se presenta como particular que ha sufrido daños directos e indirectos por las prácticas (hechos y omisiones) negligentes e ilícitas de las empresas demandadas. Las empresas son: Smith & Wesson, Beretta, Century Arms, Colt, Glock, Ruger y Barrett.

Los demandados diseñan, comercializan, distribuyen y venden armas que saben terminan armando a los cárteles de la droga en México. A pesar de saber cómo fabricar y vender armas para evitar el comercio ilegal, ignoran las recomendaciones a cambio de obtener beneficios económicos. Anualmente venden más de 340,000 armas que fluyen de sus plantas en Massachusetts y otros estados hacia la frontera sur.

Para presentar la demanda, se hizo un análisis de las armas incautadas en los últimos 10 años y se identificó que 70% de estas proviene de las empre-

sas demandadas. Si bien el estado con mayor presencia de estas empresas es Texas, se decidió presentar el recurso en el segundo estado con mayor presencia: Massachusetts. Ello debido a que en este estado no son tan conservadores y han mostrado apertura en un tema tan sensible para Estados Unidos. Por lo tanto, se consideró que habría más posibilidades de ganar aprovechando la cultura de la demanda civil en Estados Unidos.

La demanda no está en contra del comercio de armas ni pretende atacar contra la Segunda Enmienda de la Constitución estadounidense, lo que busca es un comercio responsable que cuente con prácticas comerciales más estrictas para abstenerse de anunciar entre la población civil armas de alto poder con fines militares, no dirigir su publicidad a grupos delictivos, sancionar a distribuidores y vendedores que violen la ley estadounidense y cooperar con las autoridades estadounidenses para identificar la ruta que siguieron las armas usadas en delitos en México.

Si bien el equipo de la SRE está consciente de que el tráfico ilícito de armas no se resolverá con esta medida, están seguros de que se atenderá el problema con 1 de los 4 actores que permiten que este fenómeno ocurra. Los cuatro actores considerados son:

1. El gobierno estadounidense
2. El gobierno mexicano
3. Individuos y organizaciones que usan las armas para actividades ilícitas
4. Las empresas

El énfasis de este litigio estratégico está puesto en las empresas, a quienes nunca se les había responsabilizado. Entre los daños directos que demanda el Gobierno de México se encuentran la necesidad de comprar armas de alto poder para responder a grupos delictivos que cuentan con armas ilícitas, así como la muerte de diversos funcionarios de las Fuerzas Armadas. Entre los indirectos se encuentra la pérdida de ingresos vía el turismo que dejó de visitar el país debido al clima de inseguridad.

El 17 de septiembre de 2021 la Corte Federal del Distrito de Massachusetts emitió una orden en la cual se aprueba el calendario para el desarrollo de la primera etapa del proceso judicial. Las empresas demandadas tendrán hasta el 22 de noviembre de 2021 para presentar su respuesta a la demanda mexicana y oponer defensas legales. El Gobierno de México podrá presentar su réplica antes del 31 de enero de 2022. Finalmente, las compañías podrán presentar su contrarréplica antes del 28 de febrero de 2022.

Alejandro Celorio ha explicado que, a mayor disponibilidad de armas en Estados Unidos, mayor es la violencia en México, mientras el beneficio económico de las empresas demandadas va en ascenso. Mientras en el país la regulación es muy estricta para la venta y usos de armas, en Estados Unidos no cuentan con restricciones.

La SRE confía en tener resultados positivos en el corto plazo ya que cuentan con respaldo no solo legal sino moral debido al daño que han ocasionado los ataques y tiroteos masivos a la sociedad estadounidense.

Considerando los posibles argumentos que podrían presentar las compañías demandadas, el equipo jurídico de la SRE señala que cuentan con ventaja y evidencia en la mayoría de ellos. Por mencionar algunos, si intentan argumentar que México no puede demandar en cortes estadounidenses, hay evidencia de este tipo de demandas que han sido atendidas con anterioridad. La demanda la presenta el Gobierno de México y no es en representación de México y todas sus víctimas debido a que podrían existir diversos intereses y es difícil acreditar la representación de tantas personas. Se espera también que cuestionen el carácter moral de los demandantes, se señalará que México es corrupto, que en la aduana no se realiza un trabajo adecuado o que las Fuerzas Armadas pierden sus armas; sin embargo, todo lo anterior no exime de responsabilidad a las empresas sobre saber a quiénes publicita de manera engañosa y vende las armas. Finalmente, es importante considerar que existen precedentes de sentencias en casos de empresas tabacaleras y de opioides que han sido encontrados culpables de actos y omisiones.

Por su parte, Gerardo Rodríguez Sánchez Lara en el seminario “*Litigio estratégico vs productores y distribuidores de armas*” recalcó que uno de los grandes desafíos es que no existen cifras exactas del tráfico de armas por ser un mercado ilegal. Estimaciones de la Agencia de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF) en Estados Unidos indican que existen alrededor de 17 millones de armas ilegales en México. La mayor adquisición de armas se da en las ferias “*gun shows*” que financian las empresas y en las más de 22,000 armerías que existen en los estados del sur de Estados Unidos.

Asimismo, Edgar Guerrero Centeno del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI) compartió que del periodo que va de diciembre del 2018 a septiembre de 2021 se han asegurado 52,554 armas, de las cuales 32,853 son armas cortas y 19,218 armas largas. De estas armas entre 70% y 80% provienen de Estados Unidos y el resto de Europa y otras partes del mundo. Sin embargo, también es importante considerar que Estados Unidos importa del 70% a 75% de armas de Europa y el resto de otros países del mundo. Una de las aportaciones más destacadas del ponente fue la de mencionar que el tráfico ilícito de armas es ya también un tema de salud pública porque reduce la expectativa de vida en jóvenes donde la violencia presenta alta incidencia.

En este seminario, Marco Castillo habló de la necesidad de reconocer que en Estados Unidos también se tiene un serio problema con las armas. El ponente destacó que se calcula que anualmente se trafican alrededor de 250,000 armas lo que representa un promedio de 693 armas diarias que entran de manera ilegal a México. El ponente hizo un llamado a contar con datos

confiables sobre el fenómeno, a incluirlo en la narrativa pública y aplaudió la iniciativa de buscar regular el mercado.

Tomando en cuenta lo dicho por los especialistas, es importante no perder de vista cuáles son las competencias de las autoridades mexicanas en relación con el tráfico de armas. Si bien es clara la responsabilidad de las empresas armadoras, no hay que menoscabar el impacto que debería tener una política más agresiva de aseguramiento y rastreo de armas de fuego y municiones tanto en la frontera como en sitios de venta físicos y en línea. Dichas medidas sí tienen un efecto inmediato en las condiciones de seguridad al reducir la disponibilidad de armas y en mejorar las investigaciones penales centradas en los flujos de armas y los grupos delictivos dedicados a estas actividades.

Bajo esta perspectiva, llama la atención la publicidad de la demanda contra las armadoras versus la ausencia de información pública actualizada sobre las acciones domésticas contra el tráfico de armas y la administración de armerías en las instituciones de seguridad pública y las fiscalías estatales. Estadísticas tan básicas como los niveles de aseguramientos de todas las instituciones del Estado mexicano no se encuentran disponibles con facilidad lo que dificulta una evaluación rigurosa de la política de armas.

### **El Entendimiento Bicentenario sobre Seguridad, Salud Pública y Comunidades Seguras**

El 8 de octubre de 2021 se llevó a cabo el Diálogo de Alto Nivel de Seguridad entre México y Estados Unidos, en el cual se estableció el marco que guiará las acciones binacionales en la búsqueda de seguridad, salud y desarrollo para las sociedades de ambas naciones. Dicho entendimiento cuenta con 3 objetivos estratégicos: proteger a nuestra gente, prevenir los delitos transfronterizos y perseguir a las redes criminales. Específicamente sobre el tráfico de armas se plantea que:

**Se aumentarán los esfuerzos binacionales para reducir el tráfico ilícito de armas, municiones, y artefactos explosivos mediante la expansión de la cooperación en el rastreo, así como la colaboración en investigaciones y en inversiones en tecnología balística. Compartir información para maximizar el impacto de la aplicación de la ley, la investigación y el incautamiento de armas de fuego; y compartir información posterior a la incautación con las autoridades correspondientes (SRE, 08 de octubre de 2021).**

Será en los próximos meses que se den a conocer más detalles sobre el Entendimiento, sin embargo, en el ONC hemos señalado que hasta ahora no es posible entender qué va a suceder, pues dicho Entendimiento no es un acuerdo internacional sino una declaración de acciones por tomar.

### **¿Qué pasará si no se hace algo al respecto?**

El tráfico de armas es un problema complejo que, si bien afecta a nivel mundial, lo hace de maneras muy particulares en cada país. Por ello es urgente atender el tema a nivel internacional y sumar esfuerzos tanto a nivel regional como nacional.

La estrategia de esta administración para evitar el tráfico ilegal de armas se encuentra mayormente enfocada en la demanda civil por daños directos e indirectos a las empresas que fabrican, venden y distribuyen la gran mayoría de armas utilizadas en eventos violentos en el país. Sin duda apostar por un comercio con reglas claras y estrictas sobre la venta de armas para evitar el tráfico ilegal hacia nuestro país es un gran avance, pero no resuelve los grandes temas de cooperación binacional para enfrentar retos de seguridad ni fomenta una respuesta doméstica más vigorosa en frontera, dentro del territorio nacional y en vías digitales.

La SRE reconoce las debilidades dentro de la jurisdicción nacional que facilitan el tráfico ilegal de armas tales como la corrupción que permite que a través de las aduanas nacionales ingresen armas ilegales a territorio mexicano, el inexistente control sobre las armas que pierden o venden las mismas fuerzas de seguridad nacional, la debilidad de las capacidades periciales para identificar la trazabilidad de las armas con las que se cometen actividades delictivas en México, así como la falta de políticas de Estado efectivas en materia de seguridad pública y seguridad nacional. A tres años de este gobierno, el resto de las instituciones del Estado se encuentran en deuda con la población.

La creciente violencia en el país debido al uso de armas de fuego es una muestra irrefutable de que la política en materia de tráfico de armas no ha funcionado y debe adecuarse a la realidad que enfrentamos.

Si bien es pronto para evaluar los alcances del Entendimiento, la relación binacional no se encuentra en el mejor momento, por lo que llegar a acuerdos de largo plazo con beneficios reales podría tornarse complicado. Habrá también que estar atentos al desenlace de la demanda civil y sus implicaciones en la consecución de un mercado estadounidense con una regulación más estricta.

En un régimen político donde se ceden cada vez más funciones a las Fuerzas Armadas y con una relación binacional fragmentada, hay que ser reservados sobre el posible éxito de los esfuerzos impulsados por esta administración.

Cuando Alfonso Durazo (ex secretario de Seguridad y Protección Ciudadana) presentó la Estrategia de Seguridad del actual presidente, aseguró que construirían una “receta mexicana” para la pacificación del país. A 3 años de ejercer el poder no queda claro cuál es dicha receta. El tráfico de armas ya no se trata únicamente de una cuestión de seguridad pública, sino de seguridad humana. Sus efectos en diferentes dimensiones como la salud, la economía, la política y la comunidad afectan el bienestar de los

habitantes obligando la conjunción de múltiples saberes que de articularse efectivamente pueden ofrecer soluciones duraderas.

### **3.5 LA PIRATERÍA MARÍTIMA EN EL GOLFO DE MÉXICO: RIESGO LATENTE PARA LA INDUSTRIA PETROLERA**

Las autoridades federales tienden a centrar el discurso de la seguridad pública en aquello que acontece en el territorio continental. No obstante, México cuenta con una superficie marítima de 3,149,920 km<sup>2</sup> que contempla a la Zona Económica Exclusiva, islas y mar territorial, las cuales son custodiadas por la Secretaría de Marina. Estas aguas no están al margen de la ley y es por tanto responsabilidad de las instituciones de gobierno garantizar el Estado de derecho al igual que en tierra firme.

Sin embargo, la crisis de inseguridad que atraviesa México se ha extendido a altamar bajo la forma de la piratería marítima moderna la cual opera esencialmente a través del robo de embarcaciones y plataformas de Pemex e inversoras extranjeras, y que ha experimentado recientemente un incremento sustancial, principalmente en estados del Golfo con una situación estratégica para el sector energético como Tabasco y Campeche.

Esta dinámica delictiva, poco atendida en la agenda de seguridad pública y nacional, ha despertado la preocupación de organismos comerciales nacionales e internacionales, y ha puesto en entredicho la gobernabilidad en la región, al transgredir la paz social y el desarrollo económico, además de desafiar las facultades del gobierno para hacer cumplir la ley en las aguas del Golfo.

La creciente afluencia de embarcaciones y plataformas petroleras en Tabasco y Campeche ha propiciado el surgimiento de grupos delictivos dedicados al robo de su infraestructura. Tanto la ausencia de orden, como la incapacidad del gobierno para adaptarse a estas nuevas condiciones, podrían traducirse en el futuro en una situación de ingobernabilidad. Lo anterior contraviene los objetivos de una administración que enarbola el rescate de la industria petrolera como uno de sus más emblemáticos proyectos.

#### **¿Qué encontró el gobierno hace 3 años?**

La piratería marítima moderna en la región sureste del Golfo de México se encuentra íntimamente relacionada con las actividades productivas del sector energético que tanto Pemex como inversoras extranjeras desarrollan en esta área. A raíz de la reforma energética impulsada a comienzos del sexenio de Enrique Peña Nieto en 2013, la Sonda de Campeche alberga actualmente más de 200 plataformas petroleras y se ha convertido en una región de intenso tráfico marítimo por parte de embarcaciones que transportan suministros, equipo y trabajadores involucrados en dicho sector. Esta reciente afluencia de infraestructura petrolera ha convertido a la región en un objetivo altamente lucrativo para los delincuentes que operan en la zona, quienes se dedican no solo al robo de hidrocarburos mediante la ordeña de buques

petroleros, sino también al de material y equipo sustraído violentamente de las plataformas que atracan con creciente frecuencia.

Como está asentado en la respuesta a la solicitud de información con folio 1857500013321, entre 2016 y 2018 se perpetraron un total de 569 robos contra instalaciones petroleras ubicadas en el litoral de Tabasco y la sonda de Campeche, con un valor estimado de pérdidas de \$515,869,578. Cabe señalar que en varios de los eventos Pemex no pudo determinar el valor de las pérdidas y es probable que otros más ni siquiera hayan sido registrados.

**TABLA 10. Robos contra instalaciones petroleras en el litoral de Tabasco y Sonda de Campeche**

Año	Número de robos	Monto estimado de las pérdidas
2016	80	\$68,163,680
2017	202	\$107,971,068
2018	287	\$339,734,830
<b>Total</b>	<b>569</b>	<b>\$515,869,578</b>

Fuente: Elaboración del ONC

En el mismo periodo señalado únicamente se abrieron un total de 144 carpetas de investigación por este tipo de ilícitos, la mayoría correspondientes al 2018, año en el que históricamente se ha reportado el mayor número de robos.

**TABLA 11. Carpetas de investigación iniciadas por robo contra instalaciones petroleras en el litoral de Tabasco y Sonda de Campeche**

Año	Número de CCI iniciadas
2016	14
2017	40
2018	90
<b>Total</b>	<b>144</b>

Fuente: Elaboración del ONC

El modus operandi descrito en este tipo de incursiones criminales generalmente consiste en grupos de entre cinco y quince individuos a bordo de lanchas camufladas como embarcaciones pesqueras, pero con motores equipados lo suficientemente potentes como para adentrarse a más de 95 millas náuticas en alta mar, distancia en la que se encuentran asentadas las principales plataformas de la Sonda de Campeche. Los tripulantes, conocidos localmente como “guateros”, cuentan con pistolas y armas punzocortantes, aunque en algunos casos con escopetas y rifles de asalto, se desplazan furtivamente durante la noche, aprovechando como guías las luces de las naves y plataformas (Semple, 2020). Una vez que las alcanzan abordan las instala-

ciones y someten al personal, entonces proceden al desmantelamiento de la infraestructura que posee un elevado valor y que puede comercializarse con relativa facilidad a un coste inferior en el mercado negro.

El material principalmente sustraído consta de: equipos fijos de perforación, herramientas, válvulas, material de bombeo, baterías, equipos completos de respiración autónoma, lámparas perimetrales, tapas de registro, materiales de construcción, equipo de cableado, hidratantes, equipo de medición, luces de navegación, mangueras, cable de cobre, trajes de bombero y buceo, chaquetas, pantalones, botas, tirantes, cascos, guantes, módulos, consolas y tuberías. Destaca inclusive el caso de un helipuerto desmantelado el 23 de septiembre de 2017 en la instalación Sinan-NE, cuyo hurto costó a Pemex 13 millones 400 mil pesos, así como el de otro valuado en 20 millones de pesos en la plataforma Tsimin-B que fue desmantelado en aproximadamente 40 por ciento tras una incursión perpetrada el 25 de mayo de 2018 (Reza, 2019).

En efecto, los bienes sustraídos de las plataformas por los piratas modernos no se limitan a maquinaria y equipo técnico, sino a todo material con un potencial valor de reventa en el mercado negro, de allí que los helipuertos, al poseer vigas de contención y mallas perimetrales fabricadas a base de aluminio, figuren también como parte del botín junto con placas antiderrapantes, escaleras, alerones, vigas y tornillos. El hecho de que cierto equipo y material sustraído solo sea empleable en la industria petrolera hace pensar, por otro lado, que los mercados negros serían promovidos en parte por las empresas que operan en sus propias plataformas, las cuales no están obligadas a demostrar si los equipos que utilizan realmente les pertenecen o no.

El resto del material robado suele ser comercializado a empresas privadas que se dedican a manufacturar, rehacer o fundir dichos materiales, pagando según sus condiciones físicas: “el tipo A es el material limpio, que no debe tener nada pegado, ni soldadura ni nada; el material B son tubos, que deben estar limpios; y el material C se clasifica como pedacería, y es que lleva adherida soldadura o tiene alguna perforación” (Pérez, 2018). Durante los robos es también frecuente que los delincuentes despojen a los trabajadores de pertenencias de valor como teléfonos celulares y dinero en efectivo e inclusive sustraigan alimentos, como ocurrió en la plataforma Independencia el 4 de noviembre de 2019 (Gama, 2019).

Ahora bien, se tiene conocimiento que al menos desde 2008 grupos criminales operan en la zona desvalijando instalaciones de Pemex. La noche del 14 y la madrugada del 15 de septiembre de ese año, la plataforma Yaxche-Bravo -ubicada en el litoral de Tabasco- fue desmantelada por atracadores que sustrajeron una parte importante del helipuerto, acción que debió requerir de un barco con una grúa de posicionamiento dinámico. Tres semanas después, el 11 de octubre, la plataforma Kab-A sufrió un incidente similar en el que los responsables se llevaron equipo y sistemas de cómputo. Un tercer robo se reportó el 14 de octubre del mismo año en la plataforma

Kix-2, en donde además de robar los equipos antes referidos fueron sustraídos también el panel solar, el banco de baterías y las luces para la navegación (Pérez, 2017).

En 2009, continuaron reportándose una serie de robos en el litoral de Tabasco. El primero de ellos el 8 de marzo en la plataforma Sinan-SO a la que le fue removida el cableado, las fotoceldas y equipo del helipuerto. Nuevamente, el 25 de julio del mismo año esta instalación sufrió otro robo, los delincuentes se llevaron instrumentos de medición, tableros de seguridad y control de pozos, las puertas de tablero de interfaz, celdas solares, tuberías, tableros, gabinetes y el banco de baterías. En ese año, la plataforma Yaxche-Bravo, la misma que había sido atracada en 2008, volvió a ser abordada por delincuentes, los cuales sustrajeron un helipuerto entero de aproximadamente 20 toneladas (*Ibid.*).

Asimismo, se ha documentado que en estas aguas ha operado durante varios años una red de robo de combustible facilitada por los propios trabajadores de la petrolera. En ella participarían células delictivas como el Cártel del Golfo y reductos del Cártel de los Zetas, empleando buques abastecedores y embarcaciones pesqueras para traficar combustible hacia Estados Unidos, Centroamérica y Sudamérica al amparo de una estructura logística bien organizada (Pérez, 2018).

De acuerdo con las investigaciones emprendidas por la Semar, los barcos zarpan desde las costas de Campeche con dirección al puerto de Ciudad Madero, Tamaulipas, donde se encuentra la refinería homónima que funge como el principal centro ilegal de abasto de combustible para los llamados “huachicoleros del Golfo”. Con ayuda interna de los trabajadores de Pemex, los delincuentes realizan la ordeña al amparo de la noche, lo cual facilita las maniobras para sustraer cantidades que ascienden hasta los 800 mil litros de combustible, equivalentes a 40 pipas. Para facilitar su traslado por estas aguas, los criminales suelen utilizar la Isla de Lobos, en Veracruz como un refugio para salvaguardarse del mal tiempo o de los patrullajes que realizan las autoridades por la zona (*Ibid.*).

Esta red criminal cuenta con una estructura de tres niveles, lo que permite dar cuenta de sus capacidades logísticas y financieras: “en primer lugar se encuentran los líderes operadores de los Zetas y los grupos que trabajan para ellos; en segundo lugar, los trabajadores de Pemex (ingenieros, empleados de terminales y de áreas contables), hombres a cargo de los barcos (armadores, propietarios y arrendatarios); encargados de operar y administrar las bodegas, coordinadores del movimiento de reventa de hidrocarburos, y hombres y mujeres cuya función principal estriba en el lavado de dinero. En un tercer nivel se encuentran las tripulaciones de los barcos” (*Ibid.*).

Estos últimos también evidencian el grado de sofisticación que han adquirido las operaciones delictivas de la zona. Mientras que en el pasado las embarcaciones involucradas en ilícitos solían carecer de bandera y permisos

o documentos que acreditaran la legalidad de sus actividades y cargamentos, en la actualidad los barcos empleados por los huachicoleros marítimos poseen permisos legales y cuentan con facturas apócrifas que les facilitan el traslado de los hidrocarburos robados.

Precisamente durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, personal de la Semar aseguró diversos buques que traficaban con combustible en los litorales de Veracruz, Tabasco y Campeche: se decomisaron 291 mil 971 litros de diésel almacenados en el buque abastecedor de bandera mexicana Isla del Carmen, que tenía por destino Honduras; en el puerto de Dos Bocas, Tabasco, nueve tripulantes del buque Capitán Kenny fueron detenidos transportando ilegalmente cerca de 395 mil 343 litros de diésel; en aguas del Golfo de México elementos de Marina aseguraron 900 mil 928 litros de diésel transportados por el buque Havnor de bandera de San Vicente; en Ciudad del Carmen, Campeche, personal de la Tercera Región Naval aseguró el buque Perla que transportaba un excedente ilegal de más de 5 mil 678 litros de combustible. El 30 de enero de 2019, recién iniciado el sexenio de Andrés Manuel López Obrador, se reportó el aseguramiento de dos buques en el puerto de Dos Bocas, Tabasco, el Winchester y el Imiloa, con un cargamento ilegal de 800 mil litros de hidrocarburo (Espino, 2019).

### **¿Qué ha hecho este gobierno en estos 3 años?**

En sus últimos tres informes de actividades la Semar ha reportado acciones de coordinación interinstitucional con Pemex y CFE, lo que ha derivado en un incremento sostenido del número de patrullajes marítimos y elementos desplegados en el litoral de Tabasco y la Sonda de Campeche, en el contexto de los operativos “Sonda” y “Refuerzo Sonda”. También se ha generado inteligencia geoespacial con el objetivo de monitorear las plataformas en esta zona. Por su parte, Pemex indica que ha realizado diversas gestiones ante las áreas competentes, a fin de aumentar el número de personal que salvaguarda las instalaciones.

Sin embargo, no existe en estos informes referencia alguna a la identificación o desarticulación de redes criminales dedicadas al robo de infraestructura petrolera en esta región. Tampoco está presente ningún abordaje concreto sobre el fenómeno de la piratería marítima, lo que parece indicar que las autoridades tienen poco conocimiento sobre los actores criminales involucrados en esta clase de hechos. Es así como a diferencia de las grandes estructuras delictivas que operan en tierra firme, sobre los piratas modernos de Tabasco y Campeche poco se conoce actualmente, al menos en comparación con sus contrapartes terrestres.

Si bien es cierto que la piratería marítima moderna ha experimentado en la Sonda de Campeche un ascenso relevante por lo menos desde la segunda mitad del 2016, no fue sino hasta 2020 que cobró mayor atención por parte de autoridades federales, ello derivado de una serie de atracos que

se produjeron en abril de dicho año a embarcaciones extranjeras: el 8 de abril la embarcación Sapura 3500 se vio afectada por un atraco perpetrado a manos de piratas; el 10 de abril el buque Remas, de bandera italiana, sufrió su segundo atraco en menos de seis meses, el primero se había producido el 4 de noviembre de 2019 y durante el robo dos personas resultaron heridas (Díaz, 2019); el 12 de abril delincuentes accedieron al transportador Maersk sin que se reportaran heridos; el 14 de abril el barco hotel Telford 28, con bandera de Gibraltar, fue atacado por delincuentes, durante el asalto una persona resultó herida por los piratas; el 17 de abril el Bucanneer sufrió un robo por parte de cinco hombres con armas de fuego que amagaron a 70 tripulantes para saquear a los obreros (Prenden focos rojos atracos de piratas a petroleras en el Golfo, 2020).

Fue precisamente tras el robo a esta última embarcación que la Administración Marítima y la Oficina de Inteligencia Naval de los Estados Unidos de América emitieron el 17 de abril un boletín de advertencia por ataques de piratas cerca de Dos Bocas en Tabasco y Ciudad del Carmen en la Sonda de Campeche. Este boletín finalmente se transformó el 21 de mayo en una alerta marítima internacional dirigida a los marinos y embarcaciones con bandera de este país con la que se aseguraba tener conocimiento de 20 buques pesqueros y 35 plataformas y buques de suministros en alta mar, que habían sido blanco de piratas y ladrones armados desde enero de 2018 en la zona correspondiente a la Sonda de Campeche (Graniel, 2020).

Por otra parte, por este tipo de hechos manifestó su preocupación el dirigente del Consejo Coordinador Empresarial de Campeche, Alejandro Fuentes Alvarado, en tanto que representantes de la Marina Mercante entregaron información sobre este tipo de delitos al Senado de la República y a la Cámara de Diputados, exhortando a la Armada a reforzar sus despliegues operativos en la zona.

A raíz de esta serie de altercados, la Marina-Armada de México incrementó desde el 24 de abril de 2020 el despliegue de infantes de Marina, unidades de superficie, terrestres y aeronavales para frenar la incidencia delictiva en la sonda de Campeche. Estos esfuerzos derivaron en la implementación de la “Operación Refuerzo Sonda” en junio, una ampliación de la “Operación Sonda” desplegada al inicio del gobierno de Andrés Manuel López Obrador y que para abril contaba con un estado de fuerza de 314 elementos, 7 buques, 3 aeronaves y el apoyo de 10 drones para darle vigilancia estratégica a la zona (Medellín, 2020). En un comunicado de prensa fechado el 23 de junio, el Gobierno de México informó que como parte de la Operación Refuerzo Sonda, con tal de preservar el Estado de Derecho, se encontraban operando en la Sonda de Campeche: 15 unidades de superficie (buques y patrullas), 24 embarcaciones menores, tres embarcaciones de capitania de puerto, cinco aeronaves (un ala fija y cuatro ala móvil), 23 vehículos, así como un total de 315 elementos navales dotando las citadas unidades y 197

elementos de infantería de marina, habiendo inspeccionado a dicha fecha 515 embarcaciones, 651 vehículos, 68 buques y 2734 personas, obteniendo como resultado el aseguramiento de tres buques, una embarcación, 13 personas, además de la conducción a puerto de 34 embarcaciones por diversas faltas administrativas (Gobierno de México, 2020).

En el mismo comunicado el Gobierno Federal informó que desde el 15 de mayo se habían reducido a cero los eventos de robo en esta zona y que además no se contaba con alguna denuncia o reporte de algún incidente. Sin embargo, los subregistros son algo bastante frecuente en este tipo de delitos, ya que los afectados no realizan las denuncias correspondientes por miedo a represalias o por estar coludidos en la comisión del crimen, como señaló el secretario de Marina, Rafael Ojeda, el 24 de abril, precisamente a unos días de que la piratería marítima en el Golfo de México alcanzará mayor cobertura mediática (Agencia Reforma, 2020).

El 23 de septiembre de 2021 entró en vigor la nueva Ley Orgánica de la Armada de México, con la que se ampliaron las funciones de la Marina como una autoridad encargada del combate a la piratería en el mar, el robo a embarcaciones y la depredación.

A pesar de los esfuerzos emprendidos por el Gobierno Federal para mitigar el fenómeno de la piratería marítima en el litoral de Tabasco y la sonda de Campeche, parece poco probable que estas acciones disuadan totalmente a los delincuentes más allá de lo comprendido en el corto plazo. Es de esperarse que éstos adapten su modus operandi a una presencia mayor por parte de las fuerzas armadas y en consecuencia, continúen atracando buques y plataformas petroleras, o diversifiquen su actividad criminal hacia otros objetivos o regiones del Golfo.

De hecho, la intermitencia de los robos es algo que ha caracterizado a esta dinámica delictiva en los últimos años. Tan pronto como la Semar reduce la intensidad de sus operativos y con ello la presencia de elementos en altamar, los delincuentes vuelven a asaltar embarcaciones y plataformas. Prueba de ello es que, tras los operativos emprendidos en 2020, el 19 de julio de 2021 la plataforma Sandunga ubicada en la Sonda de Campeche sufrió un robo bajo el modus operandi que es usual en este tipo de incursiones. Además, durante este año medios locales habían contabilizado por lo menos 7 casos similares en otras instalaciones del Golfo (Castro, 2021). En efecto, de acuerdo con la respuesta a la solicitud de información con folio 330023021000021, en lo que va del 2021 Pemex ha reportado diez robos a sus instalaciones en dicha región con pérdidas estimadas en 21,893,894 pesos. Cabe señalar que entre esos robos, el que se produjo a la instalación Xikin-B el 9 de febrero del presente año tuvo un costo de más de diez millones de pesos, representando así casi la mitad del valor total de pérdidas indicado.

Diversos actores, como el sector de marinos mercantes que navegan estas aguas, así como pescadores y trabajadores de buques e instalaciones petro-

leras, han exhortado de forma continua al gobierno a emprender acciones contundentes en contra de los grupos delictivos que operan en la zona. La persistencia de este fenómeno, a pesar de breves “momentos de calma” evidencia un sesgo en la capacidad del gobierno para procesar demandas ciudadanas que puedan generar acciones eficaces a largo plazo para la contención de este ilícito. Además, el número de carpetas de investigación que se inician tiende a ser considerablemente menor al total de robos reportados, lo que también da cuenta de las flaquezas que existen en términos de impartición de justicia.

### **¿Qué pasará si no se hace algo al respecto?**

Mientras que los ingresos prometidos por la piratería y las oportunidades para cometerla sean superiores a los costos de los ataques y al riesgo de ser aprehendido en el acto, resulta plausible que, bajo un criterio racionalista, muchos individuos opten por incurrir en esta clase de delitos, especialmente aquellos que se encuentran en una situación de vulnerabilidad económica y que ven en la piratería una actividad altamente lucrativa. En tanto prevalezcan factores como la pobreza estructural, la precariedad laboral y las oportunidades de vida limitadas al interior de las comunidades costeras, la piratería marítima continuará figurando como una opción de vida para muchas personas.

En segundo lugar, el que los robos sean cometidos con frecuencia mediante la utilización de lanchas pesqueras sugiere que los implicados bien podrían haber ejercido este oficio con anterioridad, pero ante el reducido nivel de ingresos de sus actividades, ya sea por la sobrepesca o por la precariedad laboral en sí, hayan optado por la piratería como un medio de subsistencia mucho más prometedor. Si a ello se le añade la carencia de alternativas laborales a la pesca, es de esperar que esta dinámica delictiva siga cobrando vigor en la región y es que la piratería en la Sonda de Campeche requiere de navegantes con experiencia, los cuales puedan adentrarse varios kilómetros hacia mar abierto, que es donde se encuentra la infraestructura petrolera y donde circulan muchas de las embarcaciones asociadas a este sector. Bajo este criterio, los pescadores desocupados o que simplemente ya no pueden cubrir las condiciones de subsistencia a través de esta labor, representan un numeroso contingente humano para la piratería.

En tercer lugar, los piratas que operan en la Sonda de Campeche y el litoral de Tabasco no parecen pertenecer a grandes organizaciones delictivas, sino que consisten en bandas de delincuentes oportunistas y de bajo nivel. No obstante, si esta actividad continúa consolidándose en la región y empieza a generar ingresos cada vez más cuantiosos como resultado de sus atracos, o si grandes células criminales reclutan con mayor frecuencia a pescadores locales para cometer atracos más aparatosos, no sería extraño ir obser-

vando grupos mucho mejor organizados, con una capacidad financiera y armamentística superior.

En 2019, Pemex reportó un total de 146 robos contra sus instalaciones en el Golfo de México, con pérdidas estimadas en más de 182 millones de pesos, la segunda cifra más alta en los últimos cinco años. Asimismo, se contabilizaron 72 carpetas de investigación abiertas por este tipo de ilícitos. Sin embargo, la misma dependencia señaló que en 2020 la cifra se redujo a 24 robos con pérdidas valoradas en 19 millones de pesos, y únicamente se registraron 13 carpetas de investigación.

Esta reducción puede deberse a los operativos “Sonda” y “Refuerzo Sonda” con los cuales la Semar incrementó su presencia en las costas de Tabasco y Campeche. A pesar de que estas acciones hayan contenido la irrupción de la piratería en el Golfo de México, es de esperarse que las redes criminales que operan en estas aguas se adapten a una presencia aumentada de la Marina, prueba de ello son los robos de este tipo que se han perpetrado en lo que va del 2021, y por los cuales Pemex ha estimado pérdidas que superan los veinte millones de pesos.

Por ello a la par de políticas y programas para la prevención del delito en esta región, es necesario contar con operativos permanentes que reduzcan la incidencia delictiva en altamar, los cuales comprendan acciones de coordinación interinstitucional así como sistemas de videovigilancia y grabación.

Por último, de acuerdo con Boeninger, uno de los tres grandes objetivos de los que depende la gobernabilidad es el progreso económico (Boeninger, 1997:26 en Montero, 2012:12). Ocurre que la piratería marítima en las aguas del Golfo de México es un delito que produce pérdidas millonarias a la industria petrolera en nuestro país. Además, erosiona la confianza de inversores nacionales y extranjeros, por lo que constituye una seria amenaza para un sector estratégico de nuestra economía. De persistir, esta dinámica delictiva seguirá significando una carga financiera considerable para Pemex y otras empresas y con ello, para el erario, limitando así los alcances del progreso económico en la región.

### **3.6 LA POLÍTICA ANTISEQUESTRO: ¿ESTÁ LA COORDINACIÓN NACIONAL ANTISEQUESTRO EN EL OLVIDO?**

El secuestro es un fenómeno de estudio a nivel internacional y un severo problema público, ya que lastera económica, social y emocionalmente a las víctimas. Hay factores endógenos y exógenos a este crimen que deben analizarse. En ese orden de ideas, la prevención, investigación y sanción de este delito deberá considerarse de manera especializada y exige ser a través de un ente que cuente con diferentes capacidades y aptitudes a efecto de inhibir el daño o menoscabo que produce en la sociedad.

Por tal motivo, en 2014 se creó un ente público que se encargue de supervisar y dotar de capacidades a las autoridades encargadas de investigar el

secuestro. Tras siete años de operación es menester analizar cómo ha sido su desenvolvimiento en el gobierno, particularmente en la actual administración federal. Esto es importante porque los datos aislados pueden resultar fríos si no se identifica una real percepción de disminución de la incidencia delictiva.

En el presente documento se estudiará la justificación y origen de la Coordinación Nacional Antisecuestro (CONASE) como un organismo descentralizado creado con la intención de dotar de insumos y apoyo a las Unidades Especializadas en Combate al Secuestro de todas las Entidades Federativas. Posteriormente, analizaremos su evolución y las fortalezas y debilidades del mismo. Finalmente, se presentarán conclusiones sobre qué tanto se ha mejorado en materia de secuestro y si actualmente contamos con la esencia de motivar mejoras en la disminución de la comisión de este fenómeno delictivo.

### **La creación de la CONASE y sus primeros años de operación**

Para entender mejor este tema es pertinente abordar brevemente los antecedentes de la CONASE y sus funciones estratégicas de coordinación con autoridades locales para la implementación, monitoreo y evaluación de la operación de las Unidades Especializadas contra el Secuestro (UECS). En 2014, se creó la CONASE como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), cuyo objetivo general era el de eficientar la operación de las Unidades Especializadas en Combate al Secuestro u homólogas para desarrollar estrategias a fin de evitar la impunidad en el delito de secuestro, alineada a los “nuevos” paradigmas de seguridad pública implementados en el Plan Nacional de Desarrollo y Estrategia de Seguridad implementados en el sexenio de Enrique Peña Nieto 2012-2018.

En el marco de acuerdos adoptados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el Gobierno de la República determinó que era necesario contar con una estrategia integral para erradicar el secuestro, misma que se resumió en materia de secuestro en 10 ejes sobre coordinación intergubernamental y fortalecimiento institucional.

En resumen, dicha institución era la encargada de supervisar y evaluar el trabajo de las 32 Unidades Especializadas en Combate al Secuestro (UECS) del país, quienes tienen como función atender de manera integral a las víctimas de secuestro en cada estado, así como investigar y perseguir este delito en sus entidades.

En ese orden de ideas, la CONASE, también se desprende del cumplimiento al Programa Nacional Antisecuestro del mismo sexenio, el cual se basaba en 4 rubros importantes: a) Prevención; b) Investigación, persecución y sanción; c) Atención integral a las víctimas del delito de secuestro; y d) Ejecución de la sanción. Por ello, en la Primera Sesión Extraordinaria de la Comisión Permanente de Prevención del Delito y Participación Ciudadana del Consejo Nacional de Seguridad Pública, celebrada el 17 de enero de 2014, se acordó

encomendar a la SEGOB la coordinación y el seguimiento de las acciones necesarias para prevenir, investigar, sancionar y erradicar el delito de secuestro.

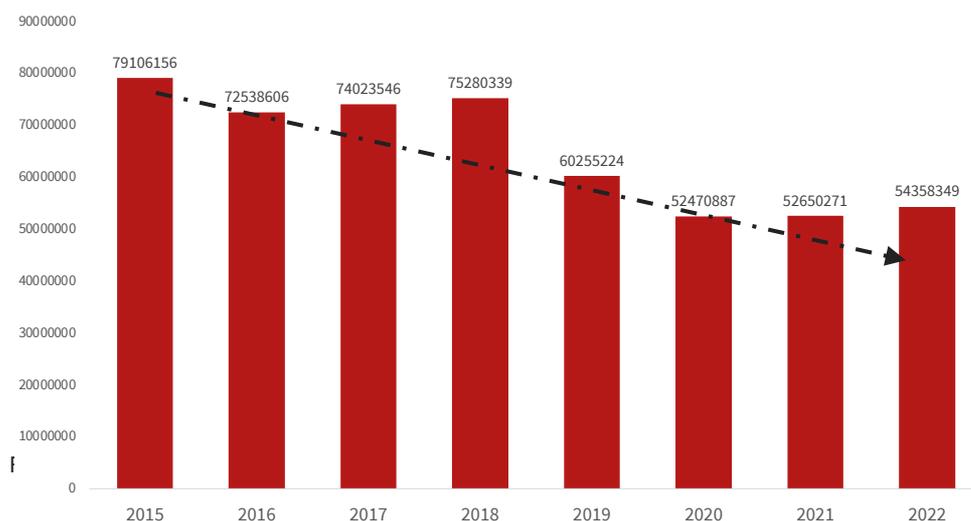
El papel que juegan las UECS es de trascendencia, ya que deben de contar con el apoyo del Estado brindando los recursos y la capacitación necesaria para poder prevenir, investigar y perseguir este delito tan doloroso, lacerante e indignante. Las Unidades Especializadas Contra el Secuestro son agrupaciones dinámicas conformadas por diversos especialistas que se coordinan en las tareas de prevención, investigación y persecución del delito, compuestas por agentes del Ministerio Público, policías –a su vez agrupados en diversas especialidades–, peritos y personal de atención a víctimas.

Se ha identificado que en general estos operadores comparten problemáticas transversales en el ejercicio de sus funciones, que pueden resumirse en la falta de capacitación especializada en los siguientes rubros: i) reglas y operación de los sistemas de justicia penal; ii) debida aplicación del marco jurídico en materia de secuestro y iii) atención a las víctimas del delito.

### La 4T y el abandono de la política contra el secuestro

Como se muestra en la siguiente gráfica, la CONASE empezó a operar con un presupuesto de poco más de 79 millones de pesos. Lamentablemente esa cifra representa el máximo histórico de recursos asignados.

**GRÁFICA 9. Presupuesto asignado a la CONASE (2015-2022) [ \$ ]**



Nota: Del 2015 al 2019 corresponde al Ramo Administrativo 04 (Gobernación), del 2020 al 2022 al Ramo Administrativo 36 (Seguridad y Protección Ciudadana).

El recorte presupuestal en la actual administración federal es notorio, representa una disminución de 31.3% respecto a los recursos destinados en

su origen. Claramente, esta es una señal de que el combate a este delito no es una prioridad de la actual administración. Aun cuando el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación considera un marginal incremento respecto al año fiscal 2021, los recursos apenas alcanzan para los gastos corrientes de la CONASE.

Hasta el momento, no existe de manera pública indicadores que nos muestre el avance de conformación de las UECS en el país, ya que se plasmarían estos en un programa especial derivado del Plan Sectorial de Seguridad, mismo que no se ha publicado.

Durante el 2018 hasta el mes de diciembre hubo 1678 secuestros, mostrándose a la baja la incidencia en 2019 con 1571 y 904 en 2020, sin embargo esto no es un indicativo de que las acciones y estrategias hayan sido suficientes, ya que la pandemia y la carencia de denuncia por desconfianza en las autoridades ha generado que no coincida la percepción de seguridad con los datos oficiales.

Asimismo es importante que se consolide el ejercicio del derecho de defensa de las víctimas y concretamente de las del delito de secuestro, mediante el asesoramiento y la representación de un abogado victimal especializado en la materia, dependiente de la Defensoría Pública Federal.

En ese orden de ideas, a partir de lo acordado por la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, el 11 de septiembre de 2008, en la que se pactó contar con una visión integral en que el trabajo de análisis y operativo se vincule con la actuación ministerial para obtener de la autoridad judicial sentencias condenatorias, las procuradurías generales de justicia de las entidades federativas, en el ámbito de sus atribuciones, crearon o fortalecieron las UECS y establecieron un diseño orgánico institucional para agrupar a la policía de las Unidades en las especialidades siguientes: a) análisis táctico; b) negociación y manejo de crisis; c) investigación de campo; d) operaciones especiales y e) derecho victimal. Este modelo prácticamente fue adoptado por todas las UECS en el país, y respondió a la necesidad de contar con especialistas en el desempeño de las diversas tareas del despliegue de las actividades que realizan.

Como bien se ha comentado una de las actividades fundamentales de la Coordinación Nacional Antisecuestro son las visitas de verificación y seguimiento realizadas por la para integrar el diagnóstico nacional de las UECS, que es la materia prima para el desarrollo de esquemas y estrategias de coordinación y vinculación, se trata de identificar en las Unidades si cuentan o no con el referido modelo policial, es decir, con un modelo especializado en las cuatro áreas indicadas, ello debido a que en general no cuentan con personal suficiente. Asimismo, detectar la duplicidad de funciones y falta de especialización, en la comprensión de que es fundamental cumplir con el modelo y por tanto, que el personal cuente con los conocimientos, las

destrezas y las habilidades que eviten poner en peligro su integridad y vida y, desde luego, las de las víctimas.

Esta actividad, aún vigente, en lo que lleva el sexenio ha perdido la cercanía con las UECS y no ha marcado una mejoría en el fortalecimiento de las mismas. Esto, aunado a la desaparición del FORTASEG para 2021, la CONASE apoyaba para que esta aportación llegara a las UECS, este subsidio que se otorgaba a los municipios y en algunos casos a estados, financiando los costos de los controles de confianza y la capacitación de los elementos operativos de las instituciones policiales. Por lo que buscaba la mejora de las condiciones laborales, el equipamiento de su personal, la construcción de infraestructura, prevención del delito además de la conformación de bases de datos de seguridad pública y de los centros telefónicos de atención de llamadas de emergencia. En general, el programa apoyaba a la profesionalización, certificación y equipamiento de los elementos de los diferentes organismos públicos dedicados a salvaguardar el orden y el bienestar de la ciudadanía.

Bajo el esquema de la generación de inteligencia por encima de la fuerza, lema que el actual gobierno también adoptó en su Plan Nacional de Desarrollo, es fundamental apoyar a las UECS con las vinculaciones necesarias para poder generar información lo más pronto posible a efecto de fortalecer la investigación y poder rescatar del cautiverio a las víctimas, ya que el tiempo es crucial en poder hallar con vida a quien fuera privada de su libertad. Por lo tanto, la Coordinación Nacional debe seguir teniendo contacto con instituciones que den apertura a la información. Así como en su momento se sesionó por primera vez el Grupo de Planeación y Análisis para el Combate al Delito de Secuestro, en el marco de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia en el año 2002, en el que los titulares de las UECS manifestaron en reiteradas ocasiones que los concesionarios y autorizados de telecomunicaciones se demoran en entregar al Ministerio Público la información relacionada con los equipos de comunicación móvil asociados a una línea que se emplean en la comisión del delito de secuestro. Los titulares de las UECS dieron cuenta que, en ocasiones, estos concesionarios y autorizado tardan excesivamente en dar respuesta a los requerimientos que formula el Ministerio Público, lo cual obstaculizaba las labores de investigación que éste realiza.

Con miras a acelerar el trámite a los requerimientos que formula la autoridad competente en materia de registro de datos de comunicaciones el legislador estableció en el artículo 25 de la LGPSDMS, los datos que los concesionarios de telecomunicaciones están obligados a proporcionar al Ministerio Público en la investigación y persecución del delito de secuestro. Además, el legislador federal tipificó la conducta omisiva de proveer esta información a la autoridad competente en el diverso artículo 178 bis del Código Penal Federal.

Este ejemplo de implementación de políticas públicas son la clase de funciones que actualmente debería de estar llevando a cabo una institución

coordinadora, ya que los delitos tienden a evolucionar, un ejemplo es el cobro de rescate por criptomonedas, las actualizaciones de redes sociales y la agilidad que se tenga con las empresas privadas nacionales e internacionales que posee en sus manos información que pudiera rescatar la vida de una víctima de secuestro.

La carencia de protocolos de actuación también es una herramienta que se ha postergado durante las administraciones y no ha evolucionado ni se ha actualizado, hoy en día el personal operativo y sustantivo trabaja empíricamente sin la posibilidad de contar con actualizaciones en esa materia; la Coordinación Nacional Antisecuestro también es una institución que a pesar que ha implementado esquemas de capacitación a personal de las UECS, el mismo personal que comparte sus conocimientos tampoco cuenta con capacitaciones ni actualizaciones constantes, cayendo en desuso de términos o círculos viciosos de información no actualizada ya que el conocimiento debe venir de adentro de una institución hacia fuera, por lo cual requiere contar con vinculaciones y acuerdos de colaboración con universidades y organizaciones que favorezcan no solo a un pequeño porcentaje de servidores públicos que generen una bola de nieve de información parcialmente actualizada.

La coordinación en los grupos de fusión interinstitucionales también es un asunto crítico que indica abandono de la autoridad. Estos grupos reúnen a autoridades del gobierno de la República con instancias estatales tienen por objeto el intercambio de información sobre el delito. Desafortunadamente, en los tres años que se llevan de gobierno el Presidente Andrés Manuel López Obrador, no ha obedecido a una estrategia real y ni siquiera se ha publicado un Programa Especial derivado del Programa Sectorial de Seguridad, siendo de trascendencia contar con una base que dirija, evalúe y proyecte el cumplimiento de acciones tendientes al combate de este fenómeno delictivo.

El 30 de abril de 2019, se publicó el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, en donde ya se agrega la adscripción de la Coordinación Nacional Antisecuestro a la misma, manteniendo las facultades originales a su decreto de creación, adicional al artículo 46 del mismo ordenamiento; sin embargo en ningún momento se le otorgaron funciones operativas.

En esa tesitura, la CONASE ha dejado de lado las funciones de supervisión, coordinación y fortalecimiento de recursos humanos, materiales y un programa de capacitación integral formalmente programado hacia las UECS, esto obedeciendo a lo que se ha comentado, la desaparición en 2021 de recursos del FORTASEG además de la existencia nula de información relacionada con las reuniones nacionales de UECS y la carencia de acuerdos; dirigiendo sus recursos a áreas operativas y de análisis, mismos en los que se “comisionaron” a personal de la Policía Federal a partir de su extinción,

la cual, tardíamente fue a partir del primero de octubre de 2021 cuando salió el Acuerdo de Extinción de la Unidad de Transición de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, incluyendo en el cuerpo del documento la desaparición de la Policía Federal, esto se observa con la aparición de un “grupo táctico” en la propia CONASE, que “apoya” a las UECS en la captura de presuntos secuestradores, aún sin contar aún con un reglamento que faculte directamente a esta institución como un ente meramente operativo; por lo anterior, seguro algo que identifica al actual gobierno es la operatividad de acciones mucho antes de la existencia del fundamento legal.

### **La gobernabilidad en democracia requiere de la participación ciudadana en el combate al secuestro**

Una pieza clave olvidada es la vinculación con la sociedad civil que implica, en sí misma, una forma diversa de entender la labor de las agencias gubernamentales. Respecto a los convenios de colaboración, el INAI solo informa que la CONASE celebró cuatro en el 2017, sin especificar con quién y su finalidad. No existe más información al respecto.

En ese orden de ideas, la carencia de convenios de colaboración y la falta de cercanía con la sociedad civil, es inminente en el gobierno actual, ya que la sociedad es ahora actora, no espectadora de la actuación de las autoridades, y su trabajo se suma al de estas para organizar e intercambiar experiencias que traduzcan en casos de éxito y en mejores prácticas en la aplicación de la estrategia antisequestro.

Asimismo es primordial y de suma importancia la actuación de la sociedad civil como inter-actuante y destinataria de los esfuerzos institucionales para la prevención del delito de secuestro, en este contexto el sexenio del Presidente López, sufre un divorcio con las organizaciones de sociedad civil, pues lejos de integrar a las mismas en un programa especial, protocolos internos o en capacitaciones, prefiere prescindir del apoyo de representantes de la sociedad que tienen una visión diferente de la problemática que lacera al país y ocasiona errores institucionales.

Finalmente se reconoce el papel central de la víctima como un actor con derechos precisos de atención psicológica y médica, así como participe del proceso de investigación, persecución y ejecución penal, ejerciendo su derecho de garantía de defensa plena mediante un asesor jurídico y en pleno ejercicio de los derechos adjetivos y sustantivos contemplados en la legislación vigente.

Es por ello la necesidad de seguir contando con un ente que de manera eficiente supervise que las Unidades Especializadas en el Combate al Secuestro cuenten con los insumos que anteriormente se habían planteado de “Unidades Modelo” con áreas de atención a víctimas, periciales, jurídica, trabajo social y policía; esto no evadiendo la carencia de voluntad política por parte de los gobiernos de los Estados para poder dotar de recursos a

esta Unidades, evitar la rotación de personal y brindar especialización al personal; ya que en ocasiones, el personal que se encuentra laborando en estas áreas, son comisionados a otras fiscalías y no dan continuidad a los trabajos de investigación fomentando la desconfianza en la ciudadanía.

Aquí se ha expuesto una problemática asociada a una alta percepción de inseguridad, desconfianza en las autoridades, organismos que actúan por encima de la ley, carencia de protocolos de actuación, falta de presupuesto asignado a la seguridad y carencia de capacitación y certificación del personal. No obstante, la administración federal (2018-2024) reduce su estrategia a una política de combate al secuestro basada en un decálogo de cómo usar videojuegos; sin tomar en cuenta que urge un programa especial en el que se mida y evalúe el actuar de las instituciones encargadas de atender este fenómeno delictivo y evidenciado todavía más la carencia de voluntad política para no solamente disminuir el número de carpetas de investigación, sino el de lograr sentencias condenatorias por la comisión del delito de secuestro y la desarticulación de grupos delictivos que además han mejorado y actualizando su *modus operandi*, dejando atrás los “métodos empíricos” de los servidores públicos.

## **CAPÍTULO 4**

# **POLÍTICAS RELACIONADAS CON LA FUNCIÓN POLICIAL Y EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL**

### **4.1 ESPACIO, DELITO Y GOBERNABILIDAD**

La violencia y las actividades delincuenciales no se distribuyen de manera aleatoria en el espacio. La criminología se ha encargado de demostrar empíricamente que las actividades delincuenciales se concentran en determinadas regiones de un territorio (Weisburd, 2016). Estas distribuciones responden, a su vez, a su relación con variables de tipo ambiental, organizacional, institucional, entre otros. Así, no todos los delitos se concentran en los mismos lugares y tampoco son afectados de igual forma por los contextos en donde se fijan. En el caso de México, es claro que estos comportamientos geográficos se repiten, pues la violencia y otros delitos tienden a concentrarse en muy pocos espacios del territorio nacional. En estas circunstancias, resulta necesario acciones diferenciadas para reducir los altos niveles de criminalidad que afectan a decenas de localidades de nuestro país.

El objetivo de las siguientes líneas es vislumbrar los alcances de las medidas del actual gobierno federal para reducir la criminalidad en el espacio local. Asimismo, se señala que los actores locales son fundamentales en el diseño de una política pública para reducir los homicidios dolosos y los delitos de alto impacto en las distintas regiones del país. La idea de trasfondo de las siguientes líneas es que se requiere mayor gobernabilidad, interacción entre los distintos niveles de gobierno, e incluso apuntar hacia una gobernanza, abriendo espacios de diálogo y cooperación con actores no estatales,

a fin de superar la crisis de inseguridad y violencia que afecta de decenas de localidades de nuestro país.

Para llegar a este objetivo, en una primera sección, a manera de antecedentes, se exponen las características y limitaciones de las principales acciones de corte espacial que los gobiernos de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto implementaron para reducir la violencia en nuestro país. En una segunda se hace una descripción de lo que está realizando el gobierno actual, del presidente Andrés Manuel López Obrador, para luego indicar cuáles son las posibles falencias que está presentando en la implementación de este tipo de acciones. Finalmente se establecen algunas reflexiones en torno a los elementos que se pueden tomar en cuenta para que la estrategia de seguridad tenga mayor efectividad, a partir de un enfoque de gobernabilidad.

### **Antecedentes**

En nuestro país hay patrones de concentración de la violencia y de los delitos de alto impacto. Desde hace más de 15 años, periodo en el cual se inauguró una etapa de violencia e inseguridad no vista en la época contemporánea de México, las regiones en donde se concentran cierto tipo de conductas delictivas han permanecido prácticamente constantes, sin registrarse cambios geográficos profundos. Con ello, son muy pocos los territorios que han arrastrado la tendencia general del crecimiento de los índices de violencia e inseguridad del país, estudios empíricos así lo han demostrado (Ramírez, 2016).

En los primeros años del siglo XXI, los municipios más afectados por la violencia -medidos por la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes- fueron los ubicados en la frontera norte de nuestro país. Recordemos que durante estos años, los medios de comunicación y las fuentes de información oficial dieron cuenta de que las zonas más afectadas por la violencia y la inseguridad fueron las emplazadas en el norte del país. Metrópolis como Ciudad Juárez, Torreón, Chihuahua, Durango, Culiacán y Mazatlán se colocaron no solo como las más violentas de México, sino como las más letales del mundo debido a la alta intensidad de la violencia letal.

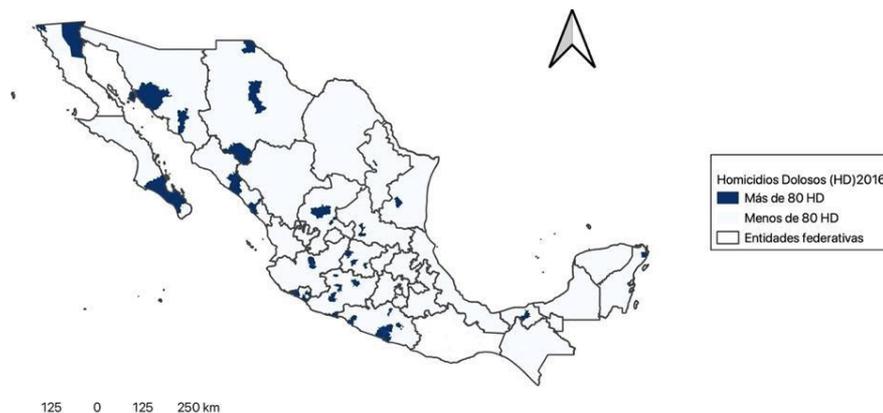
Frente a este escenario el gobierno central en turno, el de Felipe Calderón, estableció una serie de estrategias enfocadas en combatir las distintas expresiones delictivas de alto impacto, principalmente el homicidio intencional. Una de las estrategias más emblemáticas fue la movilización y/o emplazamientos de centenares elementos de cuerpos de seguridad federales a fin de enfrentar los grupos del crimen organizado regionales y locales. Las decisiones de estas movilizaciones no solo fueron resultado de una decisión unilateral de la federación, pues también los gobiernos locales -gobiernos estatales y municipales solicitaron - y en muchos casos exigieron- las intervenciones federales bajo el argumento de no contar con los recursos humanos e institucionales para hacer frente al desafío.

Los resultados son bien conocidos. Las intervenciones tuvieron efectos indeseables en los espacios locales en al menos dos sentidos. Por un lado, muchos de los gobiernos municipales y estatales se hicieron dependientes de las acciones tomadas desde la federación y con ello abandonaron los proyectos para mejorar sus respectivos cuerpos policíacos y sistemas de justicia. Por el otro, y la más evidente, es que las intervenciones de los cuerpos federales agudizaron las manifestaciones de violencia en algunas regiones del país (Silva et. al.; 2017). En varias localidades no solo se multiplicaron el número de homicidios dolosos, sino que la brutalidad con la cual se cometían llamó la atención y preocupó a muchos sectores de la sociedad nacional e internacional. Aunado a ello, la violencia se fue complejizando, tomando en cuenta que muchos otros delitos fueron relacionándose entre sí, a saber, la trata de personas, la desaparición forzada, el secuestro, la extorsión, entre otros.

Durante la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018) no hubo cambios radicales en la forma de combatir la violencia e inseguridad en territorio nacional. A pesar de que en 2016 en el sexenio peñista se anunció cambios de la estrategia de seguridad respecto a la administración pasada, como fue la creación de programas de prevención del delito, la regionalización de la estrategia de la seguridad o una mejor coordinación entre los niveles de gobierno (Resendíz, 2016), estas iniciativas terminaron por ser rebasadas y abandonadas ante la urgencia de atender las crisis de inseguridad de determinadas localidades. Por tanto, la estrategia reactiva -sustentada en el uso intensivo de violencia legítima del Estado- volvió a colocarse como la opción primaria para la contención de los delitos de alto impacto y de esta forma quedó en letra muerta el plan para una atención integral en las distintas regiones del país en función de las particularidades de los territorios.

Prueba de que se contempló el espacio, pero no las diferencias entre los mismos, fue la aplicación de “la estrategia integral de atención prioritaria a municipios que concentran el mayor número de homicidios dolosos”. En efecto, si bien se seleccionaron los 50 municipios que presentaron mayor frecuencia de homicidios dolosos, la realidad es que las medidas “integrales” para la contención del delito no fueron del todo claras, tampoco hubo una instrumentación diferenciada a partir de elementos como las condiciones socioeconómicas de los municipios, no se tomaron en cuenta las tasas del delito entre la población de cada unidad geográfica. Al final del sexenio peñista se puede decir que esta estrategia fracasó, pues la violencia letal siguió creciendo en una importante proporción de los municipios seleccionados, incluso, llegando a niveles nunca observados.

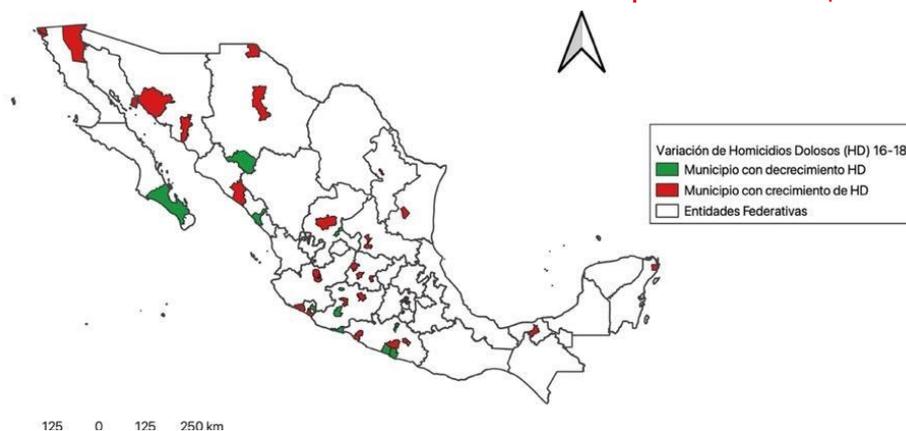
### MAPA 1. 50 municipios con mayor número de homicidios intencionales 2016



Fuente: Elaboración del ONC con datos del SESNSP (2021).

De acuerdo con las cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) al comparar las carpetas de investigación acumuladas anualmente, en 2016 los 50 municipios con más homicidios dolosos aportaron 44.78% del total nacional; para 2017, la misma cantidad de municipios aumentó su participación nacional en 47.80%; finalmente, para 2018 este indicador siguió presentando un crecimiento pues pasó a 47.89%. Por tanto, las medidas centralizadas tomadas para reducir los homicidios intencionales en los municipios más críticos del país no funcionaron.

### MAPA 2. VARIACIÓN de Homicidios dolosos en los 50 Municipios más críticos (2016 vs 2018)



Fuente: Elaboración del ONC, con datos del SESNSP (2021).

Finalmente, otro elemento que nos permite identificar la poca efectividad de las medidas implementadas es identificar lo sucedido en cada uno de estos 50 municipios durante el periodo 2016-2018. Como se puede observar en el Mapa 2, la mayoría de estos espacios (36 municipios) tuvieron incrementos en el número de carpetas de investigación. Mientras que en

un solo municipio las CI del delito no tuvieron cambios en el periodo analizado (Cuernavaca, Morelos). Por su parte, en 15 municipios hubo alguna reducción de la frecuencia del delito. En Lázaro Cárdenas, Michoacán, se presentó la mayor contracción del homicidio (65.57%), en contraste, en Benito Juárez, Quintana Roo, se presentó la mayor variación al alza (526.74%).

A pesar de que las medidas fueron poco eficaces para la reducción de la violencia en general, podemos decir que durante estos años se presentaron algunos ejercicios extraordinarios de interacción entre estado, sociedad civil y empresarios como ejemplo de gobernanza (Kooiman, 2018) que fueron exitosos. Por ejemplo, frente al desproporcionado aumento de la violencia en la Zona Metropolitana de la Laguna (ZML), los empresarios comenzaron a organizarse y a establecer una agenda conjunta con autoridades municipales, estatales y federales quienes se mostraron abiertas no solamente a resolver los problemas de seguridad de manera colaborativa sino también a renovar las instituciones y enfrentar los desafíos de la gobernanza, trazando estándares normativos a largo plazo que cimentaran las acciones conjuntas (Aguayo y Dayán, 2020). Ciertamente, esta propuesta desde una incipiente co-gobernabilidad mostró una disminución de los homicidios dolosos aunque dejó tareas pendientes como la participación activa de otros actores, el incremento del uso excesivo de la fuerza o el recrudecimiento de la comisión de otros delitos, pero muestra cierto grado de avance y traza una ruta posible y prometedora. Sin embargo, en el futuro próximo estas experiencias fueron olvidadas.

### **Respuestas del gobierno federal actual**

Para 2018, el nuevo gobierno federal anunció que no daría continuidad a las principales acciones emprendidas por sus antecesores. Incluso, desde su campaña electoral, el presidente Andrés Manuel López Obrador hizo hincapié que la estrategia de seguridad sustentada en uso de la fuerza estatal quedaría sustituida por una estrategia sustentada en las causas de la violencia e inseguridad. Como trasfondo de esta decisión estaba la hipótesis de que los altos niveles de inseguridad y la violencia eran producto de las desigualdades socioeconómicas vigentes y que, en este sentido, se requería fortalecer rubros como la educación, el empleo, la salud, entre otros (Plan de Seguridad y Paz 2018-2024).

Sin embargo, hubo poca precisión sobre la lógica de la estrategia de seguridad del nuevo gobierno. Las propuestas de seguridad fueron enunciadas de forma genérica. Conforme el periodo gubernamental ha transcurrido, muchas de las medidas han quedado diluidas entre una estrategia de seguridad con límites poco definidos; contradictoria con lo que se anuncia primariamente desde el poder central y lo que se ejecuta posteriormente en el espacio local; sin una explicación del efecto que distintas variables tienen sobre la violencia letal y otros delitos de alto impacto. Con todo esto, se ha hecho

complicado distinguir los límites y alcances de las distintas estrategias que dan forma política de seguridad y de la política social del gobierno federal.

En lo que refiere a un tratamiento espacializado del delito, en un inicio no se estableció una estrategia seguridad diferenciada de acuerdo con las características delictivas de las distintas regiones o localidades. Si bien, desde los documentos de los planes iniciales de gobierno se planteó una regionalización del país para combatir la inseguridad y la violencia, no se pusieron en marcha grandes operativos o intervenciones locales que dieran pistas de la forma en que se atendería localmente la problemática, tal como lo hicieron sus antecesores.

A partir de los discursos y documentos de las autoridades centrales (Plan de Seguridad y Paz 2018-2024), lo que se puede entender es que el gobierno estableció su estrategia de seguridad desde una lectura de indicadores generales de los delitos de todo el país. Es decir, se hizo un diagnóstico agregado del problema de la inseguridad sin tomar en cuenta que las conductas delictivas tienden a concentrarse en el espacio y que estas se ven afectadas de manera diferenciada por diversos elementos de los contextos en donde se manifiestan. No son los mismos factores los que promueven el homicidio intencional en algunos municipios de Guerrero o Oaxaca que aquellos que han promovido altas tasas de violencia letal en Tijuana o Ciudad Juárez. Además, se dio poca visibilidad a las demandas de las comunidades que eran objetos de las intervenciones, no se generó un diagnóstico de la seguridad desde lo local.

Conforme pasaron los primeros meses, el actual gobierno central fue dando forma a una perspectiva espacial de la atención de las conductas delictivas, lo cual no significó basarse en la heterogeneidad de condiciones locales que rodean e influyen en la alta frecuencia de los delitos. Con la creación la Guardia Nacional (GN), y su distribución en 266 coordinaciones regionales, se planteó atender la violencia a partir de algunos criterios locales, aunque estos últimos siguieron siendo bastante generales. De acuerdo con los distintos documentos oficiales (Plan de Seguridad y Paz, 2018), la conformación de estas coordinaciones, la construcción de cuarteles y el número de elementos emplazados de la GN estaría determinada por las proyecciones de incidencia delictiva y el número de población de las regiones. En su parte operativa, se consideró la participación del gobierno federal, estatal y municipal, sumado a la incorporación voluntaria de actores sociales locales, aunque esto tampoco quedó precisado.

En términos más específicos, la distribución geográfica y sus criterios de localización de las regiones presentan algunas particularidades que deben ser mencionadas. Por un lado, la mayoría de las zonas quedaron concentradas en pocas entidades del país, siendo el Estado de México el que más tiene con 32, mientras que la segunda entidad es Veracruz con 18, por su parte, la tercera es Ciudad de México con 16. Del total de coordinaciones regionales

(266), 57.5% corresponden a riesgo alto, 23.31% son de riesgo medio, 18.8% de riesgo bajo y una no se precisa el nivel de riesgo (Ángel, 2019).

Meses después, hubo ajustes a estas medidas, los cuales pueden ser interpretados como una refocalización de los esfuerzos para reducir la violencia, toda vez que sus niveles seguían en ascenso llegando a niveles récords. Así que, en febrero de 2019, se anunció que serían 17 regiones prioritarias para atacar delitos como el homicidio doloso, secuestro y extorsiones. De acuerdo con el, hasta ese momento, secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Alfonso Durazo, las medidas de intervención no solo contemplarían el emplazamiento de 600 efectivos de la Marina, Secretaría de la Defensa Nacional y Policía Federal en cada una de estas regiones, sino que se implementarían una serie de programas sociales a fin de reducir la inseguridad en estos espacios. Es decir, se aplicaría una intervención integral. Sin embargo, poco se publicitó los resultados puntuales de este tipo de intervención focalizada, de hecho, lo que indican las estadísticas oficiales del SESNSP es que al comparar la frecuencia de carpetas de investigación de homicidios intencionales del 2018 al 2020, en la mayoría de estas regiones o municipios el número de denuncias se redujo (Tabla 12), lo cual no deja en claro los ajustes que se presentarían en los siguientes meses.

**TABLA 12. Variación de homicidios dolosos en las 17 coordinaciones regionales establecidas en 2019 (2018 vs 2020).**

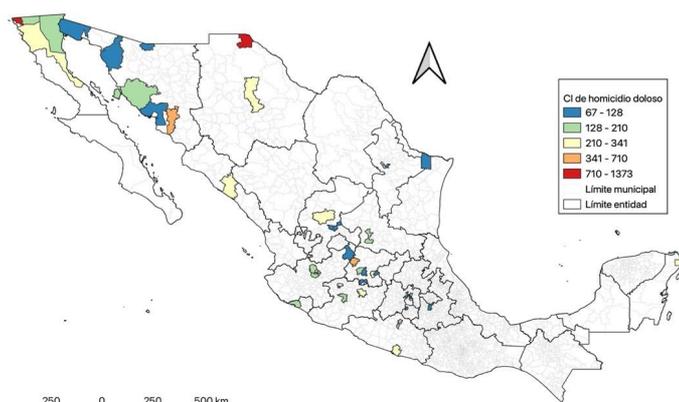
#	Municipio	Homicidios dolosos 2018	Homicidios dolosos 2019	Homicidios dolosos 2020	Variación % 2018 vs 2019	Variación % 2019 vs 2020	Variación % 2018 vs 2020
1	Acapulco de Juárez, Guerrero	853	599	360	-29.78%	-39.90%	-57.80%
2	Benito Juárez, Quintana Roo	539	376	331	-30.24%	-11.97%	-38.59%
3	Celaya, Guanajuato	191	206	496	7.85%	140.78%	159.69%
4	Chilpancingo de los Bravos, Guerrero	253	143	90	-43.48%	-37.06%	-64.43%
5	Culiacán, Sinaloa	528	472	420	-10.61%	-11.02%	-20.45%

#	Municipio	Homicidios dolosos 2018	Homicidios dolosos 2019	Homicidios dolosos 2020	Variación % 2018 vs 2019	Variación % 2019 vs 2020	Variación % 2018 vs 2020
6	Ecatepec de Morelos, Estado de México	335	304	271	-9.25%	-10.86%	-19.10%
7	Guadalajara, Jalisco	484	382	374	-21.07%	-2.09%	-22.73%
8	Irapuato, Guanajuato	376	362	300	-3.72%	-17.13%	-20.21%
9	Juárez, Chihuahua	1032	1293	1446	25.29%	11.83%	40.12%
10	Manzanillo, Colima	213	266	278	24.88%	4.51%	30.52%
11	Monterrey, Nuevo León	236	239	208	1.27%	-12.97%	-11.86%
12	Nuevo Laredo, Tamaulipas	69	51	33	-26.09%	-35.29%	-52.17%
13	Reynosa, Tamaulipas	230	216	1155	-6.09%	-28.24%	-32.61%
14	Salamanca, Guanajuato	282	298	316	5.67%	6.04%	12.06%
15	Tijuana, Baja California	2253	2014	1866	-10.61%	-7.35%	-17.18%
16	Tlajomulco de Zúñiga,	251	274	239	9.16%	-12.77%	-4.78%
17	Uriangato, Guanajuato	16	12	50	-25.00%	316.67%	212.50%
	<b>TOTAL</b>	<b>8141</b>	<b>7507</b>	<b>7233</b>	<b>-7.79%</b>	<b>-3.65%</b>	<b>-11.15%</b>

Fuente: Elaboración del ONC, con datos del SESNSP (2021).

En efecto, para mediados 2021, de nuevo, se hizo un ajuste espacial para atender los problemas prioritarios de inseguridad en el país, específicamente en el tema de violencia, con lo cual la medida comenzó a tener paralelismos con proyectos de administraciones pasadas. Ahora, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana federal decidió atender a los 50 municipios más violentos del país y ya no los 17 que había seleccionado dos años atrás. De acuerdo con algunas conferencias ofrecidas por representantes, una de las razones principales de esta ampliación fue que la violencia en todo el país seguía al alza, a pesar de que otros delitos experimentaban reducciones considerables.

### MAPA 3. 50 municipios con más CI de homicidio doloso 2021 (enero-septiembre)



Fuente: Elaboración del ONC, con datos del SESNSP (2021).

En ambos tipos de proyectos, otra vez emergen cuestionamientos metodológicos similares con respecto del pasado. A saber, cuál fue el criterio más importante para selección de estos municipios, por qué no se consideró del efecto de contagio debido a la cercanía geográfica con los territorios críticos, cuál es la relación con las 266 coordinaciones regionales de la Guardia Nacional, por qué no se consideró las tasas por cada 100 mil habitantes del homicidio. Así pues, la propuesta localizada de atención al delito comenzó a diluirse y empezó a asemejarse a las del gobierno federal anterior.

### Gobernabilidad y espacialidad en el combate a la inseguridad

Como hemos visto, a pesar de los reiterados ajustes por focalizar la atención de delito, estas medidas especializadas siguen expresando ciertos límites, no solo en términos metodológicos, pues tampoco han venido acompañadas por una consolidación de la gobernabilidad local. Lo que predomina es una propuesta originada desde la federación sin que esta sea fortalecida por las iniciativas de los actores locales (autoridades locales, organizaciones sociales y grupos empresariales). La gobernabilidad, entendida como la capacidad del gobierno para procesar las demandas sociales (López, 2012) a través de tomar en cuenta las propuestas de otros actores, es un elemento al cual se le debe poner atención para que la estrategia de seguridad sea más efectiva.

La configuración de las 266 coordinaciones regionales o la atención a los 17 ó 50 municipios más violentos no han venido acompañados de una mayor interacción entre los actores locales, un fortalecimiento de la gobernabilidad. Si bien hay un seguimiento sistemático, desde el centro, de los avances de seguridad en distintas regiones del país, la realidad es que hay pocos signos de que las autoridades locales estén influyendo en el diseño de pro-

gramas o políticas públicas federales para pacificar las zonas que están bajo su jurisdicción.

A pesar de que se han presentado algunas experiencias locales exitosas de reducción del delito, producto de los esfuerzos coordinados entre los diferentes niveles de gobierno, empresarios y sociedad civil (con variados niveles de éxito), el modo de gobernabilidad del presente sexenio se manifiesta impermeable frente a estos ejercicios. De no hacer cambios en la instituciones de gobierno, estas seguirán siendo cáscaras huecas (Kooiman, 2018) sin posibilidades de renovación y adaptación. De esta manera en vez de ayudar a enfrentar los desafíos en materia de seguridad, dichas instituciones seguirán obstaculizando la gobernanza y plantean crisis de gobernabilidad al no lograr responder a las necesidades de la ciudadanía, y al no aprovechar sus capacidades. Por si fuera poco, esta lógica de la estrategia territorial podría mantener algunos vicios del pasado, pues hasta la fecha no hay indicios que los cuerpos de seguridad y justicia locales se estén fortaleciendo de forma paralela con este tipo de intervención federal.

La configuración de la GN muestra lo argumentado. Si la premisa central de la actual estrategia de seguridad federal es atacar las causas que generan el delito y las violencias, la conformación de la GN -con su genealogía militar- y su establecimiento regional más bien responde a una estrategia reactiva general de contención de la criminalidad, en donde lo preventivo-local queda relegado. La parte reactiva no significa, a diferencia de gobiernos anteriores, un enfrentamiento directo con los grupos del crimen organizado locales, no obstante, no hay evidencia robusta de que la intervención local de la GN o de las medidas integrales estén atendiendo problemas sociales y económicos que, desde la narrativa de este gobierno, es el eje de la estrategia de seguridad. La distribución de elementos de las fuerzas federales ha cobrado mayor centralidad que las acciones *ad hoc* para cada una de las regiones convertidas en prioritarias para este gobierno.

Las distintas estrategias localizadas sin duda alguna representan algunos avances con respecto al pasado, sin embargo, es necesario seguir ajustándolas para que otros actores importantes participen en su planeación y ejecución. Consideramos que las coordinaciones regionales, y las medidas subsecuentes, tienen el potencial de reducir los delitos de alto impacto, sobre todo la violencia. No obstante, se requiere un mayor rigor metodológico y transparencia en la selección de zonas prioritarias. Pero, sobre todo, se requiere que los gobiernos locales tengan mayor capacidad de influencia en las acciones que se desarrollan en los territorios en los cuales tienen jurisdicción. Para ello deben recogerse las experiencias de las intervenciones locales (exitosas o no) para que de una vez por todas se logre pacificar el país y se supere esta crisis de gobernabilidad producto de los desequilibrios entre las demandas sociales y las respuestas gubernamentales.

## 4.2 GESTIÓN MIGRATORIA EN TIEMPOS DE LA GUARDIA NACIONAL

La actual administración del gobierno federal, inaugurada el 1° de diciembre del 2018, se caracteriza por profesar una política migratoria en sintonía con los Derechos Humanos y la seguridad humanitaria que, en la práctica, comulga con un enfoque militarizado plasmado en el despliegue de la Guardia Nacional en la frontera sur y norte del país.

La migración es un problema multicausal e histórico que nos permite entrever los desequilibrios que ponen en vilo la *estabilidad*, el *orden* y la *crisis* de gobernabilidad en México (Montero, 2012, p. 11), a través del cambio en los flujos migratorios que han asolado en los últimos años a instituciones carentes de un régimen de política pública que permita garantizar intervenciones y etapas que atiendan con prontitud dicha problemática.

El Instituto Nacional de Migración (INM), en su *Protocolo de Atención a personas Migrantes en Flujos Masivos*, publicado el 7 de octubre del 2021, menciona que nuestro país recibe desde el siglo XX, un flujo constante de migrantes que pretenden llegar a los Estados Unidos de América [EE.UU.], aunque con patrones migratorios particulares en cada país, se pueden enlistar algunas de las problemáticas que encuentran los migrantes en la búsqueda del american way of life.

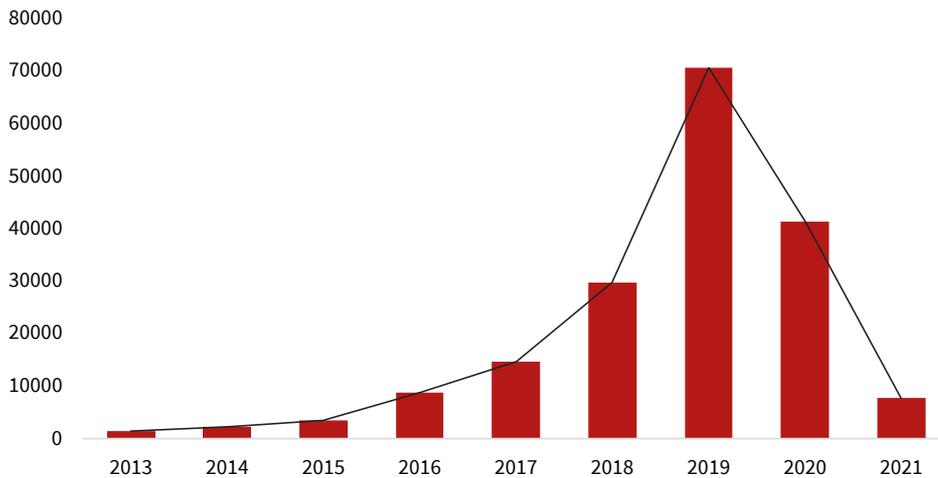
La Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) distingue tres factores estructurales que fomentan la migración “a) El crecimiento de la población, b) la falta de empleos formales y el bajo nivel de sueldos, y c) las malas condiciones de trabajo” (Brooks, 13 de junio del 2019). A esta triada, se suma la violencia, la delincuencia, el despojo y la inseguridad que los migrantes enfrentan en su cotidianidad, mismas que se acentuaron debido a la pandemia provocada por el virus SARS-COVID 19.

### Antecedentes de los flujos migratorios

La pandemia devino en el crecimiento del flujo migratorio en nuestro país, así como en el aumento de solicitudes de refugio (Tabla 13). En 2019 y 2020 se registró el mayor número de solicitudes realizadas en los últimos nueve años; específicamente en 2019 se contabilizaron 70,423 solicitudes, que equivalen al 39,3% del total acumulado entre 2013 y 2021. El segundo año con más solicitudes en el periodo fue 2020, con un total de 41,155, que representan en 23% del total acumulado en el periodo (Gráfica 9).

A comienzos de la actual administración, el gobierno federal apostó por una política que pretendía impulsar el establecimiento de relaciones económicas y atención a la problemática migratoria Centroamérica. En el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024* (PND, 2018) se encuentran algunos asomos de las primeras pretensiones del gobierno federal: “Si bien es cierto que el ingreso de extranjeros requiere de un proceso de registro por razones de seguridad empezando por la de los propios interesados, estadística e instrumentación de mecanismos de acogida, México ha retomado su tradición de país hospitalario, tierra de asilo e integrador de migraciones”.

**Gráfica 10. Solicitudes de refugio en México (enero 2013 – agosto 2021)**



Fuente: Elaboración del ONC, con datos de la Comisión Mexicana de Ayuda de Refugiados. Actualizados al 31 de agosto del 2021.

**TABLA 13. Solicitudes de refugio en México (enero 2013 – agosto 2021)**

Año	Solicitudes	%
2013	1296	0.7%
2014	2137	1.2%
2015	3423	1.9%
2016	8796	4.9%
2017	14619	8.2%
2018	29583	16.5%
2019	70423	39.3%
2020	41155	23.0%
2021	7759	4.3%
<b>Total</b>	<b>179191</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Elaboración del ONC, con datos de la Comisión Mexicana de Ayuda de Refugiados. Actualizados al 31 de agosto del 2021.

Por otra parte, en el *Programa de Política Migratoria 2018-2024* se apuntan los acuerdos que permitirían la mejor capacidad de atención de las personas migrantes y la conformación de un espacio económico entre México y Centroamérica en el cual se brindarían opciones laborales y de refugio a quienes cruzarán la frontera sur, es decir, una política de brazos abiertos.

### **¿Qué ha hecho el gobierno en estos tres años?**

*México: un país hospitalario.* Sin embargo, dicho discurso adquirió un cariz distinto cuando a comienzos de 2019, caravanas migrantes comenzaron a llegar a la frontera sur del país. De acuerdo con Juan Narváez y Luciana Gan-

dini (2021) “Las caravanas rompieron con el paradigma de la invisibilidad y, después de mucho tener que caminar con miedo y frío, en la agenda pública se reconoce la agencia social y política de las personas migrantes, de sus políticas de colectividad, del hacer y ser migrante como movimiento social”.

El arribo de más y más población migrante a tierras mexicanas implicó paulatinamente una modificación en la estrategia migratoria. En este escenario, una de las primeras tareas que desempeñó la recién creada Guardia Nacional fue su despliegue en la frontera sur. Sin embargo, adquirió mayor relevancia y presencia su justificación –o legitimación– a finales de mayo del 2019.

El 29 de mayo del 2019, un grupo de 1045 migrantes intentó cruzar de Ciudad Juárez (Chihuahua, México) al Paso (Texas, Estados Unidos). Ese día, el entonces presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, anunció a través de un mensaje emitido vía *Twitter*, que si la oleada migratoria continuaba habría dos repercusiones directas en nuestro país.

La dependencia de la economía mexicana, respecto de los EE.UU., se materializó en dos amenazas que fraguaron y modificaron la estrategia migratoria mexicana, al margen de la solicitud de contención migratoria exigida por el vecino país del norte. La primera amenaza consistió en imponer aranceles del 5% a todos los productos que EE.UU. importará de México hasta que se detuviera el flujo de migrantes; la segunda, en convertir a nuestro país en un tercer país seguro, “que habría permitido a EE.UU. rechazar las solicitudes de asilo de centroamericanos que no [hubieran] buscado primero refugio en México” (Staff Redacción, 11 de junio del 2019).

“Después de tensas negociaciones, ambos países llegaron a un acuerdo por el cual México esquivó los aranceles y se comprometió a desplegar a miles de efectivos de la Guardia Nacional y permitir a solicitantes de asilo en Estados Unidos permanecer en territorio mexicano mientras sus casos eran procesados” (*Associated Press*, 9 de septiembre de 2020, p.19).

El *Acuerdo de Washington*, como se conoció a la negociación entre México y EE.UU., cambió la política migratoria de *brazos abiertos*, por una política coercitiva de *mano dura* que cimbró las relaciones binacionales en las fronteras de México y colocó los primeros diques de lo que Juan Narváez y Luciana Gandini definieron como una política migratoria esquizofrénica.

“La política migratoria esquizofrenia se ha definido por la producción de un discurso del bienestar de las personas en contextos migratorios, la seguridad humana, el enfoque de derechos humanos y, al mismo tiempo, por una visión que privilegia en la práctica la detención y la privación de la libertad de las personas migrantes en condición de ingreso y estancia irregular en territorio mexicano” (Narváez y Gandini, 2021).

El *Acuerdo* implicó que el gobierno mexicano conformará su propio modelo de Border Patrol, a través del despliegue operativo de 6000 elementos de la Guardia Nacional [policía militar] en la frontera sur y norte. El cambio de paradigma se suscitó inmediatamente y, en lugar de atender las causas más remotas y visibles del problema migratorio, se conformó una política migratoria que pretendía atemperar el cruce de la población migrante a través del despliegue de las fuerzas armadas y de las concesiones que la Ley de la Guardia Nacional facilitaba a sus agentes en tareas migratorias (Alcántara, 14 de junio de 2019, p.11).

La adopción de este enfoque representó un cambio en las relaciones entre México y Centroamérica, merced a la presión que el gobierno estadounidense impuso en México y, posteriormente en Guatemala, y marcó un partea-guas con el tipo de acciones desarrolladas en gobiernos precedentes. En este momento se delinea una “política migratoria basada en la detención (rescate), en la privación de la libertad (alojamiento) y en la deportación (repatriación asistida)” (Narváez y Gandini, 2021), es decir, se delinea una estrategia migratoria centrada en la represión que no considera la vorágine que durante décadas ha implicado el éxodo migrante.

Amnistía Internacional alertó sobre la participación de la Guardia Nacional en el control de la población migrante, debido a que su presencia “pondría en riesgo las garantías fundamentales de la población y socavaría la estrategia de seguridad del nuevo gobierno” (Olivares, 23 de mayo del 2019, p. 12). Lo cual vislumbra una incapacidad para responder a las problemáticas sociales, así como a los cambios y transformación que el fenómeno migratorio ha implicado y se ha preferido una estrategia que no responde a los cambios que alteran el *statu quo*.

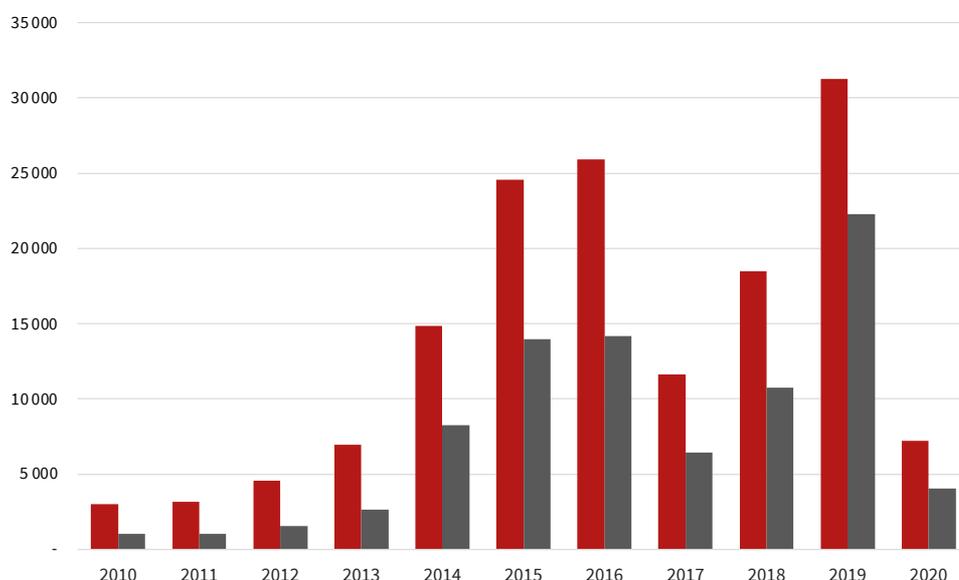
La idea de concentrar la fuerza pública en las fronteras sureñas devino en una preocupación por la posibilidad de un uso desmedido de la fuerza de los guardias nacionales y, al mismo tiempo, conllevó un cambio en las rutas de los migrantes dada la implementación de operativos en tramos carreteros y en líneas ferroviarias, lo cual ha ocasionado que las y los migrantes se internen en nuestro país por rutas inseguras: manglares, zonas selváticas y senderos peligrosos.

La dinámica del flujo migrante tuvo dos cambios. El primer cambio se debió a la llegada de caravanas que pretendían ofrecer “seguridad para los centroamericanos al pasar por México y una bandera política para demandar atención gubernamental” (Brooks, 13 de junio del 2019). El segundo cambio lo representó el aumento de menores que viajaban solos o acompañados. Dicha situación implicó que en México, se involucrara el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, para garantizar el cruce y repatriación de los menores. Este aumento, en cierta medida, obedece al ímpetu de familias y menores de edad por cruzar las fronteras considerando que las autoridades estadounidenses están obligadas, gracias al Acuerdo Judicial Flores, a

liberar a un menor detenido en la frontera en menos de 20 días (Brooks, 13 de junio del 2019).

El tabla 14 muestra el aumento de menores presentados ante autoridades migratorias, sobresale el alza de casos en 2019, en contraste con otros años. Es de destacar que de 2010 a 2020 se produjo un incremento en el número de adolescentes (de 11 a 17 años) e infantes (menores de 11 años) que viajan acompañados o solos, y que pretenden cruzar las fronteras, situación que resulta especialmente peligrosa si consideramos las dinámicas de reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes de las cuales se valen los grupos delictivos en México (ONC, 2021).

**GRÁFICA 11. Eventos de menores extranjeros presentados por la autoridad migratoria mexicana 2010-2020**



Fuente: Elaboración del ONC, con datos de la Unidad de Política Migratoria. Registro de Identidad de Personas, actualizadas al 31 de agosto del 2021.

La estrategia de contención del gobierno federal de los flujos migrantes estuvo a cargo de policías militares, comisionados en la recién creada Guardia Nacional, quienes en coordinación con el Instituto Nacional de Migración (INM) tenían las facultades de revisar los documentos migratorios de extranjeros y presentar a quienes se encontrarán en situación irregular (Becerril y Ballinas, 22 de mayo de 2019, p.9).

Los operativos migratorios en el sur del país conllevaron “la presencia de decenas de agentes de la Guardia Nacional y del Instituto Nacional de Migración (INM), así como de elementos del Ejército Mexicano, que tuvieron como misión impedir que cruzaran centroamericanos sin documentos (Henríquez, 23 de enero de 2019, p.7).

**TABLA 14. Eventos de menores extranjeros, acompañados y no acompañados, presentados por la autoridad migratoria mexicana 2010-2020**

Año	De 12 hasta 17 años						De 0 hasta 11 años					
	Acompañados	%	% Acumulado	No acompañados	%	% Acumulado	Acompañados	%	% Acumulado	No acompañados	%	% Acumulado
2010	1 067	2.2%	2.2%	2 137	2.5%	2.5%	664	0.7%	0.7%	175	1.3%	1.3%
2011	968	2.0%	4.2%	2 352	2.8%	5.3%	635	0.7%	1.4%	205	1.5%	2.9%
2012	1 840	3.8%	7.9%	3 115	3.7%	9.0%	946	1.0%	2.5%	206	1.6%	4.4%
2013	2 454	5.0%	13.0%	5 297	6.3%	15.3%	1 580	1.7%	4.2%	299	2.3%	6.7%
2014	5 065	10.4%	23.3%	9 090	10.8%	26.1%	7 088	7.7%	11.9%	1 853	14.0%	20.7%
2015	5 946	12.2%	35.5%	17 911	21.3%	47.4%	12 200	13.3%	25.3%	2 457	18.6%	39.3%
2016	7 114	14.6%	50.0%	15 381	18.3%	65.7%	15 443	16.9%	42.1%	2 176	16.4%	55.7%
2017	3 406	7.0%	57.0%	6 836	8.1%	73.8%	7 334	8.0%	50.1%	490	3.7%	59.4%
2018	6 601	13.5%	70.5%	8 336	9.9%	83.7%	13 207	14.4%	64.6%	1 114	8.4%	67.8%
2019	12 385	25.3%	95.9%	9 437	11.2%	94.9%	27 880	30.5%	95.0%	3 805	28.8%	96.6%
2020	2 023	4.1%	100.0%	4 254	5.1%	100.0%	4 532	5.0%	100.0%	453	3.4%	100.0%
Total	48 869	100.0%		84 146	100%		91 509	100%		13 233	100.0%	

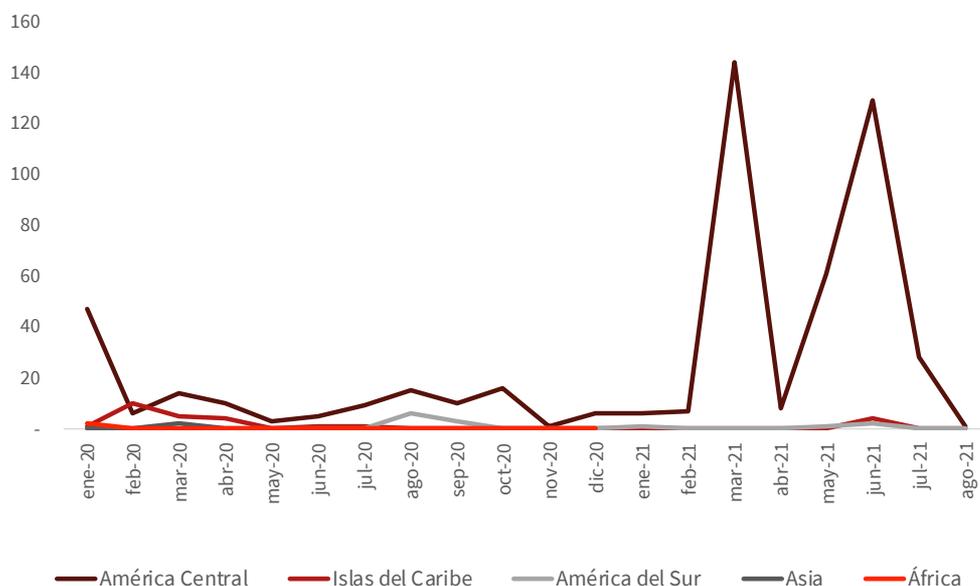
Fuente: Elaboración del ONC, con datos de la Unidad de Política Migratoria. Registro de Identidad de Personas, actualizadas al 31 de agosto del 2021

A pesar de ello, dicha estrategia no ha resultado completamente exitosa debido a que polleros y migrantes recurren a acciones cada vez más arriesgadas en las que no se puede descartar la colusión entre autoridades en todo el país que facilitan el tránsito terrestre en vías y tramos carreteros federales.

Tres casos ejemplifican lo anterior. El primer caso se presentó en Ciudad Camargo, Tamaulipas, el pasado 05 de septiembre del 2021, cuando “elementos del Instituto Nacional de Migración y de la Guardia Nacional rescataron a 162 migrantes que fueron abandonados en una bodega y que durante cinco días no habían comido”. El segundo caso fue en Cadereyta, Nuevo León, en esa ocasión el INM y policías estatales rescataron a 327 personas migrantes hacinados en una casa de seguridad. Finalmente, el tercer caso ocurrió en Puebla, el 26 de agosto del 2021, ese día fueron liberados 208 migrantes que se encontraban detenidos en una bodega (Gamboa, 21 de septiembre del 2021).

Las implicaciones de cruzar un país en el que existen rutas y lugares en los que operan, gobiernan y administran grupos delictivos conlleva una mayor vulnerabilidad para la población migrante. De acuerdo con el INM, de enero del 2020 a agosto del 2021 (Gráfica 11), al menos 570 migrantes fueron víctimas de algún delito en su tránsito por México. Sobresale que el 89.4% de estos casos fueron denunciados por migrantes guatemaltecos, hondureños, salvadoreños y nicaragüenses.

**Gráfica 12. Personas extranjeras en situación migratoria irregular según continente que manifestaron haber sido víctimas de delito en territorio mexicano (enero 2020 – agosto 2021)**



Fuente: Elaboración del ONC, con datos de la Unidad de Política Migratoria. Registro de Identidad de Personas, actualizadas al 31 de agosto del 2021.

**TABLA 15. Personas extranjeras en situación migratoria irregular, según país de origen, que manifestaron haber sido víctimas de delito en territorio mexicano (enero 2020 - agosto 2021)**

País	Víctimas	%	% acumulado
Guatemala	315	42.2%	42.2%
Honduras	239	32.0%	74.2%
Nicaragua	61	8.2%	82.3%
El Salvador	53	7.1%	89.4%
Cuba	42	5.6%	95.0%
Venezuela	11	1.5%	96.5%
Bolivia	5	0.7%	97.2%
Haití	4	0.5%	97.7%
Camerún	4	0.5%	98.3%
Brasil	3	0.4%	98.7%
Jamaica	2	0.3%	98.9%
Colombia	2	0.3%	99.2%
Bangladesh	2	0.3%	99.5%
Pakistán	2	0.3%	99.7%
Argentina	1	0.1%	99.9%
Ecuador	1	0.1%	100.0%
<b>Total</b>	<b>747</b>	<b>100.0%</b>	

Fuente: Elaboración del ONC, con datos de la Unidad de Política Migratoria. Registro de Identidad de Personas, actualizadas al 31 de agosto del 2021.

**TABLA 16. Personas extranjeras en situación migratoria irregular, según país de origen, que manifestaron haber sido víctimas de delito en territorio mexicano (enero 2020-agosto 2021)**

Delito	H	%	M	%	Total	%
Delitos de tráfico ilícito de migrantes	286	72.6%	115	66%	402	70.5%
Robo a personas	71	18.0%	29	17%	100	17.6%
Extorsión o chantaje	10	2.5%	9	5%	19	3.3%
Trata de personas con otros fines	8	2.0%	11	6%	19	3.3%
Abuso de funciones	3	0.8%	5	3%	8	1.4%
No especificado	5	1.3%	1	1%	6	1.1%
Secuestro	2	0.5%	2	1%	4	0.7%
Testigo de delito	4	1.0%	0	0%	4	0.7%
Tentativa de homicidio	3	0.8%	0	0%	3	0.5%
Secuestro de menores	1	0.3%	1	1%	2	0.4%
Otros actos contrarios a las leyes u otras disposiciones sobre menores	0	0.0%	2	1%	2	0.4%
Retención ilegal	1	0.3%	0	0%	1	0.2%
<b>Total</b>	<b>394</b>	<b>100.0%</b>	<b>175</b>	<b>100%</b>	<b>570</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Elaboración del ONC, con datos de la Unidad de Política Migratoria. Registro de Identidad de Personas, actualizadas al 31 de agosto del 2021.

La *Unidad de Política Migratoria* refiere que 70% de los delitos reportados por las personas migrantes corresponden a tráfico de personas. Resulta particularmente interesante que la clasificación de los datos carezca de precisión respecto del delito denunciado.

La política migratoria mexicana en los últimos años ha colocado diques que pretenden contener el flujo migratorio. Sin embargo, Jorge Santibáñez señala que la migración no cesará porque existen factores estructurales que la promueven, a saber: “a) existe un bono demográfico en Centroamérica de jóvenes que buscan oportunidades laborales, b) la pobreza extrema, c) la violencia y d) la presencia de redes sociales y familiares en Estados Unidos que funcionan como facilitadores de la migración” (30 de agosto de 2019, p.18).

La estrategia actual caracterizada por la militarización de la frontera a través del despliegue operativo de la Guardia Nacional no es una garantía del cese de la inmigración al país, sin embargo, su presencia si puede promover la elevación de “los costos humanitarios para los migrantes, particularmente aquellos que queden en el limbo, atrapados en territorio mexicano, al tiempo que aumentará su exposición frente a grupos delictivos, la extorsión, el secuestro y el reclutamiento criminal” (Bugarin, 17 de junio de 2020, p.17).

### **¿Qué pasará si no se hace algo al respecto?**

El éxodo migratorio no terminará de la noche a la mañana. La lección que México ha tenido en sus propios éxodos, puede brindar algunas pistas para comprender las premisas en las cuales sustentar una nueva política migratoria, de brazos abiertos, pero también de cooperación con países centroamericanos que permita atender la crisis humanitaria de los migrantes que pretende cruzar las fronteras del país, y para lo cual un enfoque que considere la diversidad, complejidad, y la dinámica que debe emplearse o incluso inventarse ante una problemática cuyo laberinto, implica la evaluación y comparación a corto, mediano y largo plazo, en un modelo de gobernabilidad que, como se ha mencionado, profesa la seguridad humanitaria, pero comulga con estrategias que pugnan por el despliegue de las fuerzas armadas para la contención del flujo migratorio transfronterizo.

Entre los debates asociados a la militarización de la seguridad pública destaca el papel de la Guardia Nacional como órgano que visibiliza una serie de contradicciones entre los principios progresistas y sensibles enfocados a los sectores sociales más vulnerables que presume el gobierno, y la implementación de una agresiva contención de los flujos migratorios, es decir, la actual gestión ha primado por un proyecto que se dice progresista, pero que en la práctica es coactivo con los migrantes; un gobierno federal que en el discurso promueve el salvaguarde de los Derechos Humanos, pero que optó por el despliegue de militares en las fronteras; una administración que profesa el refugio, el alojamiento y la repatriación asistida y simultáneamente detiene, priva de la libertad y deporta indiscriminadamente migrantes; una supuesta política de *brazos abiertos* que en la práctica optó por la coerción y la *mano dura*.

### **4.3 EL DIVORCIO ENTRE EL DISEÑO Y LA IMPLEMENTACIÓN EN LA INNOVACIÓN INSTITUCIONAL POLICIAL EN MÉXICO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS**

De forma histórica, el policía ha sido el primer contacto del ciudadano con las instituciones de seguridad y procuración de justicia del Estado. En este sentido, la gobernabilidad percibida en colonias y barrios tiene en los policías la primera figura que transmite certidumbre para el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos. Aquí radica la relevancia en la evolución de la función policial, es uno de los mensajes más contundentes de la transformación del gobierno en la construcción de mecanismos de gobernabilidad (de León-Escribano, 2010).

La función policial ha tenido una evolución a nivel internacional en tres aspectos relevantes: 1) las funciones que realiza; 2) la tecnología que emplea de forma cotidiana; y 3) los procesos de relación con los ciudadanos. Es importante analizar cómo ha evolucionado el Sistema Nacional de Seguridad Pública y sus integrantes durante los años de esta nueva administración para identificar aciertos y áreas de oportunidad, con la intención de visibilizar los temas útiles para la agenda pública en la construcción de la gobernanza y la gobernabilidad de cara a los siguientes años (Lum et al, 2016).

En primer lugar, las funciones que realizan las instituciones de seguridad pública o ciudadana han transitado de ser reactivas a preventivas y con un espectro más amplio de temas que implica la seguridad humana, más que solamente la pública, todo esto en papel. Pues aunque se cuenta con un Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica y se acordó la integración de 18 comisiones de trabajo, la información pública oficial disponible acerca de los avances es muy limitada, en la mayoría de los casos es información de medios de comunicación (Gobierno Federal, 2019).

Un aspecto positivo es la definición de roles específicos para algunas de las actividades, por ejemplo el fortalecimiento de la figura del analista de información. Esta condición que aunque no es nueva en la administración pública, sigue requiriendo del apoyo decidido de los titulares de las instituciones debido a que la mayoría de las organizaciones policiales es aún escéptica de la adopción de un modelo de toma de decisiones basados en la evidencia (Mitchell Renée J., & Huey, L.;2019).

Otro elemento relevante es la preponderancia de la justicia cívica, donde en papel se diseñó un enfoque en la atención de las faltas administrativas, esta información sería muy útil para describir y entender las dinámicas sociales de barrios y colonias. Sin embargo, nuevamente parece más grande el reto de implementar una política diseñada y aprobada que las capacidades y liderazgos actuales.

En segundo lugar, con referencia a la tecnología podemos afirmar que nuestro gobierno cuenta con una tecnología que no permite optimizar los recursos humanos o financieros con los que cuenta, tan valiosos y escasos para hacer frente al reto de contener el incremento porcentual en delitos

como la extorsión (10%) y robo en transporte público (16.4%) que han crecido en el tercer trimestre de 2021 respecto al mismo periodo de 2020.

De manera específica es importante mencionar la Red Nacional de Telecomunicaciones, que incluye voz, datos, video y radio. La discusión actual se ha centrado más en el protocolo de radiocomunicación que en la actualización de la política y lineamientos sobre cómo adoptar tecnologías como el cómputo en la nube, la interoperabilidad o las cadenas de bloques (*Blockchain*) en beneficio de la operación policial.

Sin lugar a dudas, para que una tecnología se implemente debe contemplar al menos la aprobación de tres actores: el usuario final, los responsables técnicos y los ministradores de recursos financieros para su implementación. Al parecer en el caso de la tecnología los responsables técnicos son quienes han dominado la discusión.

Un elemento adicional es el uso del Internet de forma intensiva para las actividades cotidianas que derivó en la comisión de delitos a través de dispositivos y medios electrónicos, términos como *phishing* o suplantación de identidad es un ejemplo básico y claro de la necesidad de mejorar las capacidades tecnológicas para combatir el delito no solo en espacios geográficos si no también virtuales.

En este tema, la corresponsabilidad del Poder Legislativo en no aprobar el Convenio de Budapest ha fungido como un obstáculo para la modernización del Estado mexicano para atender la ciberdelincuencia. Mientras tanto, los estados y la federación han impulsado modelos de policía cibernética guiados por la experiencia propia y liderazgos individuales, pero no por una directriz que aliene los esfuerzos y genere incentivos positivos.

Es decir, la falta de coordinación efectiva entre Poderes es un ejemplo del impacto que tiene para la gobernabilidad la ausencia de una agenda común que atienda la función básica del Estado: mantener el monopolio del uso de la fuerza, mismo que parte de la definición de las funciones de las instituciones a través de las leyes, normas y reglamentos.

En tercer lugar, la relación entre la policía y los ciudadanos en los últimos años ha permanecido más o menos igual. La iniciativa de incluir ciudadanos en espacios de decisión como el Consejo Nacional de Seguridad o sus homólogos en los estados o municipios generalmente está acompañada de un espacio para expresar una opinión que en muchas ocasiones busca posicionar un tema o hacer una evaluación; sin embargo siguen excluidos generalmente de los procesos de toma de decisiones (Tudela & Blanco, 2010).

En este punto, es importante mencionar que esta participación podría asociarse por ejemplo a las definiciones de tareas preventivas, atención de víctimas o de fortalecimiento institucional, no se pone en consideración las atribuciones operativas que son potestad exclusiva de la autoridad. Otros ejemplos son las asociaciones entre sociedad civil organizada o no,

la academia y las autoridades en proyectos conjuntos de fortalecimiento institucional.

El actual Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica cuenta con una propuesta relevante que impacta la relación entre las instituciones policiales y la ciudadanía: la Unidad de Asuntos Internos, con la promesa de mejorar la función de las Comisiones de Honor y Justicia. La importancia de las Unidades de Asuntos Internos es fungir como un contrapeso a los abusos y corrupción de los integrantes de las policías, según el proceso de denuncia, las investigaciones podrían iniciar por denuncias ciudadanas.

Este hito en las policías de México tampoco se ha visto materializado, lo vigente son las recomendaciones de derechos humanos o las denuncias ante las instancias judiciales, sin embargo, los mecanismos de rendición de cuentas en las instituciones policiales distan de haber mejorado en los últimos años (Ramírez, 2016).

### **La diferencia entre lo que se diseñó y la cómo va la implementación**

Ante la pregunta ¿por qué el escaso avance en la implementación de algo que en papel y eventos políticos ha destacado por ser innovador, en consonancia con la profesionalización de las instituciones policiales y de acuerdo con la agenda internacional en la materia? Tenemos algunas hipótesis que podrían responder.

La **primera** está relacionada con la capacidad de ejercer presupuesto que materialice los diseños de políticas públicas. Y sí, en efecto este es un obstáculo que no ha sido superado con innovación o inteligencia por parte de las instituciones. El primer paso es estimar el costo de implementar lo que se diseña, sin embargo no existe una estimación de cuánto más debería invertir una policía para hacer realidad el discurso de las autoridades.

Además, el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN o FORTASEG como se renombró) ya no existe y en su lugar los municipios deben estirar la cobija del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) para que además les alcance para seguridad. El responsable directo de la Justicia Cívica en México tiene un reto presupuestal enfrente (Espinosa et al, 2020).

Existen alternativas de financiamiento para capacitación y fortalecimiento institucional como los fondos y aportaciones de organismos multilaterales, gobiernos internacionales o iniciativa privada, pero la falta de ejemplos de modelos donde todos ganen parece sepultar esta posibilidad en el corto plazo.

La **segunda** hipótesis es la existencia de una fragmentación cada vez mayor en las áreas administrativas dentro el gobierno, lo que impide el flujo de información útil para realizar el ciclo de política pública de forma eficiente.

Un ejemplo es que entre los indicadores propuestos para evaluar la implementación del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica se aprecia un interés por resultados, pero no por la gestión. Es decir, es muy probable que

la planeación de estas políticas haya sido inspirada más en el marco teórico de experiencias internacionales que a través de un proceso colaborativo que incluyera a los responsables de implementarla: áreas de administración y usuarios finales.

En este sentido, pareciera que un equipo es el encargado del diseño, otro de la implementación y en ocasiones, alguno de la evaluación. Lo cual pudiera ser entendible en un diseño institucional cada vez más especializado, sin embargo, el problema es que la falta de coordinación es evidente.

Existen métodos de diseño colaborativos que permitirían atender este reto (Mergel et al, 2020). Por otro lado, probar qué funciona y qué no funciona no parece figurar en las metas de un administrador público actual. Los ciudadanos por supuesto que buscamos que el gobierno proponga y ejecute acciones eficaces para resolver la inseguridad, pero también queremos que esto implique un uso inteligente de los recursos.

Está demostrado que diseñar, implementar, evaluar y escalar es una forma de hacer un uso óptimo de los recursos, en programas y políticas públicas. Al momento esta visión no se identifica en los documentos directrices de la estrategia de seguridad.

La **tercera** hipótesis se vincula con la definición del más alto nivel de la relevancia operativa sobre la táctica o la estrategia. Es decir, la política pública se diseña en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, pero se opera en la Secretaría de la Defensa Nacional.

En los últimos años más que antes la interacción entre las prácticas, métodos y cultura organizacional de las fuerzas armadas e instituciones civiles es más continua, profunda y en ocasiones tan pareciera tan distantes una de otra que se pudiera interpretar como una paradoja el discurso “abrazos, no balazos” pero la operación de la seguridad en mandos militares.

La desaparición de la Policía Federal, institución civil con más de 60 años de experiencia es uno de los ejemplos más evidentes del viraje hacia un mando castrense en actividades de seguridad interior. Aunque en sexenios pasados en algún momento se planteó una Policía Nacional Única y no prosperó, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública era el referente natural del diseño de la Policía Federal, por ejemplo con la escala de mandos, criterios de selección y el Servicio Profesional de Carrera Policial.

Si bien la capacidad de despliegue por el incremento en el estado de fuerza es evidente y natural dada la tradición de contar con cuarteles militares, no ha existido una disminución proporcional en el número de delitos. Es entendible que el simple hecho de desplegar elementos en el terreno no disuadirá todo el delito, pero sí esperaríamos que genere un efecto multiplicador en toda la cadena de seguridad y procuración de justicia.

Es decir, mejorar los elementos de inteligencia táctica para diseñar mejores intervenciones policiales, incrementar los elementos que puede emplear el Ministerio Público en la integración de su carpeta de investigación

y disminuir la impunidad. Sin embargo, desde la formación de los Policías Militares (cuerpo principal de la Guardia Nacional) no se identifica una visión orientada a generar sinergia con los avances en profesionalización de sus homólogos en los estados o municipios.

Esta brecha en la formación y generación de identidad institucional es una de las áreas de oportunidad que deben atenderse en el corto plazo. Los cursos intensivos para formar a integrantes de las fuerzas armadas en actividades de la Policía Militar toman un año y con base en la información pública disponible no se identifican conceptos de policiamiento orientado a solución de problemas o teoría del delito como la base de la futura coordinación con corporaciones que están implementando el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica.

La convergencia de las tres hipótesis explicaría el por qué la falta de innovación en las instituciones policiales mexicanas en los últimos años. Sin lugar a duda la hipótesis de mayor peso es la definición de asignar un mando castrense a tareas de seguridad interior.

La realidad del Sistema Nacional de Seguridad Pública requiere un liderazgo regional y local como respuesta a la propuesta federal. Se trata de fortalecer el federalismo y de preguntarnos ¿cómo podemos articular la operación de más de medio millón de integrantes de las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana e interior en México?

Claramente no ha sido suficiente que se decrete en una política o programa, tampoco que sea una directriz del más alto nivel. Como se mencionó párrafos arriba es necesario innovar en los mecanismos de diseño, implementación y evaluación de política pública. El primer paso para lograrlo es la disposición de los responsables del proceso de gobernabilidad.

En este orden de ideas, la academia y la sociedad civil pueden jugar un rol con mucho mayor impacto. Si bien existe una crítica constante del gobierno actual hacia los mecanismos de financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil y la forma en cómo definen su agenda, por parte de la sociedad civil organizada existe la disposición para construir una agenda común y trabajar en acciones específicas que solucionen el reto que representa la seguridad ciudadana para la gobernabilidad.

Imaginarnos los barrios, colonias y comunidades mexicanas en un ambiente de gobernabilidad puede materializarse con ejercicios iterativos de colaboración donde la sociedad civil logre una mayor participación. Existen distintos ejercicios recientes de auditorías ciudadanas, diagnósticos de capacidades institucionales, en la mayoría de los casos que buscan comunicar las condiciones en las que se encuentran las instituciones.

Finalmente, podemos aseverar que de las tres hipótesis planteadas, en una de ellas se puede realizar un cambio en el corto plazo con la participación de los actores interesados que incluya a la sociedad civil organizada:

implementar procesos colaborativos para el diseño, implementación y evaluación de programas y políticas públicas.

La capacidad que demuestre el Estado Mexicano para innovar y generar soluciones a los problemas comunes como el de seguridad será directamente proporcional a la calidad de vida que todos podamos disfrutar. Además de los ejercicios comentados sobre diagnósticos y asesorías, se espera que existan iniciativas más orientadas a la participación en el diseño de políticas públicas, por ejemplo generando insumos para la toma de decisiones.

#### **4.4 UNA PROCURACIÓN DE JUSTICIA OPACA Y POLITIZADA**

A raíz de la implementación de la reforma al sistema de justicia penal, las instituciones correspondientes tanto del fuero federal como local han tenido que hacer una serie de cambios para transitar de procuradurías a fiscalías en México. Sin embargo, se ha observado que dichas modificaciones las han simplificado al cambio de nombre de las instituciones, es decir, a una mera cuestión de carácter superficial. En este sentido, pareciera que ignoraron que más allá del cambio en las etiquetas, a la sociedad le interesa saber si ha mejorado en algo la manera en la que las autoridades investigan los delitos, si con ello ha reducido la impunidad y si a partir de ello se han desincentivado los ilícitos que los afectan directa e indirectamente. ¿Cuál es la situación de la Fiscalía General de la República en el marco de la actual administración federal? ¿Acaso esta institución logró una adecuada transición con el fin de procurar una justicia más expedita, transparente y apegada a los derechos humanos? ¿Acaso ha conseguido ser verdaderamente autónoma y no responder intereses personales o políticos?

A estas alturas de la crisis de seguridad pública derivada parcialmente del actuar de la delincuencia organizada resulta fundamental contestar estas preguntas para identificar si existe un problema en la función de la gobernabilidad como resultado de la política pública de procuración de justicia. Por lo tanto, si se parte del concepto de gobernabilidad de Montero Bagatela (2012) a partir del cual se entiende esta como la lucha por alcanzar y ejercer el poder y gobierno al conjunto de personas responsables de crear, interpretar y ejercer las leyes a través de su ejercicio desde el gobierno; responder los cuestionamientos enlistados permitirá dimensionar qué tanto la actual administración federal está ejerciendo la procuración de justicia acorde con el Estado de Derecho.

#### **Transición hacia la FGR**

Desde el 2014, la Fiscalía General de la República (FGR) es autónoma acorde con lo que está establecido en la Constitución. Sin embargo, la declaratoria respectiva se publicó hasta finales de 2018 y el primer titular de esa institución fue nombrado hasta enero de 2019, gracias al voto mayoritario de los senadores de Morena, quienes respaldaron la propuesta López Obrador

en relación con el nombramiento de Gertz Manero como titular de dicha institución.

Este proceso de selección fue ampliamente criticado debido a que careció de transparencia, por la escasa difusión y la rapidez con la que se convocó y concluyó. La convocatoria para la designación del primer titular de la FGR que debió de haber sido completamente pulcra y abierta para consolidar la confianza en quien fungiría como el abogado de la nación, fue todo lo contrario ya que fue desaseada y debilitó desde un principio la credibilidad de su cargo. Ello no refiere un asunto de menor importancia pues ha implicado aparentemente un obstáculo para la implementación de la reforma penal contemplada desde 2008, así como la permanencia de un modelo obsoleto tanto de la institución como de los procesos de procuración de justicia.

Para hacer visible la insuficiente transformación de la procuración de justicia en el ámbito federal, nos concentraremos en el análisis del programa de transición definido por las autoridades del ejecutivo federal y el Senado. Este plan debió ser la hoja de ruta para la conducción de un proceso de transformación institucional. Y en algún sentido, era la oportunidad para mostrar que realmente se estaba inaugurando un régimen de buenas prácticas, centradas en la gobernabilidad democrática y en el Estado de Derecho.

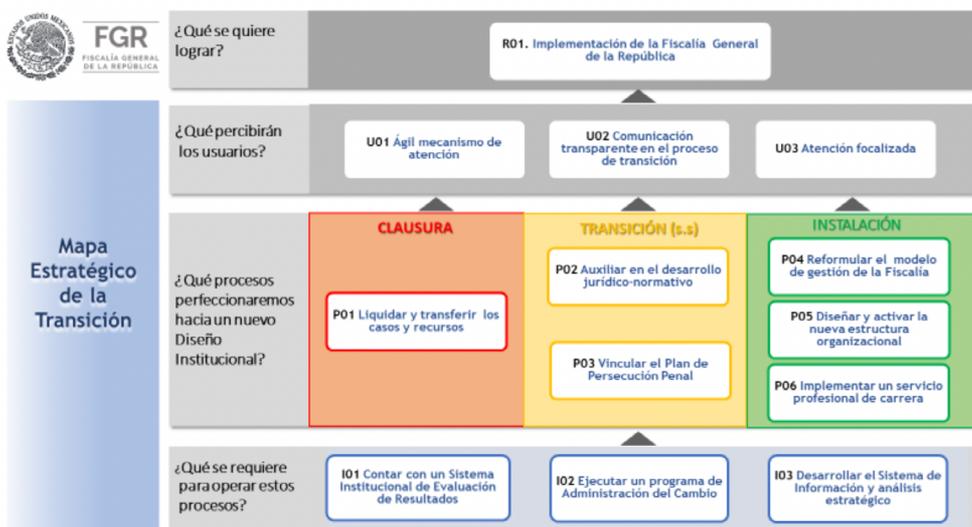
El nacimiento de la FGR cumplió con las formalidades constitucionales, pero su diseño práctico quedó a cargo de ella misma mediante un *Plan Estratégico de Transición de la Procuraduría General de la República* cuyo cumplimiento se da a conocer a la sociedad mediante informes públicos trimestrales. El *Plan Estratégico de Transición* parte de un diagnóstico de la PGR en el cual se reconocía:

- A. Una inadecuada estructura para efectuar tareas de investigación efectiva;
- B. La limitada capacidad de litigación, de persecución y de investigación de delitos, especialmente de aquellos que son muy complejos;
- C. La ineficiente gestión de asuntos / delitos de menor complejidad y mayor volumen;
- D. La complejidad del intercambio y procesamiento de datos granulares, así como de mala calidad; que hacen que la información no sea fidedigna;
- E. Un rezago de averiguaciones previas;
- F. Un alto nivel de ineficiencia en la procuración de justicia;
- G. La falta de priorización de los delitos de alto impacto;
- H. La carencia institucional en la comprensión de los mercados criminales en el país;
- I. La falta de claridad acerca de las normas vigentes genera confusión y prácticas informales en los procedimientos.

Adicionalmente, en dicho documento oficial se hace referencia a ciertas problemáticas derivadas de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (LOFGR) vigente en ese tiempo, las cuales impedirían que dicha institución tuviera la autonomía constitucional esperada, que persiguiera los delitos del fuero federal, que procurara el seguimiento de la regularidad de los juicios federales en materia penal para una impartición de justicia pronta y expedita, entre otros. Al respecto, se señaló que los siguientes elementos de la LOFGR debían de reflexionarse: el diseño institucional contemplado, la posición de coordinación de la FGR en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la existencia y competencia de una Coordinación General, entre otros.

Derivado de estos diagnósticos se definió un mapa estratégico de transición que contaba con cuatro perspectivas que son: de soporte, de procesos, de usuarios y de resultados. A partir de estas se establecieron objetivos estratégicos para culminar con la implementación de la FGR.

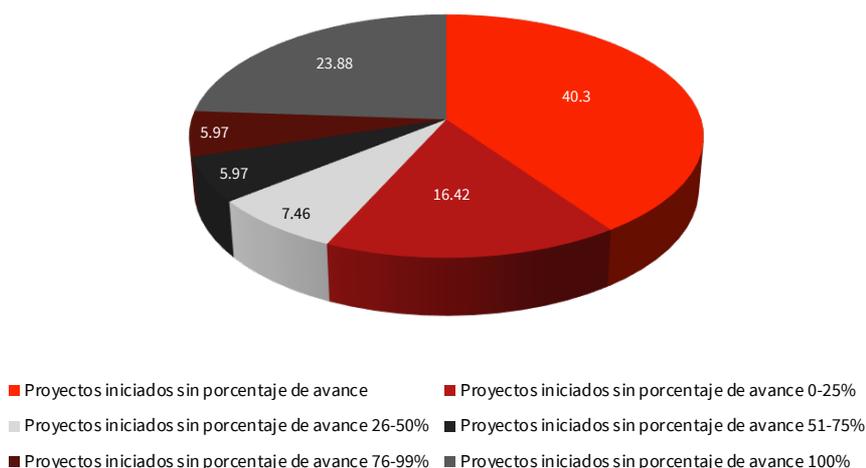
**IMAGEN 1. Mapa estratégico de la transición de la PGR a FGR**



Fuente: Fiscalía General de la República

En función de lo contemplado en el Plan Estratégico de Transición, la FGR ha rendido 7 informes de la Unidad de Transición en los que se advierten escasas transformaciones de fondo, y más que avances, se han hecho notorios los retrocesos en la arquitectura normativa de la nueva institución. En este sentido, cabe destacar que en el “Informe No. FGR-UT-01-2021” se da a conocer que de 74 proyectos contemplados para la transición, 67 de ellos han sido iniciados para los fines previstos.

**GRÁFICA 13. Proyectos iniciados para la transición de la FGR por porcentaje de avance reportados en 2021**



Fuente: Elaboración del ONC con base en el “Informe No. FGR-UT-01-2021”

De los proyectos iniciados para la transición de la FGR sobresale que el 40.3% no tiene ningún grado de avance y que solo el 23.9% fueron concluidos. Dentro de estos últimos proyectos se encuentran los siguientes: modelo de información; campaña interna “#SomosFGR”; transferencia de recursos materiales; control de los recursos financieros; sistema informático de bienes asegurados; liquidación o transferencia de TIC; desvinculación del personal; inventario de estructuras; análisis normativo; análisis de convenios de colaboración; instrumento sistemático para la priorización de casos; modelo de investigación de mercados criminales; reestructura al modelo de gestión para la operación del sistema de justicia penal acusatorio en la Fiscalía; anteproyecto del convertidor y tabulador, plazas y categorías; anteproyecto del manual general de gestión del capital humano y manual de percepciones; y, anteproyecto de convertidor de unidades administrativas.

En relación con los proyectos iniciados destaca que el 35.82% han tenido como objetivo la implementación de un servicio profesional de carrera; y, el 17.9% han sido para desarrollar el sistema de información y análisis estratégico. El bajo porcentaje de conclusión de los proyectos para la transición revela pasos un tanto parsimoniosos para conseguir la transformación de la institución federal conforme a la implementación del sistema de justicia penal adversarial en el ámbito correspondiente. Aunado a ello, si se contrastan estos avances con lo que se requiere atender acorde con el diagnóstico de la institución federal se aprecia que aún falta mucho por hacer para que la transición sea algo más que una cuestión nominal y que se logre consolidar una procuración de justicia eficiente y eficaz.

En cuanto a la LOFGR, es necesario señalar que concretamente la FGR opera con una nueva Ley Orgánica desde mayo de 2021 a partir de su apro-

bación en el Congreso de la Unión. Respecto a esta reforma cabe enfatizar que ante la situación de seguridad del país, se esperaría que cualquier modificación legislativa relacionada con una de las instituciones claves frente a la impunidad se hiciera a partir de un diagnóstico y ejercicios de rendición de cuentas que la justifiquen. Sin embargo, ello pareciera que no aplicó en este caso pues esta iniciativa de Ley de la FGR (y reformas a más de 60 leyes) fue promovida y aprobada sin discusión ni transparencia en el Senado. No se cuestionó siquiera sobre su pertinencia, sobre su motivación, sobre su justificación o si efectivamente resolvía alguna de las problemáticas vinculadas con la procuración y el acceso a la justicia. Simplemente, se le dio visto bueno a un proyecto de reforma sin evidencia alguna que lo respaldara y sin considerar sus implicaciones.

La aprobación de esta iniciativa ha puesto en riesgo la oportunidad histórica de fortalecer la FGR, de fortalecer las capacidades de investigación y persecución penal, de consolidar los mecanismos de coordinación intra e interinstitucionales, de implementar políticas públicas coherentes para hacer frente a la impunidad, de apuntalar el Sistema Nacional de Búsqueda de personas desaparecidas, entre otros. La LOFGR vigente recupera el modelo organizacional jerárquico, cuando lo que se buscaba era eliminar la concentración en la toma de decisiones, basado en la optimización de los recursos.

Este nuevo ordenamiento jurídico ha despertado la preocupación de diversas instancias internacionales y organizaciones de la sociedad civil por su falta de alineación a los estándares internacionales en materia de derechos humanos. Incluso esta nueva Ley Orgánica fue criticada por algunas instituciones de la administración federal como la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración; la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB) o la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF).

Al margen de esta situación, la Fiscalía General de la República ha tenido pocos avances en cuanto a la mejora de la capacidad de la procuración de justicia federal en relación con los delitos que más afectan la población. Durante este periodo se ha identificado que la débil calidad de sus investigaciones coincide con las precarias condiciones de trabajo de su personal, principalmente los agentes del Ministerio Público, los agentes de la Policía Ministerial Federal y los peritos adscritos a la FGR.

Desde la sociedad civil organizada se ha documentado el nivel subóptimo del personal encargado de la investigación federal de los delitos. Por ejemplo, México Evalúa (2019) asignó una calificación de 13.2% sobre 100% en lo que se refiere a la disponibilidad de “personal suficiente y profesionalizado, operación flexible y especializada, persecución estratégica y gobernanza y rendición de cuentas”.

Estos resultados son coincidentes con la común práctica de los agentes del Ministerio Público, que suelen integrar las carpetas de investigación de una forma rutinaria y burocrática: “... en la flexibilidad de la operación, se

observa que la Fiscalía General de República aún mantiene su operación con los esquemas de especialización propios de una procuraduría, esto es, estructuras burocráticas rígidas competentes para el conocimiento de fenómenos criminales específicos. Una consecuencia de esta forma de organización es que las competencias entre las diferentes estructuras se traslapan y suelen existir conflictos de competencia en detrimento de las víctimas...” (México Evalúa, 2020).

En este sentido, según lo indicado en el *Plan de Persecución Penal Provisional de la FGR*, entre el 2014 y 2018 la procuración de justicia mostraba una escasa intervención para esclarecer los delitos más complejos, como se observa en la siguiente tabla.

**TABLA 17. Aportación porcentual de los delitos complejos al total de causas penales judicializadas por la PGR, 2014-2018.**

Delito	Porcentaje	Universo
Robo de hidrocarburos	7%	33,935 causas penales judicializadas con la extinta PGR.
Delitos fiscales	3%	
Delitos ambientales	1.9%	
Secuestro	1.8%	
Tráfico de personas	1%	
Delincuencia organizada	.23%	
Trata de personas	0.1%	

Fuente: Elaboración del ONC con datos de la Fiscalía General de la República.

Estos datos muestran que las capacidades de investigación del Estado mexicano no están concentradas en el esclarecimiento de los delitos extraordinariamente graves como la trata de personas o la delincuencia organizada. Y en materia de investigación hay severos vacíos de información acerca de los procesos administrativos dentro del proceso penal.

En este sentido, la ciudadanía desconoce la información sobre el número de carpetas de investigación sin investigar; aquellas enviadas al archivo; o el número y distribución geográfica de las carpetas de investigación resueltas por justicia alternativas; y se desconoce el número de causas penales sin resolverse por la falta de elementos para llevar a cabo las investigaciones pertinentes. La ausencia de estos datos son señal de opacidad y de falta de control sobre su propia gestión, y desde ese ángulo, acusa una señal de ingobernabilidad en la procuración de justicia.

La información estadística sobre la incidencia delictiva reportada del fuero federal revela que la cantidad de averiguaciones previas y carpetas de investigación iniciadas sostiene una marcada tendencia decreciente. La gráfica 14 muestra que hacia 2018, se alcanzó un récord tomando en cuenta las administraciones del sexenio previo. A partir de ese año, la incidencia

reportada ha disminuido 30% tomando en cuenta el valor de 2020 como el parámetro de comparación. Es importante interpretar con cautela dicha variación ya que puede resultar altamente sensible a las directrices en torno a la investigación penal de conductas del fuero federal. A lo sumo, podemos establecer que la carga de trabajo para la FGR se redujo lo que teóricamente debería suponer mayores recursos para la investigación.

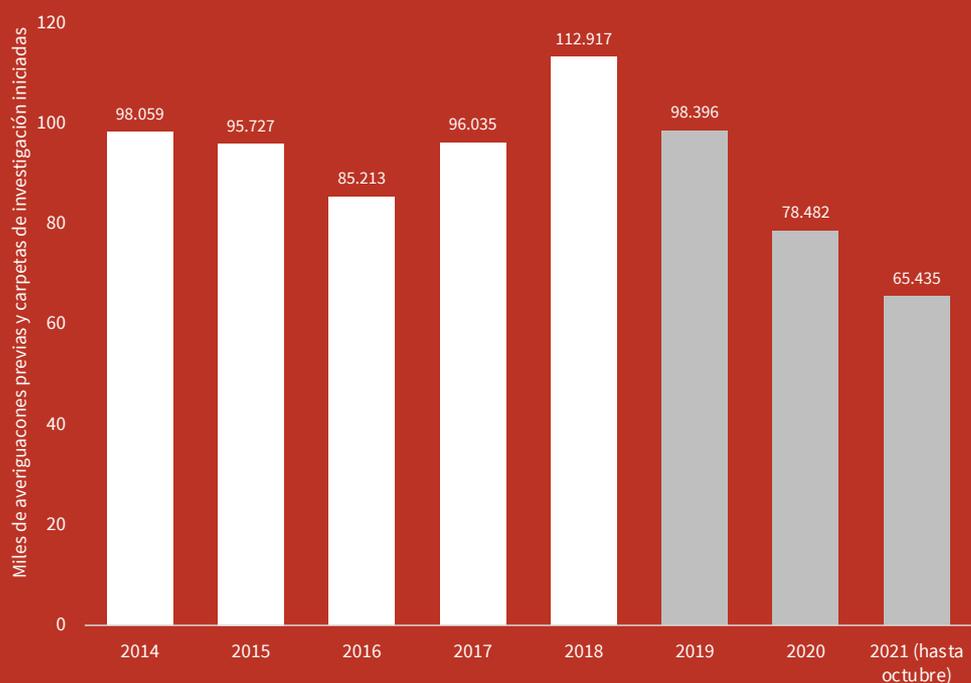
Al desagregar la disminución de los delitos federales se observa que las conductas más reportadas corresponde al de otras leyes y códigos. De esta categoría, la ley que acumula más carpetas de investigación iniciadas es la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. En conjunto, la categoría general alcanzó un máximo en 2019 por la incorporación de las carpetas por delitos tipificados en la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos. La incidencia de 2020 y posiblemente de 2021 de delitos previstos en otras leyes y códigos se mantendrán en niveles similares a los observados en 2018 lo cuales serían aproximadamente 15% mayores que los registrados entre 2014 y 2017. (Gráfica 15)

Por su parte, la segunda categoría con mayor volumen de carpetas corresponde a la categoría de otros delitos. Dentro de esta, la subcategoría de patrimoniales es la que representa más carpetas. En términos generales, se aprecia que estos delitos incrementaron entre 2017 y 2018, pero colapsaron a partir de 2019 alcanzando niveles incluso inferiores a los observados entre 2014 y 2016. Dentro de los delitos patrimoniales del fuero federal se encuentran conductas como el robo, abuso de confianza, fraude, extorsión, fraude familiar, delitos cometidos por los comerciantes sujetos a concurso, despojo de cosas inmuebles o de aguas y daño en propiedad ajena. Una porción del descenso ya señalado puede ser la publicación de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos. (Gráfica 16)

La tercera categoría que acumula más expedientes corresponde a delitos cometidos contra la salud previstos tanto en el Código Penal Federal como en la Ley General de Salud. En el primer caso, se observa que el grueso de las investigaciones corresponde a la posesión, aunque también destaca que a partir de 2019 la modalidad de tráfico ha incrementado de manera significativa. (Gráfica 17) En términos globales, los delitos cometidos contra la salud mantienen una tendencia de crecimiento ligero, aunque aún se ubica dentro de los parámetros observados en 2014

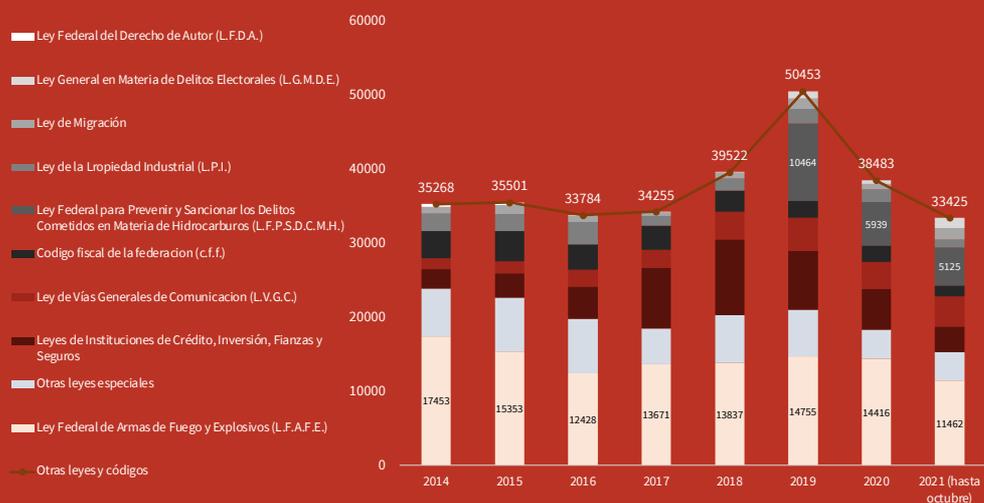
En el segundo caso, la gráfica 18 exhibe que la incidencia delictiva por conductas incluidas en la Ley General de Salud ha disminuido desde 2014 porque las fiscalías estatales ya se encargan de la investigación de narcomenudeo y la FGR únicamente interviene cuando la cantidad excede los umbrales de cantidades establecidos en la Ley General de Salud o cuando se involucre la delincuencia organizada.

**GRÁFICA 14. Incidencia delictiva reportada del fuero federal de 2014 a octubre de 2021**



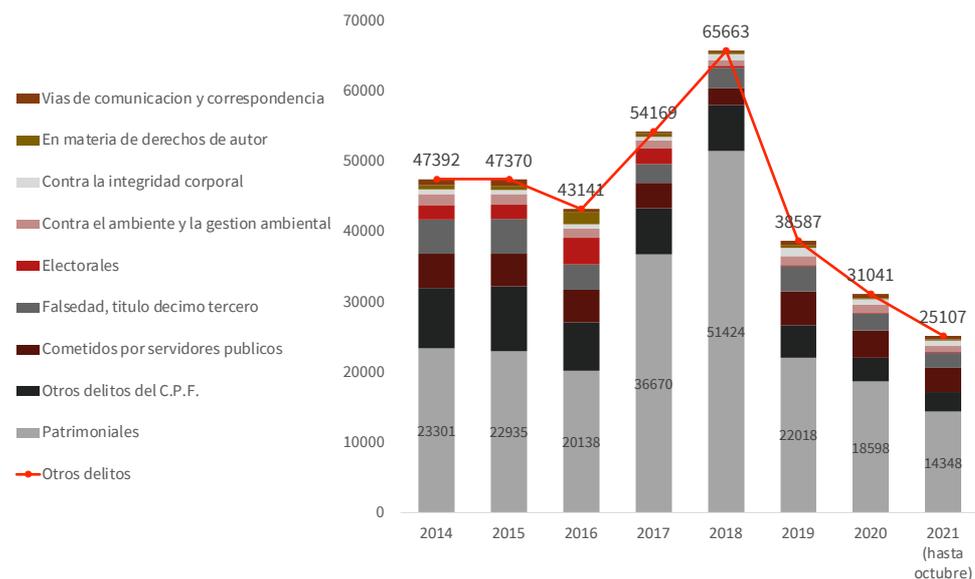
Fuente: Elaboración del ONC con datos del SESNSP

**GRÁFICA 15. Incidencia delictiva reportada del fuero federal de 2014 a octubre de 2021 (otros leyes y códigos)**



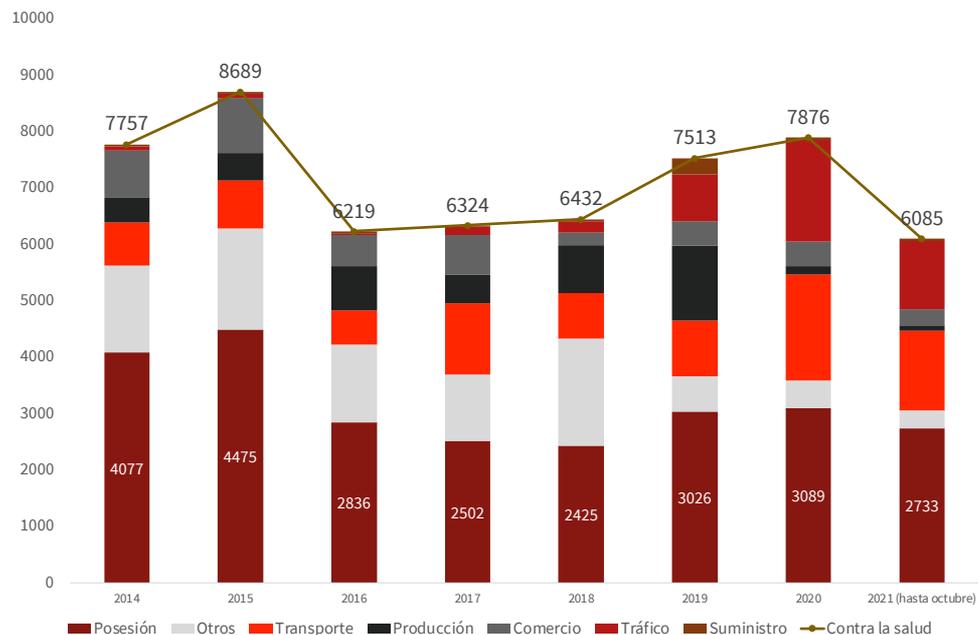
Fuente: Elaboración del ONC con datos del SESNSP

**GRÁFICA 16. Incidencia delictiva reportada del fuero federal de 2014 a octubre de 2021 (otros delitos)**



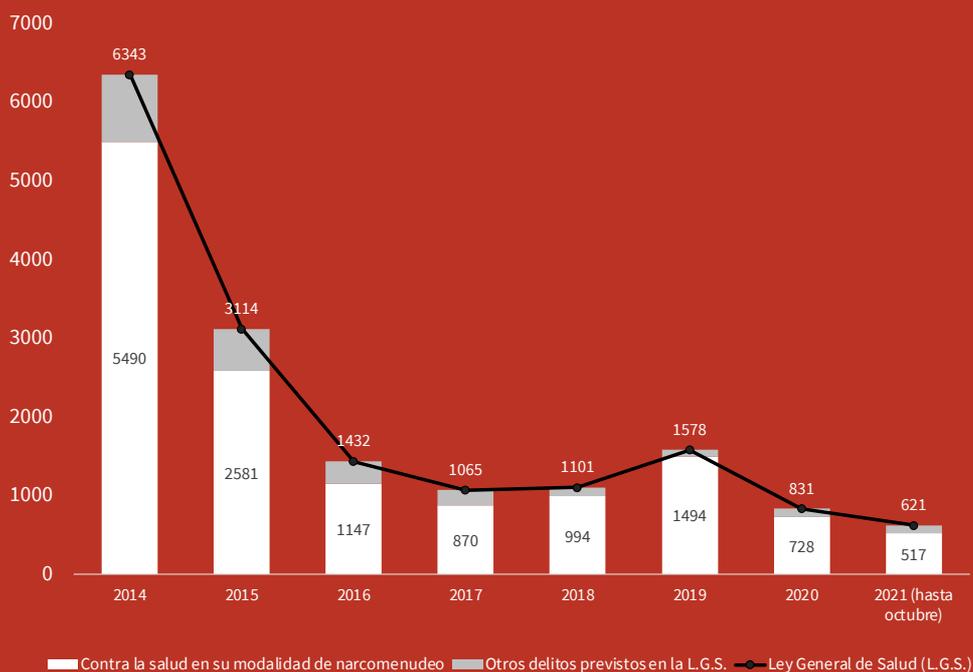
Fuente: Elaboración del ONC con datos del SESNSP

**GRÁFICA 17. Incidencia delictiva reportada del fuero federal de 2014 a octubre de 2021 (contra la salud)**



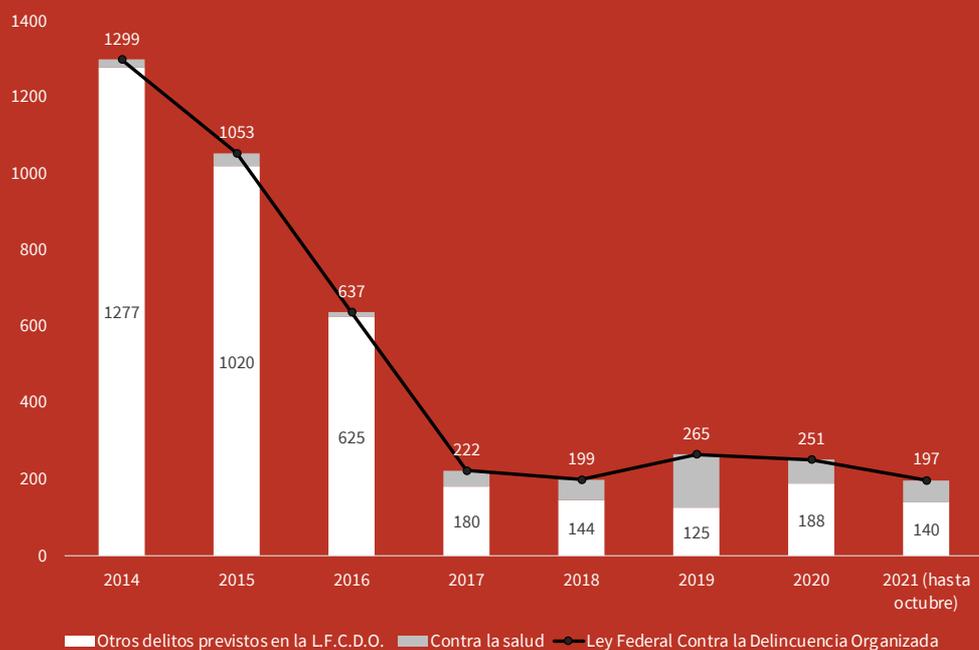
Fuente: Elaboración del ONC con datos del SESNSP

**GRÁFICA 18. Incidencia delictiva reportada del fuero federal de 2014 a octubre de 2021 (Ley General de Salud)**



Fuente: Elaboración del ONC con datos del SESNSP

**GRÁFICA 19. Incidencia delictiva reportada del fuero federal de 2014 a octubre de 2021 (Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada)**



Fuente: Elaboración del ONC con datos del SESNSP

Por último, la categoría de delitos del fuero federal incluidos en la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada representa un volumen bajo de la carga de trabajo (aunque tienden a ser de mayor complejidad que otros delitos como los patrimoniales) como lo muestra la gráfica 19. La actividad judicial se desplomó a partir de 2015 hasta que en 2017, la cantidad de averiguaciones previas y carpetas de investigación disminuyó 82%.

Con estos elementos se puede entender que ante la reducción de la carga de trabajo, debería esperarse mayor efectividad de las investigaciones. Sin embargo, pareciera que eso no ha sucedido en la institución federal de procuración de justicia. Una de las críticas que diversos actores han realizado en torno a la FGR radica en la manera en que han permeado algunas decisiones o intereses políticos en la institución, lo cual puede llegar a incidir en su desarrollo y procesos de legitimación específicos, los cuales podrían no llegar a corresponder con la institución per se y con la legitimidad del régimen político (Montero, 2012).

### **Retrocesos en el fortalecimiento de la procuración de justicia federal**

La FGR es relativamente nueva en términos administrativos. Sin embargo, debido a la situación de seguridad, desde un inicio ha contado con una amplia carga de trabajo pero no ha dado señales puntuales de imparcialidad para investigar ciertos ilícitos, especialmente aquellos de alta sensibilidad política. Un ejemplo de dicha situación es el caso del General Cienfuegos, a partir del cual esta institución ha sido cuestionada por su forma de proceder, ya que se desistió ante la posibilidad de investigar a un personaje que ocupó una de las más altas posiciones en el gabinete de seguridad durante el sexenio anterior. Este caso se contrapone con la exhaustiva investigación sobre el actuar de algunos investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), quienes incluso han llegado a ser acusados por delincuencia organizada.

La disparidad de criterios de atención y priorización de los casos ha generado serias dudas respecto a la parcialidad del actuar de la FGR, así como de su compromiso por disminuir la impunidad y la corrupción acorde con el Estado de derecho. Además, ha generado incertidumbre respecto a qué tanto su titular y sus operadores se pueden prestar para corromper el régimen de políticas públicas a través de un incipiente juego procesal legal. Con la finalidad de ilustrar de manera más clara esta problemática y cómo pone en entredicho la supuesta autonomía de la FGR, presentamos un recuento de lo sucedido en el caso de la investigación contra Emilio Lozoya.

### **Caso Lozoya: autonomía de la FGR para ejercer la opacidad**

Emilio Lozoya Austin fue coordinador de vinculación internacional de la campaña presidencial del entonces candidato del PRI en las elecciones presidenciales de 2012. Una vez que el candidato priista ganó las elecciones, se

integró al equipo de transición y fue designado director general de PEMEX; cargo que ejerció hasta el 2016.

A partir de 2017, algunas resonancias del caso Odebrecht apuntaron hacia Emilio Lozoya por haber operado para que PEMEX adquiriera, en 2013, una planta de fertilizantes que tenía 14 años sin operar: Agro Nitrogenados, con un sobre costo de 500 millones de dólares. En 2019, el gobierno federal presentó una denuncia ante la FGR por la compra de Agro Nitrogenados y en mayo, la Unidad de Inteligencia Financiera congeló las cuentas de Lozoya y de Altos Hornos de México (AHMSA).

De esta manera se inició la persecución penal contra Emilio Lozoya que concluyó con su detención, el 12 de febrero de 2020 en Málaga, España. El 30 de junio de 2020, la FGR anunció que Emilio Lozoya Austin aceptó ser extraditado a México para colaborar en la investigación ministerial en su contra por los delitos de asociación delictuosa, lavado de dinero y cohecho, derivados de sus vínculos con el caso Odebrecht y con la adquisición de la planta de Agro Nitrogenados.

Lozoya habría aportado a la FGR un total de 12 videos, con una duración aproximada de 160 horas de grabación. Se presume que, gracias a este material y a las declaraciones de Lozoya Austin, la FGR le estaría dando trato de testigo colaborador. Lozoya se sometió a un “criterio de oportunidad” con las autoridades mexicanas para intentar salvarse: en lugar de ser procesado, Lozoya denunció a sus probables cómplices. Su denuncia implicó a cerca de 70 políticos, funcionarios y empresarios, entre ellos tres expresidentes y más de una decena de legisladores y empresarios.

No obstante, lo anterior el expediente del caso se mantuvo bajo reserva hasta 2019. Durante mayo de 2017 a marzo de 2020 el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) resolvió 25 recursos de revisión relacionados con el caso Odebrecht; en 18 asuntos (72 % de los casos) se entregó la información solicitada, gracias al recurso de revisión tramitado ante el INAI; en 7 recursos de revisión se confirmó la respuesta del sujeto obligado (28 %).

Durante el periodo de julio a septiembre de 2017, el INAI resolvió 6 recursos donde se confirmó la reserva de la información por formar parte de una investigación de hechos señalados en la ley como delitos.

Desde enero de 2018 y a partir de la resolución del recurso RRA 7889/17, se analizaron las nuevas circunstancias del caso. Ello permitió ordenar la apertura de la información atendiendo la excepción de la reserva por interés público por tratarse probables actos de corrupción, es decir, se estableció la existencia de un interés público por conocer la cantidad de personas que habían sido llamados a declarar en el caso de Odebrecht, cuántos de ellos eran servidores públicos o ex-servidores públicos, o bien, si eran directivos de la referida empresa.

En 2019, mediante las resoluciones RRA 3094/19 y RRA 4604/19, el INAI instruyó a la FGR a entregar la versión pública del expediente de la investigación del caso Odebrecht y la versión pública de las actuaciones del Ministerio Público en la materia, ante lo cual la FGR se amparó. La FGR se ha negado a acatar las resoluciones del INAI para transparentar los expedientes de la investigación sobre los presuntos sobornos que habría entregado la empresa brasileña Odebrecht para obtener contratos de Pemex, de acuerdo con los comisionados de ese organismo autónomo (Sánchez, 2021, 29 de abril).

Asimismo, la FGR le negó a una jueza federal la entrega de datos de la carpeta de investigación del caso, e inclusive la FGR promovió una queja en contra de la jueza por habérselos pedido (Angel, 2021, 15 de febrero). Fue hasta agosto de 2021 cuando la FGR dio a conocer una versión pública del caso donde se estableció que los altos funcionarios de Odebrecht Brasil, señalaron en actas ministeriales en dicho país, su intención de obtener controles y contratos en operaciones sustantivas en el área petrolera mexicana mediante la entrega de sobornos a Emilio “N”, como un primer pago por 10 millones de dólares. En esa misma versión pública del caso, Emilio señaló que recibió instrucciones “superiores” para entregar 6 millones 800 mil pesos a Ricardo “N”, para que votara a favor de la Reforma Energética (FGR, 2021, 25 de agosto).

La administración discrecional de la información sobre esta investigación muestra una alta sensibilidad política por parte de la FGR. La reticencia para transparentar un caso de interés público y el posterior suministro de datos que involucran a la oposición política del presidente acusan una autonomía constitucional que aún no ha sido estrenada.

Este tipo de situaciones, el estadio de las acciones para la transición hacia la FGR y la propia LOFGR evidencian que aún estamos lejos de la consolidación de una institución federal de procuración de justicia federal que priorice la persecución delictiva y la adecuada investigación de cada ilícito de manera parcial. Es un hecho que el fiscal de la FGR no ha impulsado la transición hacia una persecución penal de calidad y efectiva; por el contrario, ha mostrado graves retrocesos, principalmente en relación a su autonomía, el incumplimiento de obligaciones institucionales fundamentales en la transparencia y rendición de cuentas, además de haber deteriorado el diálogo con las víctimas y con la sociedad.

Hay una agenda pendiente que es tanto ambiciosa como elemental para contar con FGR que marque la diferencia en las investigaciones de delitos complejos como las desapariciones forzadas o cometidas por particulares o la propia delincuencia organizada. La experiencia de los últimos tres años revela que no basta con modificar la Constitución para que una de las instituciones más decisivas del Estado mexicano alcance una auténtica autonomía y neutralidad. De igual manera, tampoco bastan las reformas normativas y los buenos deseos para mejorar la eficiencia de la FGR, para evitar

la persistencia de prácticas discrecionales para administrar la información sobre casos de interés nacional e incluso para investigar.

Si no se actúa para resolver estas deficiencias institucionales probablemente se reitere el ciclo de fracasos sexenales en torno a la investigación y persecución penal de los delitos que más afectan a la sociedad mexicana. En ese sentido, la autonomía de la Fiscalía General de la República es una asignatura que debe transitar del texto constitucional a la realidad y que no debe ser entendida como la centralización de decisiones estratégicas en esta materia que pueden derivar en problemas de coordinación y colaboración con otras instituciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

#### **4.5 EL GOBIERNO Y SU DESDÉN POR LAS VÍCTIMAS**

Desde la transición presidencial, el gobierno actual ensayó una política de acercamiento directo con las víctimas de delito y de violaciones a derechos humanos, pero los altos costos políticos de esa interacción motivaron un viraje dirigido a la invisibilización de la sociedad civil organizada. En este capítulo se discutirá lo que encontró el actual gobierno al asumir funciones, así como los alcances, y limitaciones de sus propias políticas de atención a las víctimas dirigidas a neutralizar el impacto social de esa demanda ciudadana, destacando la importancia del reconocimiento de la mutua interdependencia entre sociedad civil y gobierno para ejercer la gobernabilidad.

#### **¿Qué encontró el gobierno hace 3 años?**

El gobierno de Andrés Manuel López Obrador encontró un escenario complejo en la atención a víctimas. Si bien es cierto que la administración de Enrique Peña Nieto dejó sentadas las bases normativas con enfoque de derechos, también es cierto que esto fue producto de las recomendaciones de organismos internacionales y la obligatoriedad de rango constitucional que la firma de tratados en la materia representa para México. Los mismos colectivos de víctimas y organizaciones de la sociedad civil desempeñaron un rol central para que esto se materializara al organizarse y tejer redes de apoyo cada vez más extensas, siendo reconocidas por Peña Nieto y manteniendo, al menos en el discurso, la posibilidad de diálogo (ONC, 2019), aunque con tareas pendientes para la realización efectiva de la normatividad.

En 2013, la Ley General de Víctimas (LGV) se publicó como resultado de la exigencia de diversos sectores (académicos, colectivos de víctimas, organizaciones de derechos humanos y otras organizaciones de la sociedad civil).

Esa Ley incluyó la creación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), cuyo objetivo era garantizar, promover y proteger los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, particularmente los derechos de asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral y debida diligencia. Para el cumplimiento de dichos fines, la misma ley estipulaba la creación del Fondo de Ayuda, Asistencia y Repa-

ración Integral (FAARI) que dotaría de los recursos necesarios para alcanzar los objetivos señalados. Pese a haberse comprometido a desarrollar un diálogo sostenido con los colectivos de víctimas, la política federal no propició ningún acercamiento con estas organizaciones.

La atención a víctimas durante el sexenio de Enrique Peña Nieto se vio acusada de mostrarse insuficiente para abordar la problemática de las víctimas de delitos y de violaciones a derechos humanos, esto fue evidente al terminar su sexenio con un número todavía más elevado de homicidios dolosos que su predecesor quien comenzara la guerra frontal contra el narcotráfico. Los colectivos de víctimas comenzaron a proliferar en este escenario de ausencia de voluntad política y acciones concretas para garantizar los derechos de las víctimas.

La situación de las víctimas al cierre de Peña Nieto fue ambivalente, mientras que por un lado mostraba una co-gobernabilidad (con apego a derecho y con la participación de la sociedad civil), por el otro, no lograba culminar el esfuerzo de materializarlo en políticas públicas que mejoraran la atención a víctimas y disminuyeran la inseguridad.

### **¿Qué ha hecho este gobierno en estos 3 años?**

Durante su campaña política hacia la presidencia López Obrador manifestó el objetivo de crear la Ley de Amnistía que sería la principal estrategia de su gobierno para la pacificación del país junto con el desarme y el perdón otorgado por las víctimas. En el centro de esta ley estaría el respeto a los derechos humanos de las víctimas y victimarios para lo cual sus insumos se basarían en las propuestas de especialistas, organizaciones internacionales y líderes religiosos. Para el diseño de esta iniciativa de ley se comprometió a realizar foros donde escucharía a las víctimas y sociedad civil que durarían hasta el mes de noviembre del primer año de su toma de posesión (López-Obrador, 2018; Roldán, 2018).

El 14 de julio de 2018 publicaría su *Propuesta para la realización de foros de escucha para trazar la ruta de pacificación del país y reconciliación nacional*. El objetivo señalado era desarrollar, durante su periodo de transición, foros públicos para identificar propuestas que dieran cuenta de las prioridades de diferentes sectores poblacionales en distintas regiones del país, dichas propuestas serían insumos para la formular una política pública de pacificación del país y reconciliación nacional. (López-Obrador, 2018). Con base en el análisis de dichos foros, indicaría posteriormente en el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, como elementos consustanciales a la estrategia de seguridad la adopción de modelos de justicia transicional, entre cuyas herramientas se encuentran las comisiones de verdad. La propuesta novedosa que enarbolaba este gobierno era la cercanía con las personas y el diálogo directo, sin intermediarios, “no habrá divorcio entre el poder y el pueblo”.

## Foros para escuchar y luego silenciar a las víctimas

El 7 de agosto de 2018, Andrés Manuel López Obrador inauguró en Ciudad Juárez el encuentro de los Foros Escucha para la Pacificación y la Reconciliación Nacional, los cuales se mostraron como parte de una agenda de justicia transicional. Esta agenda está estrechamente relacionada con la co-gobernabilidad, en tanto requiere de la participación de diversos actores gubernamentales y no gubernamentales para la toma de decisiones, el manejo de los recursos y se sostiene sobre la responsabilidad compartida.

Los personajes que encabezaron la definición y desarrollo de estos foros fueron Alfonso Durazo y Loretta Ortiz, quienes más tarde habrían de abandonar el tema de las víctimas para buscar diversas posiciones políticas.

El calendario presidencial contempló 17 foros distribuidos a lo largo de todo el país y 24 consultas especiales con personas en situación de cárcel, migrantes y otros. Abruptamente, el 7 de octubre, Durazo indicó en su cuenta oficial de *Twitter* que los últimos foros presenciales sobre pacificación y amnistía en entidades con altos niveles de violencia como Veracruz, Sinaloa, Tabasco, Morelos y Tamaulipas se cancelarían para sistematizar los foros ya realizados. Sin embargo, otros motivos de mayor peso fueron evidentes: las víctimas y colectivos presentaron reclamos más airados e incluso le hicieron exigencias públicas al presidente electo con un alto impacto mediático, a partir de ello la escucha y cercanía con las víctimas fue suspendida.

Mientras que la propuesta de gobernabilidad esbozada tanto en la planeación de los foros como en el primer discurso como presidente muestra un interés en la modalidad del co-gobierno, en la que la participación de la ciudadanía es clave, el diálogo en los foros se canceló abruptamente, negando las demandas hechas por la sociedad civil y sus propuestas de resolución.

De este modo, se manifestó la invisibilización de los colectivos. De acuerdo con *La seguridad y paz que el Estado nos debe. ¿Qué ocurrió durante la transición?* (ONC, 2018), el tema de la amnistía se incluyó en el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024 como uno de los insumos para la política en materia de justicia. Empero algunos de los colectivos de víctimas no secundaron la abstracción que el ejecutivo federal arroja como “perdón” (García, 2018). Esto mostró la necesidad de abordar conjuntamente una discusión amplia sobre el empleo de la amnistía en los procesos de justicia transicional y otros mecanismos extrajudiciales.

Aunado a ello, la misma redacción del informe sobre los foros no permite tener claridad sobre si los discursos vertidos corresponden a las autoridades, víctimas o representantes, de tal suerte que sus voces se diluyen sin lograr claridad sobre sus exigencias y por lo tanto tampoco se especifican los mecanismos de atención que se proponen para las demandas vertidas.

Estos foros de pacificación resultaban útiles para el *marketing* político, en una narrativa de acercamiento del ejecutivo federal con las víctimas, pero su organización pareció trivializar las profundas inequidades en el acceso

a la justicia, el profundo dolor y la gran afectación a las comunidades. La prematura cancelación de los foros mostró un menosprecio de las experiencias, capacidades, redes, diagnósticos y aprendizajes que los colectivos y víctimas poseen.

Unos meses después, en diciembre de 2018, parecía que un avance comenzaba a concretarse con el decreto de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, aun cuando quedaba a deber el perfeccionamiento en la misma (WOLA, 2018), lograba materializar algunas exigencias de las víctimas, colectivos y organizaciones de la sociedad civil, particularmente los asociados a su autonomía y participación ciudadana.

Pero otro revés a cualquier intento de discusión con la sociedad civil sucedió en 2020 cuando por decreto presidencial se extinguió un amplio número de fideicomisos entre los que se encontraba el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral (FAARI). Extinto este presupuesto, se anuló la posibilidad de brindar a las víctimas medidas de ayuda, asistencia, atención, protección y reparación integral.

Finalmente, en mayo de 2021, sin contar con una implementación extendida, que la tornara susceptible de evaluación para su mejora, la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República fue sustituida por la nueva Ley de la Fiscalía General de la República, la cual representa un retroceso en algunos temas que ya se tenían ganados, pues malinterpreta la noción de autonomía y la intercambia por la ausencia de coordinación con otras instancias gubernamentales y desapego de la misma sociedad civil. Esto ha sido reconocido, incluso por el Subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración, y por diversas organizaciones de la sociedad civil.

### **Una Comisión de la verdad debilitada desde su origen**

Con la recuperación en la agenda pública de una comisión de la verdad, se intenta mostrar una co-gobernabilidad que incluya la participación y colaboración de diversos actores de la sociedad civil, gobierno y organismos internacionales, la cual permite integrar los tres órdenes de la gobernabilidad: a la vez que pueda resolver problemas, renueve instituciones y dota de sustento normativo.

El 30 de agosto de 2021, el ejecutivo federal anunció el acuerdo establecido con familiares de víctimas y sobrevivientes del periodo conocido como “Guerra Sucia” que implementaría el “Plan para el acceso a la verdad, esclarecimiento histórico e impulso a la justicia” el cual consta de cinco mecanismos (cuyos lineamientos no han sido establecidos), uno de los cuales sería decretado en octubre, estableciendo así la creación de la Comisión para el Acceso a la Verdad, el *Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de 1965 a 1990*. El objetivo de esta instancia es realizar acciones tendientes al esclarecimiento de la verdad, acceso a la justicia, reparación integral y derecho a la memo-

ria, canalizando a las autoridades ministeriales, judiciales o de atención a víctimas, correspondientes.

Está integrada por las personas titulares de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración (quien la presidirá), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Archivo General de la Nación (AGN), la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (CNB) y cinco personas expertas elegidas por la presidencia de la comisión, pero exclusivamente una de esas cinco personas expertas, que sea designada por ellas mismas como su representante, tendrá voto. Cuyo informe final presentará a la persona Titular del Ejecutivo Federal. Mostrando de esta manera una comisión de la verdad con una avasalladora presencia gubernamental.

Las personas expertas recientemente integradas a la comisión son Abel Barrera Hernández (Centro de Derechos Humanos de La Montaña Tlachinolllan), Eugenia Allier Montaño (IIS-UNAM), Aleyda García Aguirre (historiadora), David de Jesús Fernández Dávalos (Ausjal), Carlos Alonso Pérez Ricart (CIDE). Actualmente la SHCP se encuentra realizando las adecuaciones presupuestarias para dar cumplimiento al decreto (incluyendo la creación de otra fiscalía especializada).

Aunque es un avance logrado desde las exigencias de la sociedad civil, es cuestionable su autonomía, transparencia y alcances, considerando que posibles perpetradores se encuentran actualmente en posiciones clave en el gobierno. De este modo, la gobernabilidad que sobre el tema se está ejerciendo se muestra jerárquica y cerrada sobre sí misma, en tanto una relación vertical se traza, acaparando la toma de decisiones emitiendo cada vez mayores normas y reglas que no resultan efectivas, y sin pretender responder a ninguna otra autoridad o poder que sí misma.

Este modelo de comisión de verdad no solo debe contar con independencia, sino también reconocer que apenas es un ejercicio de aproximación a la justicia transicional, una que en el proyecto puede pretender que un proceso de guerra acabó, pero, como se ha mencionado se encuentra a los mismos perpetradores en posiciones clave.

Uno de los graves riesgos que se corre es malinterpretar o sobredimensionar los objetivos de las comisiones, que pueden funcionar como medios para restaurar el tejido social y la convivencia y, al mismo tiempo, pueden resultar ineficaces si las recomendaciones que ellas generen son ignoradas por las autoridades. También puede caerse en el error de mantener el discurso de una justicia transicional sin serlo y pensar en mecanismos como los de amnistía aplicables a cualquier caso, sin lograr canalizar al ámbito penal aquellos que lo ameriten. Es decir, dar por cerrado ese periodo de la historia sin una reparación del daño y sin el acceso a la memoria, y clausurando también la participación ciudadana al terminarse el mandato.

Mientras que, por otra parte, la posibilidad que habilita es un diálogo con la sociedad en su conjunto, la potencia de confrontar las “verdades históricas” o hegemónicas de los conflictos y construir nuevos relatos de lo ocurrido y fortalecer las bases sociales para la organización de la sociedad civil.

Cabe destacar que este no es el primer intento del gobierno mexicano por cooptar las exigencias de verdad y justicia de las víctimas para apaciguar clamores populares, y no dar un seguimiento riguroso. En 2001 la *Fiscalía para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado* (FEMOSPP) fue creada para investigar las violaciones graves a los derechos humanos cometidas entre 1960 y 1980 cuyos resultados no fueron reconocidos por las autoridades y se mantuvo la impunidad (Doyle, 2006). También se cuenta con la antes mencionada *Comverdad*, así como la *Comisión Presidencial para la Verdad y acceso a la Justicia en el caso Ayotzinapa* (CoVAJ-Ayotzinapa) creada en 2018, la cual ha enfrentado demora en la entrega de documentos por parte de diversas instancias, difusión pública de información y pactos de impunidad (Centro Prodh, 2021).

Las principales críticas a la actual Comisión para el acceso a la verdad durante la Guerra Sucia, son iterativas pues se aprecia que incurre en falencias similares a las de sus predecesoras, aunque también se vislumbran nuevas posibilidades. Las primeras se pueden enunciar como sigue:

- 1. El corte temporal seleccionado:** el diseño de la comisión prevé que solo se indagarán hechos cometidos entre 1965 y 1990, de manera que se omite la investigación de las detenciones arbitrarias, tortura y desapariciones forzadas posteriores a ese periodo. Una comisión de la verdad que desconozca los crímenes del presente se queda a la zaga en el análisis de las violencias y la reparación del daño para actos cometidos a partir de la última década del siglo XX. Esta comisión será incapaz de analizar la matanza de Acteal de 1997, el caso de Ernestina “N” en 2007, la masacre de Nochixtlán de 2016 y desde luego, esa comisión será muda frente al papel del Estado sobre la crisis de seguridad, violencia y lesión a los derechos humanos que ha ocurrido en los últimos 20 años y que sigue ocurriendo.

En el decreto de creación de dicha comisión se argumenta que el periodo que estudiará la Comverdad incluye una época oscura y violenta del México contemporáneo. Pareciera que esta selección temporal se corresponde con el asalto al Cuartel Militar de Madera, Chihuahua en su inicio y en su conclusión a la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Cossío, 2021), cuestión que resulta completamente arbitraria puesto que las violaciones graves a los derechos humanos se han cometido desde antes de 1965 y persisten en la actualidad. En cambio, una comisión ampliada permitiría reconocer los posibles crímenes cometidos en el presente más cercano y

garantizar a sus víctimas no tener que esperar medio siglo para vislumbrar la posibilidad en el acceso a la justicia, la memoria y la verdad.

Por otro lado, el decreto por el que se crea esta comisión establece la extinción de la misma en 2024; ello inhibe una perspectiva hacia el futuro que permita analizar los delitos y violaciones a derechos humanos ocurridos posteriormente. Al mismo tiempo que deslinda de cualquier responsabilidad a la actual administración federal de hacer cumplir las recomendaciones que emanen de las investigaciones de la comisión y del trabajo conjunto.

2. Es insuficiente una comisión que **privilegia a las instancias gubernamentales y que acota la participación de las víctimas, colectivos de familiares, y sociedad civil** en el proceso. La Comisión se integra por seis personas servidoras públicas con voz y voto, y cinco personas expertas quienes serán designadas por quien preside la Comisión (con base en la propuesta del representante de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración, un representante de las víctimas, sus familiares y de las personas sobrevivientes), de las cuales solo una será representante con voz y voto. Es decir, habrá una relación de 6 a 1 en la toma de decisiones.

Además, “la Comisión dependerá de la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración, y determinará su forma de organización y funcionamiento de acuerdo con los lineamientos que para ello emita” (DOF, 2021). En cambio, si en todos los momentos del proceso las víctimas están involucradas la efectiva participación ciudadana podrá mostrarse y mantener una vigilancia constante del proceso, pues la justicia transicional “debe contar con la participación y el más amplio respaldo de actores sociales y políticos, especialmente las víctimas” (CIDE/CNDH, 2018).

3. **Cuestionamiento a su independencia.** La expedición de la Ley de la Fiscalía General de la República (FGR) no abona para resolver estas problemáticas y presenta una Fiscalía que opera como la anterior Procuraduría, con un fiscal designado por el ejecutivo federal. La colaboración con esta instancia de este modo se muestra con compromisos políticos de antemano.

Aunado a ello, personajes encargados de la persecución penal de los delitos y violaciones a derechos humanos han sido señalados como probables perpetradores (Cedillo, 2021). Además de que seis de los miembros de la comisión pertenecen al gobierno actual, y solamente una persona experta de la sociedad civil tendrá voto.

4. **Contar con presupuesto suficiente para su desempeño.** En el decreto se habla de un presupuesto suficiente, pero resta conocer sus lineamientos y la asignación presupuestaria definitiva para poder evaluar si cubre las necesidades para el desempeño

de sus funciones. Se debe considerar que la obligación del Estado mexicano de garantizar los derechos humanos no puede estar supeditada al presupuesto, esta obligación es irrenunciable y acuciante en un contexto de inseguridad y violencia como el experimentado en el país.

**5. La colaboración interinstitucional.** Si bien es cierto que diferentes secretarías colaborarán en la composición de esta comisión, también es cierto que será necesario más allá de la posibilidad de crear una fiscalía especializada para el caso, vínculos de colaboración entre ministerios públicos y fiscalías estatales.

Se ha contado con la emergencia de múltiples fiscalías especializadas en diversos temas con grandes despliegues mediáticos, pero que terminan por mostrar su ineficacia. Asimismo, la titular de la Comisión Nacional de Búsqueda (Quintana en Swiss Peace, 2021), el Subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración (Encinas, 2021) y organismos internacionales (ONU-DH México, 2020) han elaborado fuertes señalamientos a la renuencia del trabajo coordinado entre ministerios, fiscalías estatales y fiscalía general.

Esta colaboración debe incluir también a la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) y a la Secretaría de Marina (SEMAR), para dar cumplimiento al compromiso presidencial en los encuentros con los familiares de las víctimas: apertura de los cuarteles para búsqueda, y colaboración documental.

Sin embargo, es necesario reconocer las posibilidades que abre una comisión de esta índole. En este sentido, la Comverdad puede activar una mayor incidencia de actores internacionales como la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH México) como lo estipula en su decreto de creación, pero requiere de una apertura mayor a la participación internacional. En este sentido, durante los foros de escucha, los colectivos de víctimas y familias señalaron la necesidad de crear un Mecanismo Internacional contra la Impunidad que permita procesar crímenes y robustezca las investigaciones judiciales en el país (Rea y Pastrana, 2018).

En términos de gobernabilidad, las limitaciones latentes se hallan en las mismas posibilidades que enarbola, si no se mantiene una interacción real y efectiva con la sociedad civil, la promesa de la co-gobernabilidad puede fácilmente tornarse jerárquica, tendiendo hacia la creación de normas y reglas, que no garanticen su aplicación, es decir, que no exista un proceso de meta-gobernanza que alimente, vincule y evalúe todo el ejercicio de gobernanza y que esta comisión se evidencie como un cascarón vacío que no resuelva problemas y solo restrinja de forma exacerbada la colaboración y participación de la sociedad civil y los colectivos de víctimas.

### ¿Qué pasará si no se hace algo al respecto?

En el México gobernado por el presidente Andrés Manuel López Obrador hay más víctimas que las que había hace tres años. Entre 2012 y 2014 el número acumulado de víctimas de delito fue de 66.9 millones, mientras que entre 2018 y 2020 ascendió a 68.2 millones. Estas cifras denotan que las estrategias de seguridad no han logrado garantizar la reducción de las víctimas. La cifra negra de los delitos se ha mantenido en niveles alarmantes durante los últimos años, y en 2020 fue de 93.3%, es decir, del total de delitos cometidos solo se denuncian e inicia carpeta de investigación en 7.9% de estos. En términos de impunidad, solamente 3.5% tienen algún tipo de resolución, en el resto no pasa nada o no se resuelven. (ENVIPE, 2021)

Las personas desaparecidas y no localizadas entre 2012 y 2014 (el sexenio pasado) ascendieron a 13, 672, mientras que, en el periodo de 2018 a 2020 del presente sexenio, acumularon 25,195, lo cual representa un grave aumento del 84%. En 2020, 23 personas cada día fueron reportadas como desaparecidas y no localizadas, esta es una cifra histórica solo superada por el año 2019, donde este promedio ascendía a 25 personas, es decir, poco más de una persona cada hora.

Como se puede observar esta tendencia al alza no solo violenta los derechos de las víctimas y representa pérdidas económicas importantes, sino que afecta el tejido social en su conjunto, potenciando la desigualdad y limitando las libertades fundamentales. La comisión de la verdad de la guerra sucia apenas es un breve acercamiento a la atención de un número reducido de víctimas que, si bien es importante, resulta insuficiente para asumir la responsabilidad que tiene el estado con las víctimas de delitos y de otras violaciones a derechos humanos que, como se ha mostrado, ascienden a cientos de millones de personas, multiplicándose día con día.

Aun cuando durante la pandemia se vio reducido el espacio cívico, los límites al poder gubernamental solamente son posibles con la participación activa de la ciudadanía. Las leyes de víctimas, de desaparición y las comisiones de verdad son herramientas fruto del trabajo como contrapeso de la sociedad civil organizada que se ha mantenido exigiendo el acceso a la verdad y la justicia. Las futuras propuestas de política pública deben evaluar las necesidades de las diversas poblaciones de víctimas del delito y de violaciones a sus derechos humanos.

El aumento del número de víctimas, el recorte presupuestal y la ley de la fiscalía que la hace cerrarse sobre sí misma enfrentan a la ciudadanía a dificultades aumentadas en el acceso sus derechos. De no reflexionar en estos puntos nodales, las víctimas verán mermado su ejercicio de derechos por parte del estado. Enfrentándose este a una crisis de gobernabilidad potencializada por sí mismo, y su incapacidad de tramitar las exigencias de la ciudadanía puesto que se niega a entender la gobernanza como un intercambio y mutua interdependencia. Si el gobierno actual desea mantener

su legitimidad debe sostener espacios de diálogo abiertos, participativos, coherentes con el estado de derecho, transparentes, inclusivos y orientados al consenso, deteniendo las descalificaciones y reconociendo la importante labor que la sociedad civil, los colectivos de víctimas y familias han desarrollado para cubrir las falencias estatales.

La ausencia de resultados en las herramientas empleadas para garantizar la atención a víctimas del delito y de la violación a sus derechos humanos sigue causando daño, impunidad y plantea una crisis de gobernabilidad en tanto muestra una propagación de desequilibrios entre las demandas sociales y las respuestas gubernamentales.

Los foros de escucha, así como las comisiones de verdad son importantes herramientas para un largo proceso de pacificación, y deben basarse en un diálogo democrático, donde todas las voces sean escuchadas, y las recomendaciones producto de la discusión pública y de las investigaciones de las comisiones sean efectivamente realizadas para detener la impunidad y garantizar el acceso de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y no repetición.

La relación entre gobierno y los colectivos de familias, víctimas y otros actores de la sociedad civil organizada debe ser horizontal. Negar sus reclamos y descalificarles imposibilitará hacer un balance útil de la actual administración, toda vez que impedirá nutrir los análisis y desarrollar las medidas pertinentes con base en las capacidades y experiencias de la ciudadanía organizada. La participación de esta es imprescindible para la reconstrucción del tejido social y la pacificación, así como la transparencia, la inclusión y la rendición de cuentas.

El estilo de gobernabilidad que ejerce el presidente de México no debe inclinar todo su peso hacia un modo jerárquico. Lo que se requiere es un ejercicio de la co-gobernabilidad para poder integrar las capacidades, demandas y agencia de diversos actores para respuestas gubernamentales efectivas.

Si no se resuelven problemas (judicialización de casos, implementación de otros mecanismos extrajudiciales, acceso a la verdad y a la justicia) ni se crean oportunidades a largo plazo, la creación de cualquier organismo, (comisiones de verdad, foros de escucha o fiscalías especializadas) será solo una forma efímera vaciada de contenido.

## CAPÍTULO 5

# POLÍTICAS COMPLEMENTARIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA

### 5.1 ¿SE RESPETAN LOS DERECHOS HUMANOS? CLAVES DESDE LA GOBERNABILIDAD

Como lo señala Montero (2012) una parte esencial de la gobernabilidad se ve reflejada en la capacidad de las instituciones gubernamentales para adaptarse a las exigencias del contexto. En este aspecto, la gobernabilidad es posible siempre y cuando los regímenes políticos puedan responder a las necesidades de las y los ciudadanos mediante la producción e implementación de políticas públicas que satisfagan los requerimientos mínimos para que todas las personas puedan vivir libres de penurias en relación con su nivel de vida y de temores respecto a su seguridad y persona, jurídica y social.

Desde esta perspectiva, es necesario enfatizar que tanto los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos como la Constitución Mexicana, reconocen que el Estado debe cumplir con cuatro obligaciones genéricas respecto a la satisfacción de los derechos fundamentales de la ciudadanía, a saber: promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Asimismo, se pueden identificar *deberes* específicos que se relacionan directamente con la obligación genérica de proteger<sup>9</sup> los derechos humanos, es decir, que son acciones mínimas necesarias que los gobiernos deben realizar para evitar que sean lesionados los derechos de las personas:

- Deber de prevenir: Los Estados deben realizar acciones que prevengan la vulneración de derechos, así como de la existencia de factores estructurales que abonen a ello o a situaciones específicas que dañen los derechos de las personas en contextos especiales.
- Deber de investigar: Las autoridades gubernamentales deben investigar oficiosamente hechos que vulneren los derechos humanos de cualquier persona, ya sea por particulares o agentes estatales a fin de esclarecerlos y llegar a la verdad.
- Deber de sancionar y reparar: Implica realizar acciones para resarcir el daño provocado por alguna transgresión a los derechos humanos. En muchas ocasiones esta medida implica poner fin a la situación violatoria, es decir, tomar medidas para que la situación que provocó la violación no continúe (Salazar Ugarte 2014).

Es así que se debe reconocer que históricamente la lucha por los derechos humanos en México se ha centrado en contrarrestar el abuso de poder que ha caracterizado a los gobiernos de nuestro país y que ha trascendido en graves violaciones a los derechos humanos. Desde la represión a movimientos sociales de campesinos y obreros en los años posteriores a la revolución, pasando por la denominada “Guerra Sucia”, hasta llegar a los estragos derivados de la participación de las Fuerzas Federales en labores de seguridad pública como eje esencial de la Estrategia Nacional de Seguridad. El Estado Mexicano ha faltado sistemáticamente a las obligaciones referidas anteriormente

En este orden de ideas, particularmente la administración federal del periodo 2012-2018 permitió la consumación de una serie de violaciones a derechos humanos derivadas del deficiente actuar del Estado para hacer frente a las acciones de las organizaciones delincuenciales. Estas violaciones ocurridas tanto por la acción como por omisión de las instituciones gubernamentales continúan actualmente al prevalecer situaciones como la desaparición forzada, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, entre otras.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) a través de su informe de labores 2017 da cuenta de esta situación, ya que en este señaló que emitió un total de 97 recomendaciones de las cuales 5 fueron por violaciones graves a derechos humanos dirigidas principalmente a instituciones que realizan tareas de seguridad pública. Adicionalmente, 8 de estas correspon-

<sup>9</sup> La obligación de proteger los derechos humanos se refiere a que el Estado debe realizar acciones para que los derechos de cualquier persona no sean vulnerados, ya sea por particulares o los propios agentes estatales.

den al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura que supervisa las condiciones de los sistemas penitenciarios nacionales y tres recomendaciones generales en temas de derecho a la salud, derechos sexuales y reproductivos, así como del sistema penitenciario. A decir del entonces presidente de este organismo, Luis Gonzalez, estos datos representaron un aumento de 117% en las recomendaciones emitidas por esa institución y marcarían a ese sexenio como el de mayor incidencia en violaciones graves a derechos humanos (CNDH 2017, Animal Político 2018)

La narrativa oficial de la presente administración federal ha tratado de diferenciarse de sus antecesores declarando que a partir del inicio de esta, el Estado ya no sería más el principal violentador de los derechos humanos. Respecto a esto, es pertinente reconocer que en este sexenio se ha percibido un mejor trato por parte de la Subsecretaría de Derechos Humanos y Migración a las víctimas de violaciones a derechos humanos y, por consiguiente, la interlocución de las autoridades estatales (Proceso 2019).

No obstante, es importante señalar que el presente gobierno ha incurrido en omisiones importantes respecto a la obligación de protección de los derechos humanos. Estas han sido especialmente dañinas en lo relacionado con la prevención, investigación y sanción de delitos que se traducen en violaciones a derechos como lo son la desaparición forzada e involuntaria, el desplazamiento forzado de personas, el trato a personas migrantes y el ataque (al menos por parte de particulares) a quienes defienden los derechos humanos y a quienes públicamente denuncian sus violaciones.

Para el ONC resulta fundamental analizar las acciones que el gobierno federal ha realizado para la justiciabilidad de los derechos humanos tras tres años de su gestión. Ello permitirá responder qué se ha llevado a cabo ante el peligro de que los derechos humanos sean violados o ante hechos que de *facto* los violan. Con esta finalidad nos enfocaremos en tres fenómenos que conllevan violaciones a derechos humanos con graves consecuencias y que son representativos de la omisión del Estado mexicano respecto a la obligación de proteger los derechos fundamentales. Estos son el desplazamiento forzado de personas a causa de la violencia en sus localidades; en segundo lugar, la persistencia de la impunidad en el caso Ayotzinapa como representativo de la crisis en la investigación de graves violaciones a derechos humanos; y, por último, la protección a defensores de los derechos humanos y periodistas como representación de la violencia selectiva ejercida contra quienes se enfrentan a los poderes fácticos.

### **Desplazamiento armado interno a causa de la violencia**

El incremento de la violencia en nuestro país ha alcanzado todo tipo de núcleos poblacionales, desde grandes ciudades hasta pequeñas comunidades de zonas rurales. En estas últimas ha tenido un impacto particularmente duro la operación de grupos delictivos, así como las faltas en el disfrute de derechos sociales y económicos.

En estos últimos años se ha tenido conocimiento de posibles vínculos entre la violencia ejercida por grupos delictivos y conflictos históricos intracomunitarios a partir de la presunta apropiación de estos últimos. Ello ha dado como resultado el incremento de homicidios, privaciones ilegales de la libertad y el desplazamiento forzado de poblaciones enteras, conformadas en su mayoría por mujeres, niñas y niños.

De esta manera, el desplazamiento forzado de personas a causa de la violencia ha tenido una importante presencia en las entidades federativas con una gran conflictividad social derivada de diversos factores tales como la prevalencia de inequidades sociales y económicas, conflictos entre grupos sociales o comunidades, el ejercicio de violencia y el control de ciertos territorios por parte de grupos delictivos, entre otros.

Uno de los aspectos a destacar es que el desplazamiento forzado a causa de la violencia en México experimentó un punto de quiebre tras la implementación de la Estrategia Nacional de Seguridad (ENS) durante la administración de Felipe Calderón, así como por el cambio de los modelos de operación y estructuras de diversas organizaciones delincuenciales. El incremento de la violencia y de ciertos ilícitos en regiones desataron un fenómeno migratorio interno caracterizado por la huida de sus hogares de la población de varios municipios para salvaguardar su integridad.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) del Censo Nacional de Población y Vivienda 2020, el 4.0% de la población de 5 años y más que ha migrado internamente en el país entre 2015 y 2020, lo ha hecho por la inseguridad y la violencia, lo que representa alrededor de 274,158 personas.

Lamentablemente, este fenómeno que afecta familias y comunidades enteras está presente a lo largo del país. Por ejemplo, Rodríguez (2021) documentó la forma en que la migración de regiones como el noreste, noroeste y la región denominada como “Tierra Caliente” se han constituido como las principales zonas que han expulsado habitantes por la situación de violencia que experimentan. En este caso particular, el fenómeno ha estado relacionado con la disputa por el control del tráfico de estupefacientes y otras actividades delictivas.

Asimismo, han surgido otros puntos geográficos críticos en los cuales la población civil ha sido obligada a movilizarse por causas de la violencia. Algunos casos que sobresalen son los de Guerrero y Chiapas que actualmente presentan un panorama alarmante en esta materia. El incremento de la presencia de grupos delincuenciales en estas regiones y la respectiva capitalización de los conflictos intracomunitarios preexistentes, han tenido un impacto significativo en las condiciones de seguridad de las comunidades.

**TABLA 18. Entidades federativas con mayor número de personas forzosamente desplazadas.**

Entidad federativa	Motivo del desplazamiento forzado interno	Número de personas desplazadas
Guerrero	Violencia por grupos armados organizados	5056
Chiapas	Conflictos territoriales, conflicto social, violencia política.	5035
Sinaloa	Violencia por grupos armados organizados	860
Oaxaca	Conflictos territoriales, conflicto social, violencia política.	300
Michoacán	Violencia por grupos armados organizados	240

Fuente: Informe Episodios de Desplazamiento Interno Forzado Masivo en México (Pérez Vázquez et. al. 2019, tomado de Silva Hernández 2020)

Es importante recordar que en el caso de Guerrero se han presentado diversos conflictos armados vinculados con la lucha de los pueblos por el reclamo a sus derechos fundamentales, lo cual derivó en el ejercicio de violencia política por parte de fuerzas estatales y supraestatales. Estos conflictos también han conllevado paulatinamente el uso violencia criminal mediante la conformación de grupos armados que se han dedicado a ciertas actividades ilícitas.

Por otra parte, en Chiapas existe una dinámica de violencia caracterizada por la presencia de grupos paramilitares que en los últimos años han formado parte de los grupos del crimen organizado. En años recientes, esto ha afectado a la región de los Altos -especialmente a los municipios de Aldama y Chenalhó-, en donde los grupos delictivos han aumentado su presencia (La Jornada 2021, Milenio 2021).

¿Qué ha hecho la actual administración federal ante esta problemática? En 2018 y 2019, los funcionarios de la Subsecretaría de Derechos Humanos y Migración informaron la instalación de mesas interinstitucionales para el análisis del desplazamiento forzado interno, así como que estaban trabajando en la atención de las víctimas del mismo a través de procesos de pacificación y reparación del daño (SEGOB, 2019).

Para el periodo 2019-2020, la misma instancia dio a conocer que había brindado “ayuda humanitaria” a las familias víctimas del desplazamiento forzado, esta consistía en apoyos económicos en el marco de la pandemia por COVID-19 y albergue. Para el 2021 aún no se han reportado las acciones que desde la Subsecretaría de Derechos Humanos y Migración se han realizado. Sin embargo, la Unidad de Política Migratoria, mediante la “Bitácora del desplazamiento forzado interno” informó que se han realizado reuniones de trabajo con instituciones internacionales como la Organización In-

ternacional para las Migraciones (OIM) y otras, con la finalidad de afianzar compromisos para contrarrestar este fenómeno.

No obstante, aunque estas acciones son relevantes, es importante señalar que no se ha especificado qué ha realizado la administración federal para recuperar las comunidades correspondientes para que las familias en cuestión vuelvan a sus hogares. Ello invita a cuestionar qué tan correcta y pertinente ha sido la atención a este problema público de seguridad y derechos humanos.

Asimismo, se informó que se preparaba una reforma legislativa para atender, prevenir y reparar el desplazamiento forzado, sin que a la fecha se tenga información sobre el estatus de esta (SEGOB, 2020). Cabe señalar que esta iniciativa ha sido exigida e impulsada por las propias víctimas del desplazamiento forzado interno haciendo especial énfasis en la necesidad de que estos actos se tipifiquen y que las personas desplazadas sean reconocidas como víctimas para que puedan ser atendidas acorde con la Ley General de Víctimas. Estos actores sociales son quienes han denunciado pocos avances en su promulgación ante el legislativo, además de que se les ha relegado en el proceso.

En contraste a lo expresado por el gobierno federal, las organizaciones de la sociedad civil expertas en el análisis de la situación del desplazamiento forzado interno a causa de la violencia, han señalado que el Estado mexicano ha sido incapaz de brindar soluciones duraderas para cientos de miles de personas desplazadas. Estas organizaciones han manifestado que, durante el presente sexenio, las cifras de desplazamiento no han disminuido principalmente porque los conflictos territoriales siguen vigentes y no se implementan acciones contundentes para contrarrestar, de fondo, la violencia que prevalece en estas (Pérez Vázquez et. al 2019).

A su vez estas mismas organizaciones han señalado que, por el contrario, las omisiones del Estado para atender estas problemáticas han agravado los conflictos y con ello las consecuencias de la violencia. Muestra de ello sigue siendo el caso de los altos de Chiapas en donde la inacción de los gobiernos federal y estatal han permitido que la población civil viva en ataque constante por parte de grupos violentos y tenga que encontrar refugio en las montañas sin ninguna garantía protección por parte del aparato de Estado (CDHFBC 2021, El País 2021).

La responsabilidad del Estado entendida como las estrategias implementadas para contrarrestar de fondo la violencia que ha forzado a desplazarse a miles de personas ha demostrado ser de corto alcance ante la magnitud y gravedad del problema en México. Esto no representa algo menor sino al contrario nos da cuenta de una importante deuda en cuanto a la protección de los derechos humanos de comunidades enteras.

## Caso Ayotzinapa

La desaparición de los 43 estudiantes pertenecientes a la Normal Rural Isidro Burgos de Ayotzinapa ha sido uno de los casos paradigmáticos en la historia de las violaciones graves a derechos humanos en México. Las deficiencias en el papel de las autoridades para la búsqueda de los jóvenes y la investigación de los hechos, ha puesto en entredicho la capacidad de las instituciones de procuración de justicia, así como de las protectoras de derechos humanos.

Dada esta situación, el esclarecimiento de la desaparición de los normalistas de Ayotzinapa se convirtió en uno de los estandartes de campaña del actual presidente López Obrador, llegando a señalar que el caso sería un ejemplo de cómo se hace justicia en un gobierno democrático. Esta declaración, realizada en el municipio de Iguala, representó una promesa de no impunidad para los familiares de los estudiantes desaparecidos (El Financiero, 2018).

Con esta promesa de campaña a cuestas, la presente administración federal ha implementado una serie de líneas de acción para alcanzar progresos importantes en la búsqueda de la verdad. En este sentido, sin duda el avance más relevante ha sido el reconocimiento de las múltiples omisiones en torno a la investigación de la desaparición de los estudiantes, así como las violaciones a derechos de las víctimas indirectas y de los imputados. El descubrimiento y socialización de estas han llevado al derrumbe de la llamada “verdad histórica” difundida durante el gobierno encabezado por Peña Nieto. No obstante, en lo relativo a la parte medular de las investigaciones, es decir, el esclarecimiento de los hechos, la ubicación del paradero de los 43 jóvenes y el castigo a los responsables aún existen pendientes significativos.

¿Qué ha implementado el gobierno federal para velar por los derechos humanos de los estudiantes desaparecidos y sus familias? Para el periodo 2018-2019, la Subsecretaría de Derechos Humanos y Migración informó que aproximaron a los familiares de los jóvenes desaparecidos para brindarles los apoyos victimales correspondientes. Mientras que en relación con la investigación del caso, se dio a conocer que además del curso normal de la integración de las carpetas de investigación, se tuvieron reuniones con las autoridades de Guerrero y de la Fiscalía General de la República (FGR), sin que se concluyera algo concreto.

Por otra parte, entre 2019 y 2020 la citada Subsecretaría anunció la instalación de la Comisión para la Verdad y la Justicia en el caso Ayotzinapa como un esfuerzo interinstitucional y con la colaboración de la sociedad civil, familiares e instancias internacionales para la búsqueda. Respecto al año 2021, pese a que aún no existe información oficial en relación con las acciones de la Comisión para esta temporalidad, se ha informado en conferencia de prensa que se ha recopilado gran cantidad de información que se encontraba resguardada por las instituciones públicas relacionadas con la seguridad nacional tales como el extinto Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA),

no obstante, no se ha informado puntualmente el resultado del análisis de esta documentación.

En términos generales, la administración federal ha expresado que han brindado atención victimal a los familiares de los jóvenes desaparecidos, proporcionándoles atención médica e insumos para traslado y estancias en los lugares en que se realizan diligencias ministeriales correspondientes. También han difundido que han desarrollado diversas acciones para la búsqueda de las víctimas, entre ellas la recolección e identificación forense de restos humanos encontrados en las inmediaciones del lugar de los hechos. Esto último ha posibilitado la identificación de al menos uno de los estudiantes desaparecidos.

Adicionalmente, el Gobierno de México ha buscado y permitido la participación de instancias internacionales en la Comisión para la Verdad y la Justicia en el caso Ayotzinapa tales como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Se destaca la participación de esta última instancia en la asesoría técnica para el caso mediante la creación de un mecanismo especial.

En el Observatorio reconocemos que el gobierno mexicano ha mostrado disposición política para abordar este caso como una prioridad en materia de derechos humanos. Sin embargo, pese a ello, en el plano institucional existen retrasos importantes, especialmente en relación con las acciones para el esclarecimiento de los hechos y la investigación de la posible participación de instituciones tan relevantes como el ejército.

En lo que respecta a las investigaciones a cargo de la FGR, no se ha hecho público ningún informe oficial que dé cuenta sobre los avances. Lo anterior es preocupante ya que es un caso controversial en el que se sospecha la colusión de las autoridades ministeriales para el encubrimiento de probables responsables. Dada esta situación y que la actual administración federal ha hecho una promesa de no impunidad se esperaría que la información sobre los avances se difundiera de manera pública.

La FGR tampoco ha publicado formalmente las acciones realizadas durante el presente sexenio, respecto a las declaraciones de familiares, organizaciones sociales y grupos de expertos internacionales acerca de una probable participación conjunta entre la delincuencia organizada y diversas fuerzas del orden público (Policía Federal, policías locales y Fuerzas Armadas) en la desaparición de los normalistas. Ello agrava aún más la situación ya que al actuar con lentitud de la FGR ha enviado un mensaje de impunidad y colusión con los probables autores de la desaparición (La Jornada 2021, El País 2021).

Es importante señalar que, si bien la Comisión para la Verdad y la Justicia podría ser considerada como un organismo o mecanismo idóneo para el abordaje del caso Ayotzinapa, es difícil apreciar avances contundentes en torno al esclarecimiento de los hechos. Una prueba de ello es la falta de

información actualizada sobre sus actividades, ya que los reportes públicos disponibles en la página del gobierno federal se limitan a 2019.

La incertidumbre respecto a las acciones de la Comisión coincide con el reclamo de algunas de las familias de los estudiantes de Ayotzinapa, quienes han manifestado su descontento con el abordaje que el gobierno federal le ha dado al caso. A 7 años de los hechos, las madres y padres de los jóvenes aseguran que las autoridades no les han presentado avances significativos, pues hasta la fecha no se cuenta con detenidos, no se han fincado responsabilidades, ni hay indicios claros del paradero de los estudiantes. Además, ha sido evidente que hasta el momento se ha evadido identificar e investigar el grado de responsabilidad de los mandos castrenses (El Financiero 2021).

En esta misma línea, los integrantes del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) han expresado que si bien el gobierno cuenta con la voluntad política para resolver el caso, aún permanecen obstáculos importantes. Al respecto, integrantes de este grupo han expresado puntualmente que si bien el gobierno federal ha permitido el análisis de archivos del ejército y otras corporaciones a fin de aclarar los hechos; existen esfuerzos al interior de la FGR y en unidades de inteligencia para proteger la versión de la administración anterior para proteger a los responsables (Proceso 2021).

Por lo tanto, pese a que se ha avanzado en la reversión de los vicios producidos en la investigación del caso Ayotzinapa por el gobierno encabezado por Peña Nieto, hay una lentitud considerable en cuanto a las acciones realizadas para el esclarecimiento de los hechos por parte de las instituciones investigadoras. Esto ha permitido la continuidad en la cadena de impunidades, que no solo refleja que la promesa del presidente López Obrador queda un tanto lejana sino que el Estado mexicano continúa incumpliendo en su deber de investigar las violaciones graves a derechos humanos, así como sancionar a los responsables (públicos o privados) y reparar el daño a las víctimas. A la fecha los normalistas continúan ausentes, las familias en zozobra y los responsables protegidos por la pasividad en el actuar gubernamental.

Las recurrentes omisiones del gobierno mexicano han procurado la prevalencia del encubrimiento de autoridades e instituciones. Esto hace pensar que el interés expresado por el presidente durante su campaña para esclarecer la desaparición de los 43 normalistas, no ha llegado a demostrar su autenticidad y se ha quedado como una herramienta más de la retórica que lo caracteriza.

Lo que ha sucedido en torno a la investigación sobre el paradero de los estudiantes normalistas de Ayotzinapa es, entonces, una muestra fehaciente de que la buena voluntad política no es suficiente en el acto de gobernar, pues se limita a la expresión discursiva sin que se encuentre respaldada por acciones y resultados concretos que den satisfacción a las necesidades de los ciudadanos. En este caso ni las víctimas ni la sociedad han podido ser provistas de la protección que el Estado está obligado a proveer en el caso

de que sus derechos sean violentados. Ello amerita cuestionar qué tan cierta es la afirmación del presidente en cuanto a que hay gobernabilidad en el país porque se atiende al pueblo.

### **Agresiones en agravio de personas defensoras de los derechos humanos y periodistas**

El trabajo que realizan quienes defienden los derechos humanos y periodistas requiere de un enorme compromiso, ya que en la mayoría de las ocasiones implica una confrontación directa con aquellas fuerzas que detentan el poder de manera nociva. Desde la delincuencia organizada hasta el propio Estado han encontrado en estos profesionistas un obstáculo importante para las diversas finalidades que persiguen.

Desde hace varios años, México es uno de los países más peligrosos para ejercer el periodismo. Ello se debe a que desde el 2000 a la fecha se han contabilizado alrededor de 142 periodistas asesinados en el marco del ejercicio de su profesión, de los cuales 47 fueron privados de la vida durante la presente administración, es decir, uno de cada tres periodistas asesinados. De la misma manera, las y los defensores de los derechos humanos han sido víctimas de amenazas y homicidios, lo cual ha derivado en el asesinato de 94 de ellos entre 2018 y 2021 (Artículo 19 2021, La Jornada 2021).

Durante la campaña electoral rumbo a la presidencia, Andrés Manuel López Obrador no se refirió directamente a los ataques contra el periodismo y la defensa de los derechos humanos. Sus aproximaciones más contundentes al tema fueron aquellas a partir de las cuales afirmó, durante su toma de protesta como candidato, que en su gobierno no se censuraría a ningún medio de comunicación y se protegería a los trabajadores de los mismos (Animal Político 2018).

No obstante, durante su gestión, la actitud del presidente ante los medios de comunicación y periodistas ha sido de franca confrontación, misma que ha escalado hasta lo que puede considerarse un ataque contra el quehacer periodístico. Durante las conferencias de prensa matutinas, el mandatario ha puesto especial ahínco en reprochar a los comunicadores acerca de sus publicaciones, en especial si son críticas a su gobierno, incluso ha destinado un espacio semanal dedicado a realizar dichos reproches.

Estas acciones han provocado que tanto organizaciones de la sociedad civil como los propios medios de comunicación realicen diversos extrañamientos sobre la actitud del presidente, sobre todo por la situación de riesgo en la que se encuentran dichos profesionales desde hace muchos años. Estos pronunciamientos han hecho hincapié en que los comentarios emitidos desde la tribuna presidencial estigmatizan la labor de los medios de comunicación y las organizaciones que defienden la libertad de expresión en México (Sin Embargo 2020).

Pese a lo anteriormente mencionado, el propio gobierno federal, mediante la Subsecretaría de Derechos Humanos y Migración ha presumido en su informe 2018-2019, el fortalecimiento al Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, mediante la incorporación de un 37% más de casos a los que se brindó protección. También señaló que para ese periodo incrementó los análisis de riesgos realizados y desarrolló una campaña de promoción al trabajo de las personas defensoras.

En el mismo documento oficial relacionado con el periodo correspondiente a 2019-2020, la referida Subsecretaría informó del incremento de casos atendidos por el Mecanismo de Protección, para alcanzar un total de 485. Esta cifra es interpretada por esta instancia gubernamental como producto del incremento de la confianza que personas defensoras y periodistas tienen. Adicionalmente, se dio a conocer que entre las acciones realizadas en dicho lapso para fortalecer el Mecanismo de Protección destacan la abrogación de normatividades que criminalizan la labor de defensa de los derechos humanos, así como la identificación de patrones relacionados con los ataques a personas defensoras y periodistas.

No obstante, desde la transición transexenal, diversas organizaciones de la sociedad civil vislumbraban y denunciaban la insuficiencia de esta herramienta. En el informe “Defender los derechos humanos en México ¿Fin de la Impunidad?” dan cuenta de que a principios de la actual administración federal se reciclaron muchas de las prácticas, así como personal que conformaba la anterior gestión del referido mecanismo. Además, hacen hincapié que si bien durante el sexenio pasado los ataques a periodistas y defensores de los derechos humanos provenían de agentes estatales, actualmente la mayoría de los casos son perpetrados aparentemente por particulares (Periodistas de a Pie, 2019), sin que ello descarte la participación de autoridades del ámbito estatal o municipal. En este sentido, es importante destacar que una de las deudas que permanece en este tipo de casos son las investigaciones y sanciones penales correspondientes para los responsables de dichos ilícitos.

Debido a lo mencionado es controvertible que se asuma como un logro el incremento en los casos atendidos por el Mecanismo de protección. En este sentido, lo que debiera considerarse un logro es tanto la prevención y protección de estos profesionales en riesgo, así como una adecuada investigación y sanción de los responsables de las agresiones cometidas. Al respecto, el Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México ha afirmado que este mecanismo resulta insuficiente, ya que prevalece la impunidad en los casos en los que se atenta contra quienes critican o informan actos violatorios a los derechos humanos (El Universal 2021). Pese a esta situación, el Comisionado continúa considerando que el Mecanismo de Protección es la vía idónea disponible hasta el momento para la protección de la vida e integridad de personas defensoras y periodistas.

Es necesario destacar que la actual administración ha realizado actividades relevantes para fortalecer el Mecanismo de Protección a la par de otras que lo debilitan. Un ejemplo de ello es la reducción presupuestal derivada de la eliminación del fideicomiso destinado a dotar de recursos al Fondo de Ayuda, Atención y Reparación Integral (FAARI) y del Fideicomiso para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas a finales de 2020 (HRW, 2020; Artículo 19, 2020).

El Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral aún se encuentra activo. Es necesario señalar que, con base en información de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT):

“el 6 de noviembre de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el cual se reformaron y derogaron diversas disposiciones, entre otras, la Ley General de Víctimas, cuyos efectos jurídicos son: I. La extinción del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación, el cual tenía por objeto brindar los recursos de ayuda y la reparación integral de las víctimas del delito y de violaciones a los derechos humanos. II. La concentración en la Tesorería de la Federación, de la totalidad de los recursos públicos que conforman dicho Fondo, en términos de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021, y III. El establecimiento de un nuevo mecanismo presupuestario a cargo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, para el pago de los recursos de ayuda, asistencia y reparación integral. 4. Para tales efectos, en el artículo Décimo Séptimo Transitorio del decreto en cita, se estableció de manera expresa la prohibición de comprometer recursos públicos con cargo al fideicomiso de dicho Fondo, esto a partir del 7 de noviembre de 2020, acorde con el artículo Primero Transitorio. Este Decreto además de reformar y derogar diversos artículos de la Ley General de Víctimas, extingue la figura del Fideicomiso del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral de esta Comisión Ejecutiva. Asimismo, establece que los derechos y obligaciones derivados de los instrumentos jurídicos que por virtud del Decreto se extinguen o terminan, serán asumidos por los ejecutores de gasto correspondientes con cargo a su presupuesto autorizado, de conformidad con las disposiciones aplicables. A fin de atender el citado Decreto y de conformidad con el artículo 221 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, está en proceso de revisión del Convenio de Extinción correspondiente; sin embargo, es preciso señalar que, se obtuvo una prórroga de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la devolución de los recursos fiscales correspondientes al Fideicomiso”.

En la página del entonces Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral (FAARI), el último informe de situación financiera disponible corresponde al 31 de julio de 2020. Para esa fecha se dio a conocer que el patrimonio del Fondo registraba un saldo neto de 329.6 millones de pesos, resultado de ingresos por 2,777.5 millones de pesos y egresos por 2,447.9 millones de pesos.

Es relevante señalar que los pagos efectuados por el Fondo (por concepto de ayuda, asistencia y reparación integral) corresponden al periodo 2015-2020 (julio). Los pagos se incrementaron sustancialmente al pasar de alrededor de 47 millones de pesos<sup>10</sup> en 2015 a aproximadamente 976 millones de pesos en 2019. En tanto, de enero a julio de 2020 se habían efectuado pagos por alrededor de 362 millones de pesos.

Finalmente, como se mencionó, el Fondo sigue activo. Sin embargo, los recursos con los que cuenta en la actualidad son sensiblemente menores. En la PNT se informa en el apartado “Monto total, uso y destino del patrimonio fideicomitido” que al 30 de junio de 2021, el Monto total del patrimonio fideicomitido ascendió al 1,022,879.9 pesos (un millón veintidos mil ochocientos setenta y nueve pesos). También se indica que el Monto anual de rendimiento de inversiones realizadas es de 3,952,785.5 pesos (tres millones novecientos cincuenta y dos mil setecientos ochenta y cinco pesos).

En el caso del Fondo para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, en la PNT se informa que al 30 de septiembre de 2021 este fideicomiso está en proceso de extinción con base en el Acuerdo DOF 6 de noviembre de 2020. Se menciona que ya se realizó el entero de los recursos y está en proceso la elaboración del convenio de extinción. De este fondo, hay que destacar que el último informe de situación financiera disponible llega hasta agosto de 2019. Para esa fecha, los recursos disponibles del fondo ascendían a alrededor de 129 millones de pesos. Además, se muestra información que indica que en 2014 se erogaron alrededor de 21 millones de pesos en la implementación operativa de medidas de protección y que para el periodo enero-mayo de 2019 se habían erogado alrededor de 115 millones de pesos por el referido concepto.

Los datos anteriores revelan que los recursos asignados a la protección de periodistas y defensores de los derechos humanos prácticamente han desaparecido, pese a los riesgos que continúan enfrentando en nuestro país.

Uno de los organismos autónomos que permite tener conocimiento de la dimensión de la incidencia de violaciones a derechos humanos es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), actualmente encabezada por Rosario de Piedra Ibarra. En el primer informe de labores (2020) de esta institución bajo esta presidencia, se da cuenta del desarrollo de un Programa de Atención de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos. Dentro de las actividades que forman parte de este pro-

<sup>10</sup> Pesos corrientes

grama predominan aquellas relacionadas con la promoción a los derechos de este sector, así como las de incidencia política, es decir, actividades de capacitación, talleres y reuniones ejecutivas con instancias de gobierno y protectoras de los derechos humanos.

En este informe, la CNDH indicó que durante el 2020 documentó 75 casos de probables violaciones a derechos humanos de periodistas y defensores civiles, una cifra bastante menor en comparación con las 406 agresiones que organismos civiles identificaron solo durante el primer semestre de ese año (CNDH, 2020, Artículo 19 2020). Cabe destacar que en este reporte de la CNDH no se informa sobre la cantidad de quejas iniciadas en relación con ataques a defensores civiles y periodistas. Además, en las recomendaciones emitidas, no se presenta ninguna relacionada con la defensa del derecho a la libertad de expresión. Este hecho resulta relevante, sobre todo si se toma en cuenta que la CNDH es miembro permanente del Mecanismo de Protección a Defensores de Derechos Humanos y Periodistas.

Una de las instituciones clave para que deje de existir impunidad en torno a las agresiones de periodistas es la FGR y, particularmente, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión (FEADLE). Respecto a esta sobresale la falta de información pública clara en torno a su gestión durante la presente administración, lo cual dificulta comparar los avances que a la fecha ha tenido la FEADLE. No obstante, la organización Artículo 19 ha informado que a septiembre de 2020 dicha Fiscalía ha iniciado un total de 1 337 indagatorias por agresiones contra periodistas, de las cuales solo 20 han sido judicializadas (IFEX, 2020). En este sentido, es importante resaltar que en esta administración ha prevalecido la impunidad en la investigación de los ataques a periodistas y defensores, muestra de ello es el poco avance en el esclarecimiento de los periodistas Javier Valdez y Miroslava Breach.

La tarea de los defensores de derechos humanos y periodistas consiste en evidenciar las omisiones o acciones del Estado que impiden que las y los ciudadanos gocen plenamente de sus derechos. Esta actividad cada vez es más relevante en los diversos escenarios políticos tanto nacionales como internacionales. Por lo tanto, las agresiones o descalificaciones que se infligen hacia esta tarea, representan la resistencia de un poder político que se niega a ser cuestionado y que actúa con necedad frente a los señalamientos.

En el caso de la presente administración federal, pese a que se pronuncia como un gobierno democrático, que combate a la corrupción y que antepone el bienestar social por encima de los intereses políticos, partidistas o particulares, se ha mostrado intolerante ante la crítica en torno a sus falencias para la protección de los derechos humanos. Incluso ha promovido, desde la figura presidencial, un movimiento que pudiera interpretarse como ataque a la defensa de los derechos fundamentales.

En este sentido, es necesario reconocer la necesidad de cuestionar la capacidad del Estado para cumplir con sus obligaciones como garantes y protectores de los derechos humanos. Si bien es cierto que el gobierno federal se ha caracterizado por no reprimir abiertamente al movimiento de defensa de los derechos humanos como otras corrientes políticas, en los actos, las declaraciones que se emiten desde el palco presidencial, invitan para que, desde distintas posturas, se emitan ataques contra esta labor.

La situación de la garantía, respeto y protección a los derechos humanos en México ha sido un tema históricamente complejo. No obstante, esta situación se ha agravado a raíz de la participación de las Fuerzas Federales en labores de seguridad pública, no solo por el abuso de poder por parte de agentes estatales, sino por la características que ha adquirido el ejercicio de la violencia de los grupos delictivos en contra de la sociedad.

Bajo este panorama, el actual gobierno federal prometió revertir estas condiciones al aplicar una política basada en la protección a los más desvalidos y la implementación de una estrategia pacificadora alejada de toda lógica belicista. Se entendió que dicha consigna implicaba el uso de la fuerza del Estado a favor de la protección de los derechos humanos de las y los ciudadanos por encima de los intereses de aquellas personas que abusaban del poder.

Sin embargo, tras 3 años de esta administración federal es evidente que las expectativas que las expectativas en esta materia no han sido del todo satisfechas. Si bien es cierto que los actos violatorios a derechos humanos cometidos abiertamente por el Estado han disminuido, la impunidad prevalece e implica una falta grave en las obligaciones del Estado.

Asimismo, este gobierno no ha presentado avances sustanciales en el caso de los 43 estudiantes normalistas de Ayotzinapa. Este se ha convertido en la muestra más clara de la prevalencia de impunidad y de la falta de diligencia en las investigaciones, misma que se extiende y se agrava hacia los más de 94 mil casos de desaparecidos.

Por otra parte, las acciones realizadas durante los tres años que ha durado la presente administración, no han sido suficientes para que México sea un lugar seguro para defender los derechos humanos y ejercer el periodismo. Por el contrario, continúan siendo atacados activistas y defensores, especialmente aquellos que trabajan a favor de los derechos ambientales. En el caso del periodismo, además de que continúan las agresiones, existen homicidios como el de Javier Valdez y Miroslava Breach que continúan impunes, justo como lo estuvieron en el sexenio anterior.

En cuanto al desplazamiento forzado interno a causa de la violencia es apreciable una falta estratégica del gobierno para llevar paz social hasta contextos marginados. En otras palabras, en esta materia estamos ante un fracaso en el combate a las condiciones estructurales que revisten a la violencia, no solo en su dimensión armada, sino también en la económica y en la social. Esta situación no representa una problemática menor sino que

es una grave expresión de la ausencia del Estado en dichas regiones, tanto para la protección de los derechos humanos de las y los ciudadanos, como para la garantía de los mismos a niveles estructurales.

A partir de los fenómenos abordados en este apartado es más que notorio cómo la impunidad y la simulación han lacerado gravemente los derechos humanos pues faltan a los deberes de investigar, prevenir, sancionar y reparar; cuando la integridad de los ciudadanos está en riesgo o ha sido lesionada. Esta incapacidad del Estado mexicano para hacer justiciables los derechos humanos, hace tácitas las debilidades de las instituciones judiciales y de seguridad pública en el país, mostrando el alto riesgo que corre el Estado de derecho y, por ende, para la gobernabilidad.

A lo largo de las últimas décadas, la lucha por los derechos humanos desde la sociedad civil ha tenido importantes avances en la construcción de mecanismos de garantía para la protección y respeto de los mismos. Estos se encuentran conectados con la creación de una extensa legislación y andamiaje institucional que debieran facilitar el cumplimiento de los deberes mencionados previamente. No obstante, es urgente que la actual administración recule sobre sus estrategias de gobernanza para que estas estrategias puedan rendir frutos a corto plazo.

## **5.2 ¿LA JUVENTUD MEXICANA COMO FACTOR DE GOBERNABILIDAD?**

En México habitan 126 millones de personas, de las cuales alrededor de 20 millones tienen de 20 a 29 años según datos del Censo de Población y Vivienda 2020 que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Al menos en el discurso, los jóvenes son vistos como un factor de gobernabilidad de la actual administración federal. Es común que el presidente sostenga frases como “evitemos que los jóvenes sean reserva del crimen” y “hay competencia con el crimen por ganarse a los jóvenes”. ¿Hasta qué punto este discurso criminaliza a la juventud? ¿Es suficiente el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro para alcanzar este objetivo?

Montero (2012) señala que las decisiones del poder se transforman en políticas públicas que involucran a múltiples actores con diferentes recursos e intereses, por lo que la capacidad de gobernar no depende únicamente del régimen político sino también de poder dar respuesta a la demanda social de políticas públicas, así como a los cambios y transformaciones del entorno. A continuación, se hace un análisis de lo que encontró el gobierno cuando inició la administración de López Obrador, sobre lo que ha hecho esta administración en 3 años y qué pasará si se mantienen sin cambios las acciones emprendidas hasta ahora. En este análisis resulta útil el marco teórico de la gobernabilidad, pues considerando el gobierno como eje se hace un análisis del ejercicio del poder a través del régimen de políticas públicas.

### ¿Qué encontró el gobierno hace 3 años?

Las políticas públicas para la juventud durante la administración de Enrique Peña Nieto se diseñaron partiendo de dos premisas: la primera es que las y los jóvenes son sujetos de derechos, por lo que el Estado debe garantizar su pleno ejercicio y la segunda es que la creatividad, talento, ideas y energía de los jóvenes son piezas clave en el desarrollo económico, social y cultural del país (Presidencia de la República EPN, 2018).

En julio de 2018, el Programa Nacional de la Juventud 2014-2018 del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) presentaba un avance del 98.56% con 275 líneas de acción cubiertas de las 279 planeadas. Dichas líneas permitieron facilitar el acceso de los jóvenes al mercado laboral, ampliar la cobertura universal en educación media superior e impulsar a los jóvenes emprendedores. La tasa de desocupación de jóvenes menores de 29 años se redujo en 2% de 2012 a 2017. La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) ofreció 250 mil puestos de trabajo en colaboración con la iniciativa privada, contando con periodos de capacitación y de prueba, además de los beneficios de la formalidad (Presidencia de la República EPN, 2018).

A un mes de concluir la administración de Peña Nieto, Máximo Quintana, entonces director general del IMJUVE aseguró que el Gobierno de la República atendía a las juventudes a través de todas las dependencias. Los jóvenes podían acceder a becas, salud, vivienda, capacitación y financiamiento. Enfatizó que se empoderó a la juventud, teniéndolos como protagonistas de las transformaciones económicas, sociales, políticas y culturales (IMJUVE, 2018).

Sin embargo, una de las principales críticas durante la administración de Enrique Peña fue el decreto presidencial mediante el cual se integró el IMJUVE a la SEDESOL. Rossana Reguillo, investigadora especializada en temas sobre la juventud, señaló que con esa acción los jóvenes se quedaron sin alguna institución que velara por su futuro y prevaleció una visión de tutelaje infantilizado de los jóvenes. Temas como la pobreza, la violencia, el acceso a la educación y el empleo, los derechos humanos y el acceso a las tecnologías difícilmente serían atendidos dejando a los jóvenes mexicanos en un panorama que los excluía (Corona, 2013).

El discurso del presidente Andrés Manuel al iniciar su mandato hacía referencia constantemente a que su administración sería muy diferente a las anteriores, dándole preferencia a los pobres, marginados y excluidos. Con ese objetivo, cambió el nombre de algunas secretarías, canceló obras de la administración pasada y no les dio continuidad a los pactos logrados anteriormente. Nombró proyectos prioritarios, los cuales serían la base de su proyecto de desarrollo y entre ellos destaca el que planea atender las demandas de la juventud: Jóvenes Construyendo el Futuro.

### ¿Qué ha hecho este gobierno en estos 3 años?

Durante su Tercer Informe, presentado el 1° de septiembre de 2021, el presidente Andrés Manuel López Obrador recalcó que el objetivo principal de la política social de su administración es avanzar como sociedad para que todos vivan con bienestar y alcancen mejores condiciones de vida. Su Gobierno considera a las personas como sujetos de derechos donde el Estado se encarga de promover de manera progresiva el acceso efectivo a los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales.

Por medio de los programas sociales se busca atender a la población más vulnerable con el objetivo de combatir las desigualdades y ofrecer acceso al desarrollo nacional y a una vida digna, particularmente a las niñas, niños, adolescentes, jóvenes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad, migrantes y refugiados (Presidencia de la República, 01 de septiembre de 2021).

La actual administración señala que en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 se tienen como principios rectores “no dejar a nadie atrás” y “no puede haber paz sin justicia”, por lo que el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (PJCF) se convirtió en una opción real para lograr que las y los jóvenes que no disponen de opciones para realizar una actividad productiva puedan vincularse con unidades económicas que ofrezcan alternativas de capacitación en sus comunidades (Presidencia de la República, 01 de septiembre de 2021).

En este Tercer Informe se destacaron los siguientes logros del PJCF, el cual inició el 10 de enero de 2019 y hasta el 30 de junio de 2021 ha logrado:

- Atención a 1,713,028 jóvenes que se vincularon a 220,774 centros de trabajo en todo el país.
- Las entidades federativas que concentraron el mayor número de jóvenes fueron Chiapas con 210,473, Veracruz con 173,293, Tabasco con 168,221, Estado de México con 149,248 y Guerrero con 120,910. Estas entidades suman el 48% del total de jóvenes aprendices.
- Los rangos de edad de la población atendida fueron los siguientes: 34.8% entre 18 y 21 años, 28.7% entre 22 y 24 años y 36.5% entre 25 y 29 años.
- El nivel escolar de las y los jóvenes beneficiados fue: 9.6% primaria, 26.6% secundaria, 43.5% media superior, 3.7% carrera técnica, 16.4% universidad y 0.2% posgrado.

Así mismo, se destacaron las acciones tomadas para proteger el bienestar de las y los jóvenes participantes del programa en el marco de la pandemia causada por la COVID-19:

- Se garantizó el pago directo y oportuno de la beca mensual de los aprendices.

- Se propició la posibilidad de realizar la capacitación a través de medios electrónicos a distancia.
- Se implementó un plan general de capacitación a distancia para aprendices.
- Permanecieron abiertos los registros para nuevos centros de trabajo y aprendices, dándoles prioridad a los municipios con mayor número de pérdidas de empleo.

Aunado a lo anterior, durante la evaluación del PJCF desde Xochimilco en la Ciudad de México, el 24 de septiembre de 2021, el presidente López Obrador compartió que concibió el programa mucho antes de llegar al cargo que hoy ocupa porque durante el periodo neoliberal únicamente se les llamó de manera despectiva “ninis” a los jóvenes que ni estudian ni trabajan. El mandatario también resaltó que ayudar a la gente humilde, a los pobres y a los jóvenes es lo que nos garantiza la paz y tranquilidad. “Si abandonamos a los jóvenes, los dejamos en condiciones de indefensión y pueden ser enganchados y pueden estar engrosando las filas de la delincuencia. Ahora es distinto. Hay que atender las causas y por eso este programa [PJCF] es fundamental.”

Sin embargo, las evaluaciones realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) al PJCF en 2019 y 2020 muestran que este programa prioritario posee debilidades serias desde su diseño. Por ejemplo, en las Reglas de Operación 2020 no se especifica que los jóvenes deben declarar que no estudian y no trabajan, lo cual resulta relevante porque puede dar lugar a imprecisiones, por ejemplo, una persona en situación de exclusión laboral puede estar realizando una actividad remunerativa informal, por lo que tal categoría no es equivalente a no trabajar y no estudiar.

Del mismo modo, CONEVAL (2020) encontró que, aunque en el diagnóstico del PJCF se citan estudios que relacionan la capacitación con la inserción laboral de los jóvenes, no se especifica qué características, tales como la duración y las condiciones, debería tener dicha capacitación para lograr los objetivos que persigue el programa. Tampoco se refieren estudios ni se cuenta con argumentos que justifiquen el monto de las becas, su temporalidad y las razones por las cuales el apoyo es homogéneo. Es decir, el monto y la duración de los apoyos no varía en función del sexo, adscripción étnica, nivel de escolaridad, grado de marginación de la localidad de residencia o nivel de violencia municipal, aún cuando en el mismo diagnóstico se reconoce que estas variables constituyen obstáculos que dificultan la inserción laboral de los jóvenes.

Se recalca que no existen definiciones operativas de los elementos del problema que el PJCF busca atender lo cual da lugar a diversas interpretaciones. Por ejemplo, no existe definición operativa de las categorías empleabilidad e inclusión social, por lo que su uso genera incertidumbre sobre las

contribuciones que se espera tener, particularmente inclusión social que al ser un concepto multidimensional no alude únicamente a cuestiones laborales (CONEVAL, 2020).

Se identificaron complementariedades del PJCF con el Subprograma Apoyos de Capacitación para la Empleabilidad de la STPS, con el Programa Articulación de Políticas Integrales de Juventud del Instituto Mexicano de la Juventud, con el Programa de Microcréditos para el Bienestar de la Secretaría de Economía y con el Programa Sembrando Vida de la Secretaría de Bienestar (CONEVAL, 2020), lo cual resalta la importancia de diseñar correctamente las intervenciones gubernamentales y de contar con un padrón actualizado de beneficiarios, pues se corre el riesgo de que una misma persona pueda estar inscrito a varios programas que buscan el mismo objetivo.

De acuerdo con los Lineamientos para la operación del PJCF publicados el 28 de junio de 2019 y las Reglas de Operación del PJCF publicadas el 10 de febrero de 2020 en el Diario Oficial de la Federación los cambios más significativos han sido:

**TABLA 19. Principales cambios del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro**

Cambio	Lineamientos 2019	Reglas de Operación 2020
Monto de la beca	\$3,600 pesos mensuales	\$3,748 pesos mensuales
Capacitación en el Centro de Trabajo	Estará orientada a la adquisición o fortalecimiento de habilidades técnicas y blandas por un periodo de máximo 12 meses.	Impartida por un Centro de Trabajo registrado, la cual estará orientada a la adquisición o fortalecimiento de habilidades técnicas y hábitos de trabajo, de acuerdo con el Plan de Capacitación registrado, por un máximo de 12 meses.
Constancia de Capacitación	Describe la formación recibida y las habilidades desarrolladas durante la permanencia en el Programa.	Ya no se hace mención de esta constancia.
Objetivo General	Aumentar la empleabilidad y la inclusión en el mercado laboral para los jóvenes entre 18 y 29 años que no estudian y no trabajan, a través de capacitaciones en el trabajo.	Incluir en actividades productivas a jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan, propiciando la conexión de los mismos con unidades económicas dispuestas y con posibilidad de brindarles capacitación en el trabajo.

Cambio	Lineamientos 2019	Reglas de Operación 2020
Población Objetivo	Se dará prioridad a los solicitantes que habiten en zonas con población mayoritariamente indígena, con mayor grado de marginación y con altos índices de violencia. Asimismo, podrán incorporarse aquellas personas identificadas mediante visitas domiciliarias y entrevistas casa por casa, recorridos y trabajo de campo realizados por el personal administrativo asignado para tal efecto conocido como “Servidores de la Nación”, para el Censo de Bienestar.	Se dará prioridad a las y los jóvenes solicitantes que habiten en municipios de alta y muy alta marginación, con altos índices de violencia y a integrantes de grupos históricamente discriminados.
Operación y entrega de apoyos	No se menciona	La operación del Programa, así como la entrega de apoyos descritos podrán suspenderse, aplazarse o extenderse a las y los beneficiarios, previo aviso de la Plataforma Digital u otros medios disponibles, por motivos de causa mayor o caso fortuito ajenos al control de la UPJCF o la STPS.

Fuente: Elaboración del ONC

Sobre los cambios identificados en la tabla cabe mencionar que la beca se ajusta considerando el salario mínimo, por lo que cada año el monto es diferente. Respecto a la capacitación, se cambió la adquisición de habilidades blandas por hábitos de trabajo, sin que quede clara la justificación del cambio o en qué consiste cada categoría. En 2020 ya no se menciona la Constancia de Capacitación que se entregaba a los beneficiarios, por lo que no se sabe si ya no se le da seguimiento a que los becarios concluyan satisfactoriamente la adquisición de habilidades.

Los cambios más significativos son los relacionados con el objetivo general y la población objetivo. El objetivo pasó de buscar empleabilidad e inclusión en el mercado laboral a través de capacitaciones a únicamente incluir en actividades productivas a los jóvenes donde la capacitación es una posibilidad. La población objetivo ya no podrá ser identificada por los “Servidores de la Nación” y se incorporó a los grupos históricamente discriminados, grupos que tampoco quedan definidos con claridad. Los cambios

más que obedecer a mejoras derivadas de la implementación parecen una improvisación basada en las capacidades de la Secretaría de Trabajo.

El CONEVAL (2020) ha recomendado incorporar a la mecánica operativa los principios de progresividad y equidad. El primero se refiere al diseño de mecanismos efectivos para favorecer que la inversión social se destine a los estratos de población de menores recursos; el segundo, al reconocimiento de sectores poblacionales que enfrentan barreras diversas que obstaculizan su acceso a bienes y servicios necesarios para promover su desarrollo. Es importante que el programa incorpore la perspectiva de género, estrategias multiculturales y esquemas diferenciados en favor de los jóvenes con mayores rezagos sociales. También se requieren estrategias para los jóvenes no escolarizados o que no tienen acceso a las tecnologías de la información.

El PJCF tiene como población potencial a 4,087,561 jóvenes, de los cuales 2.3 millones son la población objetivo y la población atendida acumulada asciende a 1,565,128 de jóvenes, de los cuales se atendieron a 1,120,543 en 2019 y a 444,585 en 2020 (CONEVAL, 2020). El programa recibió 40 mil millones de pesos en 2019, 24,958 millones en 2020, 20,600 millones en 2021 y para 2022 se proyecta que recibirá 21,196 millones. Destaca que, dentro de los proyectos prioritarios de esta administración, este programa es el que mayor recorte presupuestal ha tenido.

Dayra Vergara Vargas, coordinadora nacional del programa señaló que se están implementando acciones para atender a jóvenes con antecedentes penales o que están en tratamiento por adicciones como una forma de lograr su reinserción a la sociedad. Los candidatos deben ser jóvenes no reincidentes, jóvenes que aún no tienen una sentencia, jóvenes próximos a ser liberados o jóvenes en fase de reinserción (Becerra, 05 de noviembre de 2021). En caso de que esto sea publicado en el DOF, se estaría de nuevo frente a un nuevo cambio de población objetivo.

### **¿Qué pasará si no se hace algo al respecto?**

Una investigación de Animal Político y Data Cívica (2021) sobre el PJCF encontró que en diversos estados del país se han denunciado irregularidades relacionadas con el uso indebido del programa, por ejemplo, algunos servidores públicos obligan a los becarios a realizar actividades que nada tienen que ver con el objetivo del programa como promoción electoral a favor de determinados candidatos, mientras que a otros jóvenes algunos empleadores los obligan a entregar de 200 a 300 pesos mensuales por supuestos gastos de ayuda.

La investigación también señala que los beneficiarios no se localizan en municipios con más desempleo, mayor marginación o los más violentos. En 17 municipios hay más becarios que jóvenes que no estudian ni trabajan. En 9 de los 20 municipios con mayor tasa de homicidios dolosos en 2019 no hubo un solo becario registrado. En 7 de los 20 municipios con mayor

desempleo de jóvenes no hubo ni un becario (Roldán y Data Cívica, 14 de septiembre 2021).

La evidencia muestra que el mal diseño del PJCF ha derivado en que no se encuentre operando donde se encuentra su población objetivo, aún no existe claridad sobre los resultados que se desean obtener con su implementación y con el cambio de población objetivo cada año resulta difícil evaluar sus logros. Al ser el programa prioritario para atender a los jóvenes resulta interesante notar que tiene complementariedades con otros 4 programas federales, por lo que se vuelve más urgente atender las recomendaciones sobre progresividad y equidad. El mal uso del programa también debería encender alertas sobre el uso electoral o clientelar que se está haciendo, pues las consecuencias de ello generan efectos negativos para la sociedad democrática.

Cabe recordar también que a pesar de que el discurso presidencial es reiterativo sobre el efecto de este programa en la paz, al asegurar que de esta manera se le quita ejército de reserva al crimen, la política social no es política de seguridad. Incluso, asegurar que la pobreza o la falta de oportunidades llevan necesariamente a los jóvenes a delinquir es una visión incompleta del problema, pues como lo ha señalado el ONC en el reciente estudio “Reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes por grupos delictivos. Acercamiento a un problema complejo” son varios factores a nivel individual, relacional, comunitario y social los que van sumando vulnerabilidades que orillan a los jóvenes a involucrarse en actividades delictivas desde edades muy tempranas.

Incluso, una de las aportaciones novedosas del mencionado estudio es el énfasis en que este involucramiento no necesariamente se da por la existencia de grandes cárteles o mafias, sino que en muchas ocasiones son familias delictuales, amigos, pandillas, familia ficticia y parejas sentimentales el medio por el cual se tiene un acercamiento con actividades delictivas. Algunos de los factores que ponen en mayor riesgo a los menores son el uso problemático de sustancias psicoactivas, abandono escolar, violencia doméstica, ausencia de madre o padre o vivir en alguna localidad con altos índices de violencia; por lo que atender el problema del involucramiento de jóvenes en actividades delictivas va más allá de otorgarles una beca mensual y capacitación por un año que no les asegura un trabajo formal pasado este tiempo.

A partir del análisis hecho se puede aseverar que la gobernabilidad de esta administración entendida desde el análisis del régimen de políticas públicas no está dando resultados frente a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran al menos 4 millones de jóvenes. El discurso presidencial criminaliza constantemente a los jóvenes en situación de pobreza, asumiendo que ingresarán al crimen organizado, sin considerar que los riesgos que enfrentan se derivan de la falta de acceso efectivo a derechos básicos que el Estado debería garantizar. El presidente López Obrador deberá encontrar la manera de mejorar su ejercicio del poder y de articular la suma de

intereses de varios actores a diferentes niveles, pues el no dar respuesta a las demandas sociales dentro de una democracia tiene costos para todos.

### **5.3 A TRES AÑOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS**

El gobierno de Enrique Peña Nieto terminó su sexenio con una deuda histórica de más de 51 mil personas desaparecidas en todo el país y miles de cuerpos sin identificar. Durante su sexenio se aprobó la Ley General en Materia de Desaparición Forzada, se integró una parte del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNB), se creó la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB) y se conformaron 8 Comisiones Locales de Búsqueda. En el área forense, el sexto informe de labores de Peña destaca que se creó un grupo para la Identificación Humana y otro para el Desarrollo del Sistema Único de Información Tecnológico e Informático.

Por su parte, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, a través del Subsecretario de Derechos Humanos, Migración y Población, Alejandro Encinas informó que la actual administración recibió en este tema, el establecimiento de una débil maquinaria institucional que no lograba dar respuesta a los requisitos exigidos por la Ley General. En palabras del subsecretario el 4 de febrero de 2019, Encinas expresó: “Ha habido avances, sin lugar a dudas, en la elaboración de leyes pero lamentablemente en su implementación, no solamente no se han cumplido con los objetivos que se han planteado en ellas, sino que se ha caído en una profunda simulación” (Gobernación, 2019).

A continuación, este capítulo tiene como objetivo analizar el avance de la Ley General a tres años de que la administración de López Obrador tomó la presidencia, a fin identificar los retos que el Estado aún enfrenta en la materia. Cabe destacar, que al ser las desapariciones una problemática que involucra a una gran número de actores con características y exigencias particulares, su análisis se llevará a cabo bajo la perspectiva de gobernanza elaborada por Jan Kooiman. Para Kooiman “la teoría de la gobernanza empieza en la diversidad, el dinamismo y la complejidad de las sociedades a ser gobernadas - y gobernándolas-. Estas sociedades necesitan orden, pero nada puede cambiar sin dinamismo” (Kooiman, 2003).

#### **Balance general de la administración federal**

El gobierno de López Obrador afronta un escenario por demás complejo en materia de desapariciones forzadas e involuntarias. Por un lado, su administración se enfrenta ante el reto de conformar una estructura estatal lo suficientemente robusta que tenga como objetivo la implementación en sus totalidad de la Ley General y, por el otro, detener el creciente número de personas desaparecidas en todo el país. Tan solo durante los tres primeros años de este gobierno, el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No

Localizadas (RNPDO), contabilizó 10 mil desapariciones más en comparación con los más de 29 mil registros contabilizados en el mismo periodo durante la presidencia de Peña Nieto. Además, este incremento en el RNPDO también coincide con el creciente número de fosas clandestinas y personas sin identificar que a diario llegan a los servicios médicos forenses en todo el país (México, 2021).

La Ley contempla a lo largo de sus diferentes artículos, la obligación por parte del Estado de consolidar un SNB que se recargue en una estructura institucional basada en los siguientes órdenes de gobierno.

**TABLA 20. Estructura institucional del SNB según estatus y observaciones**

Estructura institucional	Estatus a noviembre de 2021	Comentarios adicionales
Consejo Nacional Ciudadano	Constituido	Aprobado fuera del plazo de expedición estipulado por la Ley
Comisión Nacional de Búsqueda y Localización Grupos de Búsqueda	Constituida	
Fiscalías Especializadas	Se han constituido las 32 pero 3 no cuentan con titular (Guerrero, Querétaro, San Luis Potosí) (Directorio, 2021) 31 fiscalías (Quintana Roo es el único estado sin fiscalía o unidad especializada)	
Programa Nacional de Búsqueda	Aprobado	
Programa Nacional de Exhumaciones	Sin avances	En su mayoría estas fiscalía fueron creadas fuera del plazo de expedición estipulado por la Ley Publicado fuera del plazo de expedición estipulado por la Ley Se encuentra fuera del plazo de expedición estipulado por la Ley

Fuente: Elaboración del ONC

Hasta noviembre de 2021, el único ordenamiento jurídico que no ha presentado algún avance es el Programa Nacional de Exhumaciones a cargo de la Fiscalía General de la República (FGR). Del cual, en agosto pasado, la FGR a través de la solicitud de información 0001700196421 dio a conocer que no contaba con alguna estimación del grado de avance de dicho documento, así como una fecha tentativa para su presentación.

A la par de los lineamientos jurídicos estipulados por la Ley, en febrero de 2019, Encinas presentó ante los medios de comunicación la estrategia

federal de este sexenio en materia de desaparición forzada. Esta estrategia contempló 11 puntos centrales que a grandes rasgos tienen como finalidad reforzar las acciones de la CNB a nivel federal y estatal; la publicación e implementación de los protocolos estipulados por la Ley; el fortalecimiento de las capacidades institucionales en materia forense, además de proveer de mayor atención a familiares víctimas de personas desaparecidas y personas migrantes.

Al respecto, dos observaciones particulares se desprenden del siguiente listado. En primer lugar, como se puede observar, el subsecretario Encinas incluye la creación del Instituto Nacional de Identificación Forense, el cual no está contemplado por la Ley General o algún otro instrumento legal; y en segundo, se destaca la ausencia de un plan de trabajo con la FGR para la implementación de las fiscalías especializadas en la materia y del Programa Nacional de Exhumaciones, los cuales sí se encuentran planteados por en Ley.

1. Nombramiento del nuevo titular de la CNB
2. Conformación de comisiones locales
3. Incremento presupuestario para las acciones de búsqueda, exhumación e identificación de personas
4. Colaboración nacional e internacional para la reforma del Protocolo Homologado de Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada y la elaboración del Protocolo Homologado de búsqueda, exhumación e identificación con un enfoque diferenciado.
5. Generación de células de búsqueda inmediata
6. Implementación del Mecanismo Transnacional de Búsqueda de Migrantes desaparecidos en territorio mexicano
7. Reformular los trabajos de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV)
8. Creación del Instituto Nacional de Identificación Forense (INAID) que permita crear un sistema nacional de coordinación con todos los servicios médicos forenses en el país.
9. Desarrollo de un Sistema Único de Información Tecnológica e Informática (SUITI) para coordinar la información que se tiene en los servicios de salud, centros penitenciarios, servicios médicos forenses y otros más que contribuyan a la localización e identificación de personas.
10. Fomentar la asistencia técnica nacional e internacional
11. Aplicación de la justicia y de la ley

A noviembre de 2021, algunos ordenamientos jurídicos contemplados en la Ley General ya presentan algún grado de avance, así como una parte de la estrategia federal. Por ejemplo, el SNB ya se encuentra integrado en su totalidad, después de la conformación del Consejo Nacional Ciudadano, de las 32 comisiones estatales y el nombramiento de la titular Karla Quintana. También, ya se publicó el RNPDO, el Protocolo Homologado de Búsqueda

(PHBP) y el Protocolo Adicional para la Búsqueda de Niñas, Niños y Adolescentes, además de significativos incrementos presupuestales en la CNB.

A continuación se realiza un detallado análisis de los avances en la materia según la estrategia planteada por el gobierno federal, además de los requisitos exigidos por la Ley General.

## **Pendientes**

### **Presupuesto**

A nivel presupuestario es un hecho que durante los últimos tres años de la administración federal se ha destinado una mayor cantidad de recursos para la búsqueda e investigación de personas desaparecidas a través de la CNB. Tan solo en comparación con el 2018, año en el que la administración de Peña destinó 468.9 millones de pesos pero solo ejerció 6.6 millones, en 2020, la Comisión recibió casi 582 millones de pesos (Gobernación, 2019) de los cuales destinó más de 457 mil millones de pesos a las comisiones locales (Lineamientos, 2021). Además, la Auditoría Superior de la Federación dio a conocer que de los 45 planes de búsqueda previstos para ese año, la CNB realizó 31 y de las 114 participaciones en acciones de búsqueda se realizaron 188 (Auditoría Superior de la Federación, 2020).

En materia presupuestal, uno de los temas pendientes fue mencionado por la comisionada Karla Quintana a principios de 2021, quien reconoció que si bien ha habido un incremento sustancial en las aportaciones destinadas a las comisiones estatales por parte del federal, los gobiernos estatales aún carecen de partidas presupuestales fijas que garanticen la complementariedad de dichos ingresos.

### **Búsqueda**

Como parte de los requisitos estipulados por la Ley General, es obligación de la CNB consolidar las comisiones estatales en cada uno de los estados. Por lo que en enero de 2021, a fin de darle cumplimiento a este requisito, la comisionada Quintana anunció en conferencia de prensa la conformación de las 24 comisiones locales que aún estaban faltantes desde el inicio del sexenio.

La conformación de estas comisiones, sin lugar a duda se leen como un gran avance que permite promover los trabajos de coordinación con el resto del SNB, a fin de incentivar los procesos de búsqueda e identificación de personas en todo el país. En este sentido, el tercer informe de gobierno de esta administración dio a conocer que durante el 2021, los subsidios federales permitieron que 20 comisiones dirigieran sus proyectos a acciones de identificación y localización de personas, así como a la construcción de centros de resguardo (México, 2021)

Sin embargo, es de destacar que para una completa valoración del salto institucional de lo que esto representa, aún hace falta información al respecto. Por ejemplo, se desconoce el nivel de consolidación de cada una de las comisiones respecto al número de personas con el que cuentan y el grado de avance que han logrado obtener en la búsqueda e investigación de casos cometidos en sus estados. Tampoco se conoce el número de cursos de especialización, capacitación y actualización que han realizado en los últimos años, o tan solo, el tipo de instalaciones que tienen para llevar a cabo sus funciones. Tan solo en el Directorio de Comisiones Locales a octubre de 2021, la CNB señala que en Guerrero, Querétaro y San Luis Potosí, dichas comisiones aún se encuentran bajo la responsabilidad de figuras nombradas como “encargadas de despacho”.

A través del trabajo del ONC se ha identificado que en materia de desapariciones forzadas, los gobiernos estatales son probablemente el eslabón más débil en el fortalecimiento de las comisiones, y en general, en la construcción de instituciones que tengan como finalidad reducir el número de personas desaparecidas en estas entidades. Por ejemplo, en junio pasado, el ONC realizó una serie de cuestionarios a los candidatos y candidatas a las gubernaturas de Chihuahua, Colima, Nuevo León, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas, a fin de conocer y evaluar las propuestas planteadas durante sus campañas en materia de seguridad y justicia. Sin embargo, la desaparición de personas, fue un tema que en la mayoría de las propuestas se mantuvo como ausente al no estar en el radar de las prioridades de las y los candidatos (ONC, 2020).

Respecto al punto 5 y 6 del listado elaborado por Encinas, Generación de células de búsqueda inmediata e Implementación del Mecanismo Transnacional de Búsqueda de Migrantes desaparecidos en territorio mexicano, no se identificó algún pronunciamiento o avance emitido por la CNB o alguna otra institución durante los últimos 3 años de gobierno.

### **Servicios médicos forenses e identificación humana**

En materia forense también se han presentado algunos avances importantes, pero aún se está lejos de alcanzar lo estipulado por la Ley General. En principio se observa que, durante estos tres años, la CNB reportó la construcción de dos centros de identificación humana; uno en Saltillo, Coahuila el cual tiene como objetivo conocer la identidad de restos humanos encontrados en Chihuahua, Durango, San Luis Potosí y Coahuila (Fernández, 2019) y el segundo en San Luis Potosí que su primera etapa fue inaugurada a principios de febrero pasado. A inicios de 2021, el subsecretario Encinas anunció otro centro más que será construido en Sonora con una inversión de 60 millones de pesos, el cual tendrá como objetivo ser un centro regional de identificación forense para el noroeste del país (Moreno, 2021). Además, adicional a los dos centros de identificación humana anunciados por Quin-

tana, la comisionada también informó de tres centros de resguardo forense en El Mate, Tamaulipas y dos unidades móviles en Sonora (Quintana, 2021).

Por otro lado, el reporte emitido por la ASF también informó que el Banco Nacional de Información Genética (BNIG) concluyó en 2020 la primera de tres etapas de implementación mediante la entrega de servidores CODIS (sistemas de índice combinado de ADN) a cinco laboratorios regionales de genética forense de la FGR ubicadas en las zona centro, noroeste, occidente, sur y suroeste; así como a 5 fiscalías estatales que tienen laboratorios de genética forense (ASF, 2020).

Respecto a estos avances se desprenden diferentes observaciones. En principio, se reconoce la inversión y el interés que el gobierno federal ha promovido para involucrar conocimiento científico en materia forense tanto a nivel nacional como internacional. Sin embargo, como se desarrolló en el tercer fascículo del ONC publicado en 2019, *Desapariciones Forzadas e involuntarias: crisis institucional forense y respuestas colectivas*, se mantiene una preocupación latente por la carencia de recursos económicos en los SEMEFOS y la falta de recursos tecnológicos y de personal especializado que labore en estos centros de alta especialidad.

Por otro lado, uno de los objetivos planteados por el propio gobierno federal que aún no muestra algún tipo de avance es la implementación del INAID anunciada por Encinas en febrero de 2019. Este instituto, si bien es una propuesta frecuentemente mencionada en los servicios forenses y otras autoridades vinculadas con el tema, no aparece en el texto de la Ley General ni en algún otro instrumento jurídico.

Finalmente, de sobremanera preocupa la falta de avances en el Programa Nacional de Exhumaciones y la aparente falta de compromiso por parte de la Fiscalía para responder a este tema. Desde el inicio de esta administración, la Fiscalía se ha mostrado como una autoridad ausente durante diferentes eventos en donde su papel es fundamental como la presentación del MEIF, del RNPEDNO, el PHBP y la estrategia del gobierno federal en febrero de 2019.

### **Registro estadístico**

El RNPEDNO es otro de los avances más importantes que ha tenido la CNB en su propósito por cumplir con la Ley General, así como por proponer otro instrumento sustituto al Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED). El nuevo registro fue presentado en noviembre de 2019 por la Secretaría de Gobernación, el subsecretario Encinas y la titular de la CNB quienes señalaron que entre los atributos de este nuevo instrumento estaba el generar reportes de manera anónima, la homogeneización en los criterios de recepción y presentación de datos, así como una mayor eficiencia en los procesos de intercambio de información entre diferentes dependencias de gobierno.

Sin embargo, posterior a la publicación del RNPED, diversas organizaciones de la sociedad civil, especialistas y familiares (ONC, 2020) generaron importantes observaciones al nuevo Registro entre las que destacan: el limitado uso y consulta de los datos proporcionados al usuario, y la ausencia hasta el momento, de una metodología clara que permita conocer el destino de los datos integrados desde el RNPED, así como los procesos de verificación y validación de datos al interior de la misma CNB. Cabe destacar, que por sí sola, la ausencia en la claridad de los procesos metodológicos implementados para el registro, viola el artículo 109 de la propia Ley General, la cual cita: “El Registro Nacional puede ser consultado en su versión pública, a través de la página electrónica que para tal efecto establezca la Comisión Nacional de Búsqueda, de conformidad con lo que determine el protocolo respectivo y las disposiciones jurídicas aplicables en materia de transparencia y protección de datos personales” (Ley General, 2021).

Un caso similar al RNPED que no fue presentado por el subsecretario Encinas en su listado, pero que sí aparece en la Ley General con fecha de vencimiento para su elaboración y presentación en 2020, es el Registro Nacional de Fosas Comunes y Fosas Clandestinas a cargo de la CNB. Este registro fue dado a conocer en junio de 2021 mediante la comisionada Quintana, pero una vez más, careció de una metodología que permitiera validar los datos presentados por esta institución, además de algún instrumento para su consulta pública.

Respecto al SUII hasta el momento tampoco se han registrado avances sustanciales más allá de la presentación de su página internet (<http://suii.segob.gob.mx/busqueda>). Lo cual representa un alto en la construcción del Banco Nacional de Datos Forenses y del Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y no Reclamadas previstos en la Ley General para su culminación desde enero de 2019. Durante los últimos meses, la FGR ha emitido diversos posicionamientos en los que señala a la CNB por la falta de notificaciones respecto al avance de este sistema (Herrera, 2021)

### **Atención y búsqueda de migrantes**

La ausencia de metodologías claras, así como la falta de avances en el INADI, el SUII, el mecanismo transnacional de búsqueda de migrantes y otros más preocupa de sobremanera y a estas alturas, corren el riesgo de volverse propuestas completamente inviables para su consolidación durante esta administración.

### **Atención a víctimas**

El abandono que ha sufrido la CEAV desde el inicio de esta administración federal, ha sido una de las críticas más recurrentes por parte de familiares y organizaciones de la sociedad civil (Xantomila, 2021; i(dh)eas, 2021). Por un lado, éstas han ido desde las declaraciones de la ex titular Mara Gómez

quien a mediados de 2020 denunció la intención del gobierno por recortar los fondos de esta Comisión, además de declarar que durante su titularidad se había encontrado con importantes resistencias, amenazas y ataques en su contra (Redacción, 2020). Ante este contexto, meses después, Andrés Vázquez fue designado como responsable de despacho, pero únicamente logró cumplir 6 meses en el cargo (Angel, 2021). Hasta el momento, la CEAV no cuenta con un titular a la cabeza de este organismo.

Es fundamental destacar que la CEAV es una deuda pendiente heredada por el gobierno anterior, pero que la administración actual no ha podido solventar hasta el momento. Tan solo a principios de marzo de 2020, entre lo más relevante destaca que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) emitió un reporte en el que informó que durante los trabajos concluidos a principios de ese año se identificaron más de 2, 400 expedientes rezagados y que no han sido inscritos en el Registro Nacional de Víctimas (RENAVI). También, la ASF informó que durante las inspecciones realizadas no se detectaron mecanismos de colaboración interinstitucional entre las dependencias y entidades públicas que integran el Sistema Nacional de Víctimas (Auditoría Superior de la Federación, 2020).

### **Colaboración institucional**

Respecto a la participación de expertos internacionales para la estandarización y certificación de procesos y técnicas aplicadas en otras partes del mundo, se aprecia como positivo la amplia acogida que la CNB ha realizado en materia forense. De manera especial, se destaca el trabajo conjunto que los últimos años han tenido colectivos y algunas comisiones locales con la agencia alemana GIZ, la Cruz Roja Internacional y otras comisiones de búsqueda de personas en América Latina, como los equipos argentinos, colombianos, de El Perú y El Salvador (GIZ, 2021).

### **Publicación de protocolos y lineamientos**

Respecto a los protocolos estipulados por la Ley que ya han sido aprobados y publicados por el Diario Oficial de la Federación (DOF) se desprenden los siguientes comentarios. En principio, a pesar de los prolongados retrasos en sus publicaciones y los comentarios emitidos por parte de organizaciones de la sociedad civil y especialistas, se observa como positivo que hayan entrado en vigencia: el Protocolo Homologado de Búsqueda (PHBP) (Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, 2021), el Protocolo Adicional para la Búsqueda de Niñas, Niños y Adolescentes (Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, 2021), el Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF) y el RNPDO.

El primero, el PHBP fue publicado en el DOF en octubre de 2020 con casi un año de retraso en su presentación, pero su contenido, representa un paso fundamental en la diferenciación de las búsquedas y la construcción de pro-

cesos instituciones que activan y dan continuidad a la búsqueda de personas, de la mano con los familiares y otras organizaciones civiles e internacionales. Su aprobación representó una línea base para la creación del Protocolo Adicional para la Búsqueda de Niñas, Niños y Adolescentes, además de que considera a otros agentes involucrados en las búsquedas como las comisiones locales y las responsabilidades atribuibles a las fiscalías estatales, a la FGR y otras autoridades de gobierno.

Entre las observaciones emanadas para estos protocolos, algunas organizaciones de la sociedad civil y especialistas han señalado (i(dh)eas, 2020), la falta de incorporación de instalaciones estatales como potenciales lugares de búsqueda; la falta de clarificación entre los roles desempeñados por la CNB y las comisiones locales; la ausencia de plazos concretos en los que tienen que actuar las autoridades responsables; y la necesidad de profundizar en la utilización e intercambio de información entre los agentes involucrados en las búsquedas, particularmente las realizadas por análisis de contexto; entre otras más.

Por su parte, el MEIF fue presentado a finales de agosto pasado y representa una de las primeras alternativas jurídicas que tienen como objetivo central responder ante la crisis forense en el país. Su creación representa para los familiares que están en búsquedas independientes y los colectivos, un primer reconocimiento por parte del Estado mexicano ante el número creciente de personas que están siendo recuperadas en fosas clandestinas, hospitales o morgues y que aún no han sido identificadas (ONU, 2021). También, mediante el Mecanismo, el Estado asume su responsabilidad en la materia por la falta de capacidades institucionales en los servicios médicos forenses y los ministerios públicos.

Especialistas, familiares y las mismas autoridades han reconocido en diferentes espacios, que una de las limitantes más importantes del MEIF radica en la necesidad de contar con la voluntad y participación de autoridades que estén involucradas en el proceso de identificación de personas. Por ende, esta debilidad jurídica con la que constantemente está relacionado este instrumento ha reabierto la necesidad de insistir a las autoridades en la reapertura de la propuesta de la Ley General del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (Ley General, 2021). Por ejemplo, es probable que una de las limitantes más importantes con las que se enfrentará este Mecanismo durante sus actividades diarias, radicará en la falta de colaboración y transparencia con que las Fiscalías y los servicios médicos forenses han actuado en diversas ocasiones, como ante la publicación del “Análisis de las Capacidades de los Servicios Médicos Forenses del país” (Pradilla, 2021)

Al respecto, como parte del estudio elaborado por el ONC se documentó mediante entrevistas a familiares y autoridades de la CNB que los resultados emanados de este diagnóstico, ahora considerado por la FGR como “inexistente” dimensionaba la falta de personal, equipamiento y de procesos con

los que cuentan las autoridades para dar soluciones frente a la crisis de personas desaparecidas en el país (Pradilla, 2021; ONC, 2020)

El balance elaborado por el ONC entorno a la actuación del gobierno federal frente a la implementación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, destaca que en primera instancia es posible observar un avance sustancial en una gran parte de más de la mitad de los 11 ejes planteados por Encinas a principios de 2019. Sin embargo, durante este tiempo también ha sido evidente que en materia de desapariciones hay importantes espacios en donde la falta de gobernabilidad es notoria.

En principio, destaca la ausencia de la FGR y las fiscalías estatales como autoridades ausentes pero inalienables según la propia Ley General en los procesos de búsqueda, investigación e identificación de personas desaparecidas en el país. Su falta de interés e involucramiento ha sido notoria desde el inicio de la administración de López Obrador, y en consecuencia, durante estos años, la CNB ha sido un ente independiente que trabaja bajo directrices unidireccionales que de poco o nada influyen en el papel que les corresponde a las fiscalías.

Respecto a lo anterior, a reserva de generar otros análisis a profundidad, una hipótesis derivada de esta falta de comunicación y trabajo entre la CNB y la FGR, es que ambas autoridades mantienen diferentes modelos de gobernanza como los contemplados por Kooiman (2008) que limitan la comunicación entre ambas. Por ejemplo, mientras que la CNB entiende su actuación como parte de un sistema de trabajo basado en subsistemas en donde cada miembro del Sistema Nacional de Búsqueda tiene un papel central; la FGR se asume como un ejecutor que basa sus decisiones desde un sistema completamente jerárquico basado en la emisión y recepción de resoluciones. De manera particular, esta última configuración institucional resulta de lo más excluyente en los procesos de la búsqueda de verdad y justicia para las víctimas y sus familias.

En este sentido, es fundamental recordar que la desaparición de personas en el país es un fenómeno altamente complejo por la cantidad de actores, espacios y tiempos en los ocurre a diario, y por lo tanto, exige la construcción de sistemas gubernamentales integrales que garanticen una efectiva y pronta respuesta ante este delito.

#### **5.4 LA POBREZA Y CRIMINALIDAD EN EL DISCURSO Y EN LA PRAXIS**

Analizar la apuesta en torno a la pobreza y la criminalidad es el tema de este apartado. Conviene iniciar puntualizando las nociones que dan forma a esta reflexión para desde ahí observar el trabajo gubernamental.

Las nociones de *pobre* y *pobreza* son ideas que en general están cimentadas sobre estereotipos que tipifican la *pobreza* como una situación de carencia de dinero y a la persona en pobreza como quien no cuenta con lo necesario para vivir de manera digna y que, por lo mismo, está necesitado

de auxilio para satisfacer sus necesidades básicas de casa, vestido o alimento. Habitualmente relacionamos a la persona en situación de pobreza con la noción que tenemos del dinero, por lo que es pobre quien no lo tiene o el que tiene poco. Desde la economía política, los teóricos han explicado y caracterizado a la pobreza como una consecuencia concomitante de la industrialización, el desarrollo y la modernidad. Con el tiempo la conceptualización de la pobreza ha evolucionado hasta llegar a tener una noción de pobreza multidimensional con base en la cual se estiman los indicadores que describen a la población que vive en pobreza, pobreza extrema o pobreza moderada.

De acuerdo con el CONEVAL, la pobreza multidimensional en México se mide a partir de tres espacios analíticos: el bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial. Estos a su vez están determinados por nueve dimensiones, a saber; ingreso corriente *per cápita*, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de vivienda, servicios básicos en la vivienda, accesos a la alimentación nutritiva y de calidad, grado de cohesión social y grado de accesibilidad a carretera pavimentada. Con base en ello, una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social y sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (CONEVAL, 2021).

Bajo estas consideraciones el CONEVAL reporta que para el 2020, 35.4% de la población mexicana vive en situación de pobreza moderada y que 8.5% vive en pobreza extrema. Por lo que se considera que 43.9% de los mexicanos están en condición de pobreza. Los registros indican que 67 de cada 100 mexicanos tiene al menos una carencia social, y 23 de cada 100 tienen al menos tres carencias sociales vinculadas con el rezago educativo, la salud, la vivienda o la alimentación. Antes de la pandemia por coronavirus el Índice de Pobreza Multidimensional 2019 de las Naciones Unidas estimaba que, en 101 países mil 300 millones de personas eran pobres en múltiples dimensiones. Meses después y como resultado de las perturbaciones ocasionadas por la pandemia de COVID-19 se estima que unos 100 millones de personas pasaron a formar parte de la cifra de quienes viven en extrema pobreza. En México existen casi 56 millones de personas que viven en pobreza en una o varias de las dimensiones que la comprenden (CONEVAL, 2021). Erradicar la pobreza es una utopía de todos los gobiernos y resulta un objetivo permanente al que las organizaciones internacionales dedican esfuerzos cada día.

Mientras tanto, la criminalidad en su concepción más sencilla se refiere al número de infracciones cometidas sobre la ley penal, por individuos o una colectividad en un momento y lugar determinado. Esta noción se usa muchas veces como sinónimo de delincuencia. En México, la incidencia delic-

tiva es un fenómeno cuya trayectoria ha mostrado una tendencia creciente desde que es reportada en las estadísticas oficiales. Las cifras de comisión de delitos que mensualmente publican las autoridades competentes detallan que el homicidio doloso, los delitos patrimoniales, el secuestro y la trata de personas, así como la violencia familiar, la violación y el narcomenudeo son las conductas criminales de mayor impacto en la sociedad. La difusión más accesible de estas estadísticas poco nos dice del perfil socioeconómico de los delincuentes; presuntos o confesos, sin embargo, de diferentes formas se ha creado un estereotipo que asocia de manera casi automática a la delincuencia con la pobreza.

Cuando se explican las causas de la criminalidad y la violencia que se viven en un lugar determinado, un argumento es recurrente: el vínculo entre la pobreza y la falta de oportunidades produce delincuentes. Con este punto de partida se diseñan acciones gubernamentales para atender el problema, en la lógica de que una sociedad con menos pobreza provoca menos violencia y una incidencia delictiva más baja. Aunque la pobreza es un factor de riesgo, no es el único ni es el más determinante; el número de crímenes registrados en cada lugar es el resultado de la suma de diversos factores y actores sociales, políticos, económicos y culturales que intervienen en la comisión de un delito.

Pese a esto, con un énfasis mayor al de sus antecesores, el actual gobierno sigue la lógica de vincular la pobreza a la criminalidad y sin una planeación clara, diagnosticó como una de las principales causas de la inseguridad y las conductas delictivas a la condición de pobreza de las personas. Esta administración federal ha impuesto su estilo destacando como prioridad lograr el bienestar de las familias mexicanas por lo que el eje rector de la política social del Plan Nacional de Desarrollo está basado en el principio: **Por el bien de todos, primero los pobres**. Bajo esa premisa y con 17 programas prioritarios la administración federal ha puesto en marcha su política social con la idea de dar atención preferente a la población vulnerable. Ubicándonos en la mitad del periodo de gobierno de Andrés Manuel López Obrador importa revisar qué ha pasado con los presupuestos básicos de su gobierno cuya narrativa insiste en que su gobierno privilegia la atención a los pobres como pilar en la construcción de un país seguro y en paz.

En este contexto, las cifras oficiales indican que para agosto de 2021 y luego de 34 meses de la actual administración federal llegamos a una cifra récord de 100 mil homicidios dolosos; 91 mil desaparecidos; además el feminicidio, la trata de personas, el narcomenudeo, la extorsión, la violencia familiar y las violaciones se encuentran en máximos históricos. La violencia en el país no cesa. Justo en los días en que se escriben estas líneas, en Michoacán se registró un tiroteo contra 20 jóvenes que se encontraban en una cervecería, nueve de los cuáles murieron tras el ataque. Las autoridades informaron que se trató de un enfrentamiento entre bandas rivales del cri-

men organizado, sicarios específicamente. Mientras tanto, la Sexta Brigada Nacional de Personas Desaparecidas luego de trabajar por dos semanas en 13 municipios del estado de Morelos, reportaron el hallazgo de al menos diez puntos de inhumación clandestina.

El Tercer Informe de Gobierno presentado en septiembre del presente año detalla que la inversión social asciende a más de 170 mil millones de pesos los cuales se destinan a las y los adultos mayores, jóvenes, personas con discapacidad y a las niñas y niños hijos de madres trabajadoras. “Con esto se contribuye a reducir los niveles de violencia e inseguridad al garantizar que la población más pobre de nuestro país tenga un ingreso mínimo que permita satisfacer las necesidades básicas”, indica el documento. Aunque en la narrativa oficial persiste la idea de que incrementar la cobertura de subsidio a los pobres trae como consecuencia lugares más seguros y menos violentos, en la práctica resulta difícil demostrar esa correlación, en primer lugar porque no existen indicadores oficiales que den cuenta de ello y en segundo lugar, porque aún siguiendo la lógica del gobierno, pese a los recursos que ha invertido en la atención a los pobres, la intensidad de la violencia no ha disminuido en los tres años de trabajo de esta administración.

En seguida se exponen algunos elementos relevantes de la postura del gobierno anterior respecto a la estrategia de seguridad, la forma en que nuestro actual gobierno pone en marcha su propuesta, qué ha pasado en estos tres años de gobierno y qué se vislumbra en el resto de su administración en torno al tema. La pregunta guía de este apartado es conocer cómo se ha operado la asistencia a las poblaciones vulnerables y si de alguna forma eso se vincula a contextos con menos inseguridad y violencia; ¿es efectiva esta política asistencialista?

### **Criminalidad y pobreza: relación directa imperfecta**

México atraviesa por una enorme crisis de violencia social, probablemente la más grande de su historia. Esto ha incitado el ensayo de varias explicaciones. La más socorrida es la que señala a la pobreza y a la falta de oportunidades educativas como los orígenes de índole estructural, que deben ser atendidas por las políticas públicas. Una sociedad menos pobre y más educada, se piensa, acarreará una incidencia delictiva más baja, incluida la que involucra dosis notorias de violencia (Millán, 2019). Estudios en diversas partes del mundo han cuestionado esa asociación; encontrando mayor evidencia en cuanto a que una mayor educación trae consigo un menor grado de delincuencia; no obstante, el lazo de la delincuencia con la pobreza es menos contundente.

En nuestro país se ha encontrado que la violencia prolifera ahí donde la comunidad es más próspera; mientras tanto, en entidades como Oaxaca y Chiapas no se manifiesta, ni lejanamente, en similares proporciones, a pesar de ser catalogados como estados con mayores grados de pobreza (Millan,

2019). Sin ser este el lugar para explicar las múltiples formas en cómo estas variables se correlacionan, en el tabla 21 se muestra la variación de las tasas de homicidios en las 32 entidades federativas en septiembre de 2020, agosto y septiembre de 2021. Así como el porcentaje de pobreza registrado en 2018 y 2020. Esta tabla nos da una idea de cómo, según los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; Zacatecas, Baja California y Colima son los tres estados con las mayores tasas de homicidios en el pasado mes de septiembre, mientras estas entidades tienen niveles bajos de pobreza, incluso Baja California es la entidad con el menor número de personas en pobreza en el país.

La misma tabla muestra que Chiapas es el estado con el porcentaje más alto de población que vive en pobreza, lugar donde las tasas de homicidios no alcanzan el 1%. Se observan también casos como el Estado de México donde el porcentaje de pobreza aumentó más de 7 puntos porcentuales en dos años, la tasa de homicidios se ha mantenido constante (1.7). Por su parte Yucatán registra las tasas de homicidios más bajas en el país y 49.5% de su población viven en situación de pobreza.

**TABLA 21. Variación de tasas de homicidio doloso y porcentaje de pobreza por entidad federativa**

	*Tasa Homicidio doloso			% Pobreza	
	sep-20	ago-21	sep-21	2018	2020
Zacatecas	4.28	6.39	7.18	49.2	45.8
Baja California	6.19	6.17	5.14	23.6	22.5
Colima	5.11	4.53	4.79	30.4	26.7
Morelos	2.91	3.66	4.09	48.5	50.9
Sonora	3.55	4.49	3.92	26.7	29.9
Michoacán	3.21	4.17	3.88	46.2	44.5
Guanajuato	5.14	3.66	3.69	41.5	42.7
Chihuahua	4.28	5.24	3.68	26.6	25.3
Quintana Roo	3.11	3.47	2.98	30.2	47.5
Guerrero	2.54	2.61	2.64	67.9	66.4
Jalisco	1.78	1.56	1.84	27.8	31.4
Sinaloa	2.35	1.47	1.79	31.0	28.1
Nuevo León	1.43	2.00	1.74	19.4	24.3
Oaxaca	1.24	1.64	1.49	64.3	61.7
San Luis Potosí	1.88	1.97	1.38	42.1	42.8
Tamaulipas	1.26	1.48	1.35	34.5	34.9
Tabasco	1.72	1.67	1.35	56.4	54.5

	*Tasa Homicidio doloso			% Pobreza	
	sep-20	ago-21	sep-21	2018	2020
Nayarit	1.12	1.48	1.33	35.7	30.4
Estado de México	1.17	1.17	1.17	41.8	48.9
Tlaxcala	1.32	0.58	1.16	51.0	59.3
Hidalgo	0.49	0.85	1.11	49.9	50.8
Puebla	1.00	1.06	1.07	58.0	62.4
Veracruz	1.18	1.19	1.06	60.2	58.6
Campeche	0.72	1.52	1.01	49.0	50.5
Ciudad de México	0.93	0.95	0.84	30.0	32.6
Durango	0.65	0.32	0.81	38.8	38.7
Querétaro	0.56	0.55	0.74	26.4	31.3
Chiapas	0.56	0.50	0.64	78.0	75.5
Baja California Sur	0.34	0.44	0.44	18.6	27.6
Coahuila	0.54	0.44	0.44	25.5	25.6
Aguascalientes	0.15	0.65	0.36	26.3	27.6
Yucatán	0.22	0.22	0.22	44.0	49.5

Fuente: Elaboración del ONC con información de la Plataforma de Incidencia Delictiva y CONEVAL.  
\*Tasa por cada 100 mil habitantes.

Desde el punto de vista de la criminología la comisión de delitos debe estudiarse a partir de sus causas, las formas de evitarlo y la forma de actuar de las personas que lo cometen. En este sentido, la pobreza es uno de los factores de riesgo donde la delincuencia encuentra un campo fértil para reproducirse, sin embargo, no es el único elemento que la genera. Por ello cuando la narrativa de un gobierno vincula ambas nociones en una relación directa en la que el comportamiento de una variable como la pobreza impacta de manera directa y proporcional a la variable de criminalidad, puede ser una falacia desde la cual se operan programas con resultados discutibles. En estos casos las estrategias de seguridad pública y la política social se entrecruzan sin que existan diagnósticos, documentos programáticos e indicadores de evaluación claros respecto al impacto de esta política pública.

El sexenio de Enrique Peña Nieto (2013-2018) heredó un país en medio de los efectos de la estrategia calderonista de la lucha contra el crimen organizado que entre otras cosas trajo consigo un incremento en las tasas de homicidios dolosos en el país. A diferencia de su antecesor, Peña Nieto ofreció no combatir a las organizaciones criminales de manera frontal sino reducir la violencia por medio de seis líneas de acción: planeación, prevención, protección y respeto a los derechos humanos, coordinación, transformación institucional y evaluación y retroalimentación. Fue el *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y el Delito* (PNPSVD) el documento

programático que pretendía desarrollar una política nacional de prevención de la violencia y el delito en nuestro país. Junto con la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación se encargaron de la gestión, administración y coordinación del subsidio federal PRONAPRED y la coordinación de acciones preventivas implementadas por la Comisión Intersecretarial.

Tanto el PRONAPRED como el PNPSVD apostaron a la atención de factores de riesgo como son aquellas situaciones de tipo individual, familiar, escolar o social que incrementan las posibilidades de que las personas desarrollen conductas violentas o delictivas. Específicamente, el Programa establecía los siguientes factores: embarazo temprano; consumo y abuso de drogas legales e ilegales; ambientes familiares deteriorados o problemáticos; deserción escolar; falta de oportunidades laborales, informalidad y desocupación; capital social debilitado y participación ciudadana incipiente; entornos de ilegalidad; espacios públicos para la convivencia insuficientes y deteriorados; marginación y exclusión social. Las acciones se focalizaron en poblaciones con mayor índice de violencia y delincuencia, entidades y municipio que recibieron recursos económicos para operar las estrategias de intervención como: emprendimientos socio-productivos para mujeres, adolescentes y jóvenes; el fortalecimiento de ambientes familiares a través de la crianza positiva; la recuperación de espacios públicos; la reducción de las manifestaciones de violencia en las escuelas de educación básica; la disminución del consumo problemático de drogas en adolescentes; la prevención social de violencia en personas migrantes, entre otras.

Las diversas evaluaciones que se realizaron a esta parte de la estrategia de seguridad de Peña Nieto arrojaron que entre las falencias del PNPSVD estaba la asignación de recursos. La administración año con año disminuyó el presupuesto a este rubro. En 2013 asignó alrededor de 3,200 millones de pesos y para 2018 la cifra apenas alcanzó los 314 millones de pesos destinados a la prevención social. Además, los analistas destacan las 57 demarcaciones prioritarias a las que se asignaron recursos fueron seleccionadas por sus altos índices delictivos y no por los factores de riesgo para la población como los altos índices de marginación. Esto fue resultado de que el programa carecía de una metodología clara sobre para elegir a los municipios ni se presentaron indicadores para medir la efectividad de los proyectos financiados.

### **Los programas prioritarios de la 4T**

El elemento más relevante para que la estrategia de seguridad del presidente López Obrador logre su cometido es el desarrollo social. Desde su campaña y en lo que va de su administración se ha comprometido a poner atención en el crecimiento económico, en nuevas fuentes de empleo y mayores oportunidades de acceso a la educación. Además, contempla como vía para lograr

mayor bienestar de la sociedad, la recuperación del campo por medio de la reactivación de la productividad de las tierras, ya que considera que el abandono sistemático de las áreas rurales ha acarreado inseguridad y violencia.

Desde el arranque de la Administración 2018-2024 se presentaron 17 programas operados a través de 7 secretarías, con el objetivo de apoyar a los sectores más vulnerables de la población, enfocados en atender temas de mejora educativa y laboral, así como al bienestar económico y social. La población objetivo son personas con discapacidad, población de zonas rurales, estudiantes, microempresarios y jóvenes, principalmente. Como se aprecia en el tabla 22 el programa *Jóvenes Construyendo el Futuro* es el que concentró el mayor porcentaje del presupuesto asignado en 2019 que en total fue de 131.8 mil millones de pesos para los llamados programas prioritarios.

A decir del gobierno, los programas prioritarios presentan acciones orientadas a elevar la calidad y cobertura de los servicios educativos, a disminuir las diferencias de cobertura entre regiones y grupos de población y fortalecer las acciones para prevenir conductas de riesgo que propician la deserción en la educación media superior. Luego de un año de su implementación, el CONEVAL realizó un análisis donde destaca que de los 17 programas prioritarios 8 tienen claridad en su población objetivo, pero no así en el problema público que buscan resolver, mientras que 3 no cuentan con enfoque por resultados y que son; Cultura Comunitaria, Fomento a la Planeación Urbana Metropolitana y el Ordenamiento Territorial y Bienestar de las Personas en Situación de Emergencia Social y Natural.

El Programa *Jóvenes Construyendo el Futuro* (PJCF) es considerado como uno de los más importantes para esta administración. En el diagnóstico que precede su diseño se identifican diversos factores que vulneran a su población objetivo (jóvenes de 18 a 29 años) entre los que destacan, la escolarización deficiente, la pobreza, las conductas antisociales, la precariedad laboral, la migración y la perspectiva de género. El mismo diagnóstico coincide con los académicos especialistas en seguridad pública (Osorio 2012, Gómez y Merino 2012, Ramírez de Garay 2014) al enfatizar que la estigmatización social y la inestabilidad económica contribuyen a que los jóvenes asuman actitudes antisociales, incluyendo el riesgo de ser captados por el crimen organizado. Luego de la situación de violencia desatada desde el sexenio calderonista se observó que tanto los responsables de las actividades delictuales como las víctimas de la violencia han sido preponderantemente hombres jóvenes (entre 19 y 24 años) no escolarizados o con acceso limitado a la educación, son los más vulnerables a la violencia criminal. En este sentido, se destaca que los municipios que han registrado mayores tasas delictivas son precisamente aquellos con mayores tasas de deserción de alumnos y con mayor proporción de población no escolarizada. A esto se suma que de cada 100 personas sentenciadas por posesión de drogas, 67 tienen estudios de secundaria o preparatoria y 30 tienen hasta primaria

(ENPOL, 2016). Para completar el contexto, el diagnóstico destaca que para el año 2016, 82.2 % de la población de jóvenes que no trabaja ni estudia tenía un ingreso per cápita inferior a la línea de pobreza, es decir, sus ingresos no representaban el dinero suficiente para cubrir sus necesidades básicas.

A partir de estas consideraciones se diseñó el *Programa Jóvenes Construyendo el Futuro* con la idea de que su operación puede ser catalizador de los siguientes procesos:

1. Alejar a los jóvenes de las conductas antisociales que alimentan la delincuencia ordinaria.
2. Vincularlos a los procesos participativos y así empoderarlos.
3. Prepararlos para las actividades productivas, en previsión de un mayor crecimiento económico en el futuro próximo.
4. Contribuir a los procesos de construcción de paz que formarán parte de la agenda del gobierno.
5. Impulsar la reconciliación nacional al establecer como una prioridad del Estado a el bienestar de los jóvenes como protagonistas de los procesos de cooperación social.

*Jóvenes Construyendo el Futuro* vincula a personas de entre 18 y 29 años de edad que no estudian y no trabajan y que se encuentran disponibles para trabajar con empresas, talleres, instituciones o negocios donde desarrollan o fortalecen hábitos laborales y competencias técnicas para incrementar sus posibilidades de empleabilidad a futuro. Durante la capacitación, hasta por un año, los jóvenes reciben un apoyo mensual de \$4,310.00 y un seguro médico contra enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo. El programa tiene presencia en las 32 entidades federativas y de acuerdo con el Tercer Informe de Gobierno hasta junio del 2021 se han atendido a 1,713,028 jóvenes, que se vincularon a 220,774 centros de trabajo en todo el país, sobre todo en Chiapas, Veracruz, Tabasco, Estado de México y Guerrero. Las y los jóvenes beneficiados mayormente cuentan con una escolaridad básica y media superior.

Por su lado, el programa *Jóvenes Escribiendo el Futuro* subsidia a quienes cursan estudios universitarios, con la intención de que concluyan sus estudios. El informe del tercer año de gobierno indica que este programa ha dado prioridad a los planteles ubicados en municipios o localidades indígenas o de alta o muy alta marginación, así como a jóvenes de bajos ingresos, pertenecientes a pueblos originarios y afroamericanos. Se destaca como un logro de este programa tener cobertura de 55% mujeres y 45% hombres en estudios de licenciatura, alumnos que presentan un 97.5% de permanencia escolar.

**TABLA 22. Programas prioritarios por dependencia y porcentaje de presupuesto asignado**

Dependencia	Porcentaje de presupuesto asignado en 2019	Nombre del programa	Cobertura 2019
Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural	26.6%	Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos	No reportó
		Crédito Ganadero a la Palabra	12,052 pequeños productores agropecuarios (1.6% de la PO)
		Fertilizantes	No reportó
		Producción para el Bienestar	2,145,690 pequeños y medianos productores (76.6% de la población factible de apoyar)
		Desarrollo Rural	77,866 unidades de producción familiar (2.8% de la Po)
		Agromercados Sociales y Sustentable	No reportó
Secretaría de Educación Pública	17.1%	Universidad para el Bienestar Benito Juárez García	32,000 jóvenes matriculados
		Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	5,198,390 estudiantes becados
		Jóvenes Escribiendo el Futuro	300,000 estudiantes becados
Secretaría del Bienestar	17.2%	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	815,945 personas (14.1% de la PO)
		Sembrando Vida	225,306 sujetos agrarios (9.6% de la PO)
		Bienestar de las Personas en Situación de Emergencia Social y Natural	No reportó
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	6.2%	Programa Nacional de Reconstrucción	14,400 localidades (36.0% de la PO en 2019)
		Programa de Fomento a la Planeación Urbana Metropolitana y el Ordenamiento Territorial	No reportó
Secretaría de Cultura	0.3%	Cultura Comunitaria	No reportó
Secretaría de Trabajo y Previsión Social	30.3%	Jóvenes Construyendo el Futuro	1,331,240 jóvenes vinculados a programas de capacitación (57.9% de la
Secretaría de Economía	2.3%	Microcréditos para el Bienestar	349, 794 microempresarios (22.2% de la PO)

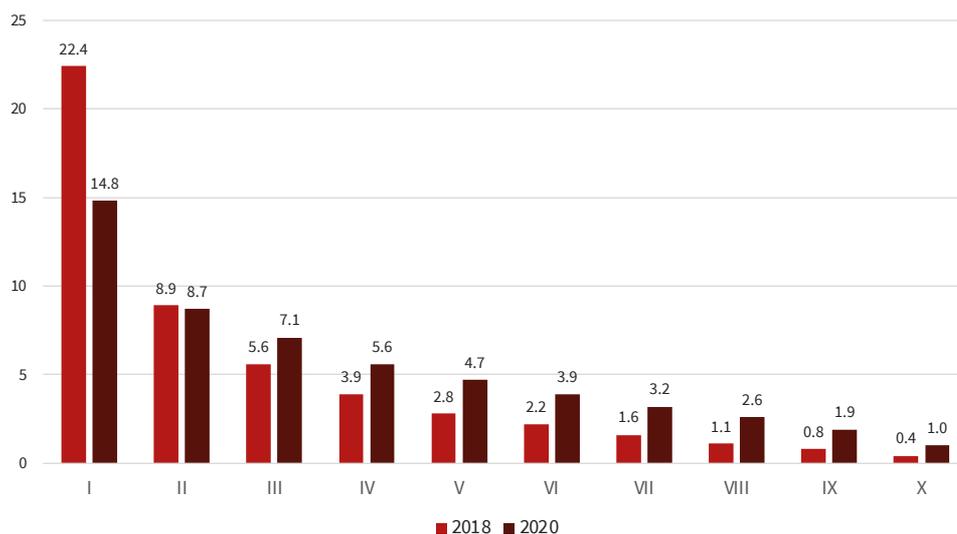
Fuente: Elaboración del ONC con datos del CONEVAL.

Si bien, los resultados reportados por el gobierno parecen alentadores, no existen indicadores oficiales que expliquen cómo han impactado en la correlación pobreza-criminalidad que es tan usada en la defensa de este estilo de política social. Fuentes abiertas han reportado que el PJCF se implementó en zonas donde menos se necesitaba y que el padrón del 2019 mostró irregularidades en el número de beneficiarios que excedían hasta en un 642% el número de población objetivo real. Al contrastar la ubicación de los centros de trabajo con los 23 municipios con más presencia de beneficiarios del programa, ninguno resultó entre las zonas del país con mayores índices de desempleo, ni la mayor población de jóvenes que no estudian ni trabajan. El mismo CONEVAL luego de un año de operación del programa advirtió que existían deficiencias en el proceso de verificación de los supuestos centros de trabajo.

Datos recientes sobre el impacto que han tenido las transferencias directas realizadas por los programas sociales del gobierno de López Obrador dan cuenta de qué en la práctica, los beneficiarios preferentes no siempre son los pobres. Como se aprecia en la gráfica 12, entre 2018 y 2020 se registró una disminución de la proporción de ingreso promedio mensual por programas sociales sobre todo entre los ciudadanos que menos tienen. En el decil I que corresponde a las personas con menores ingresos la disminución de ingreso por programas sociales es significativa, al registrarse un descenso de 7.6% en dos años. El decil II muestra un ligero descenso de 0.02%. Sin embargo, en los deciles de personas con mayores ingresos corrientes la proporción del ingreso por las transferencias de programas sociales son significativos. A partir del decil V se aprecian incrementos significativos.

Si bien las transferencias directas de los programas sociales son necesarios, sobre todo en circunstancias coyunturales como la recesión económica derivada de la pandemia por COVID-19 que vivimos desde el año 2020, no representan una solución definitiva frente a la pobreza y la desigualdad de oportunidades, mucho menos para enfrentar la incidencia delictiva de nuestro país. El gobierno de López Obrador, además muestra poca transparencia en el manejo de indicadores de seguimiento y evaluación de sus programas prioritarios, mientras, en el país la pobreza se agudiza y el crimen también.

**GRÁFICA 20. Porcentaje del ingreso mensual por programas sociales respecto al ingreso corriente total per cápita**



Fuente: Elaboración del ONC con datos del CONEVAL.

\* La gráfica se representa según decil de ingreso corriente total per cápita. Los deciles de ingresos se construyen a partir de dividir en 10 partes iguales a la población ordenada según su ingreso corriente total per cápita de menor a mayor.

## **5.5 DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, DIEZ AÑOS DE AVANCE EN EL MARCO NORMATIVO Y UNA DEUDA DEL GOBIERNO MEXICANO PARA SU GARANTÍA**

El acceso a la información pública interviene de forma directa en la prevención efectiva, identificación e investigación de actos de corrupción al interior de las instituciones gubernamentales. El estado tiene la obligación de garantizar los mecanismos necesarios para que la ciudadanía busque y obtenga información generada administrada y/o en posesión de las autoridades, dentro del marco de la Ley. Este derecho es clave en un gobierno democrático porque permite “reforzar la legitimidad del sistema democrático incorporando al ciudadano en los procesos de deliberación, gestión y evaluación de las políticas públicas.” (DGEP & OEA, 2013).

En el presente capítulo abordaremos el derecho de acceso a la información pública, como un derecho fundamental para el fortalecimiento de la participación ciudadana, rendición de cuentas, gestión pública y por ende la gobernabilidad democrática. Lo anterior, desde un análisis de cómo el gobierno mexicano ha garantizado o no, este derecho mediante la transparencia y el acceso a la información.

En primera instancia se analiza cómo se encontraba el país durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, lo que cruza con momentos clave la construc-

ción de un andamiaje jurídico en la materia, pero que contrasta con casos de corrupción como La Casa Blanca de Peña Nieto y graves violaciones a los derechos humanos como el caso de la desaparición de Ayotzinapa.

El texto también analiza los primeros años de gobierno de Andrés Manuel López Obrador, quien en su discurso de campaña sostiene la importancia de acabar con la corrupción en México, se pronuncia a favor de la transparencia y condena hechos emblemáticos de sexenios pasados como La Casa Blanca de Peña Nieto, el caso Odebrecht o Ayotzinapa, prometiendo verdad, justicia y la erradicación de estos hechos desde una limpieza de las instituciones. Sin embargo, a tres años de su mandato la política que ha instaurado para el cumplimiento de este derecho es distinta, al poner en duda el funcionamiento del INAI e implementar mecanismos cuestionables de rendición de cuentas como las conferencias matutinas.

A modo de conclusiones, se expone la gran deuda que la administración actual tiene con la ciudadanía para contar con altos estándares que garanticen máxima transparencia y rendición de cuentas y se exponen datos sobre el Caso Cienfuegos, ejemplo claro de la corrupción que aún permea dentro de las instituciones.

### **Más recursos para los proyectos estrella de la política social**

En el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación diseñado para el año 2022, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador planea destinar 303,982.9 millones de pesos a 11 programas sociales estrella, lo que significa un aumento de 3.6% más de lo aprobado para este año, entre los que se encuentran la Pensión para Adultos Mayores, Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro. *Jóvenes Escribiendo el Futuro* prevé recibir un incremento de 30.8%, mientras que el de Microcréditos para el Bienestar, conocido como "Tandas para el Bienestar" pierde 40% del presupuesto aprobado en 2020.

Esto nos indica que AMLO persiste en su lógica de apoyo a las personas en pobreza, mientras que el número de delitos y la violencia en el país, sigue aumentando. El propio presidente advirtió al inicio de la administración que los efectos de su política social se verían en un largo plazo, al menos 10 o 20 años, pero para fines prácticos, de seguimiento y mejora de sus proyectos, convendría conocer de manera más específica, en qué se han traducido los recursos públicos que ha destinado en sus programas prioritarios.

En la coyuntura mundial que trajo la pandemia por la COVID-19, la pobreza en nuestro país se ha recrudecido. Pese a los programas sociales del actual gobierno, alrededor de 10 millones de personas han caído en la pobreza debido a la pérdida de sus ingresos. El CONEVAL considera que en este contexto las transferencias monetarias que el Ejecutivo hace dentro de su política social son medidas temporales que, aunque necesarias, no han mitigado los estragos causados por la pandemia en las poblaciones más

vulnerables (la medición más reciente de pobreza realizada por el CONEVAL muestra que las personas en condición de pobreza se incrementaron en casi 4 millones de personas entre 2018 y 2020). Para combatir la pobreza se requieren medidas estructurales. Aunque en el recién informe Análisis de la Integralidad de la Política de Desarrollo Social 2020 publicado por el CONEVAL se reconoce la atención de los programas sociales en zonas con índices altos de marginación y violencia, los resultados de estas acciones aún están por verse.

Por lo que se aprecia, en lo que resta del sexenio no se vislumbra un cambio de abordaje en torno al combate a la pobreza como medida que condicione el descenso de la criminalidad. Se entrevisté, en todo caso, seguir incrementando el subsidio social revictimizando a la población que vive en condiciones de pobreza, haciendo eco de añejos argumentos de que los pobres por necesidad pueden convertirse en delincuentes. El fenómeno delictivo, muchas de las veces, se asocia a zonas donde la economía es próspera (como el caso de Tijuana o Tamaulipas en el sexenio de Felipe Calderón, o Guanajuato en recientes fechas) donde la prosperidad económica es la escenografía adecuada para el incremento de crímenes como el homicidio, los diferentes tipos de robo o la extorsión.

El gobierno es menos claro para aceptar como principio de sus políticas públicas que la criminalidad también acarrea pobreza. Recientes estudios demuestran que en México, en ambientes donde la delincuencia es parte de la cotidianidad se suscitan percepciones que afectan a quienes ahí viven (Gaitán-Rossi, 2021). Por un lado, los individuos perciben menos beneficios de asistir a la escuela, al ser víctima de un delito pérdida de activos como sus herramientas de trabajo, lo que provoca una disminución de sus ingresos al ser difícil poder recuperar lo perdido. Además, cuando la inversión física desciende en lugares donde hay mayores tasas de crimen, esto se traduce en menores oportunidades de empleo y en menores salarios para los trabajadores. Finalmente, es un hecho comprobado que las personas en situación de pobreza padecen más los efectos del crimen y/o de la violencia que las personas de ingresos más altos, esto porque las personas con mayores ingresos utilizan sus mayores recursos para reducir su exposición a actos criminales, lo que presenta una externalidad negativa a las personas que no lo pueden hacer, concluyen los autores. Tal vez si este fuera un punto de partida para el combate a la pobreza y su vínculo con la criminalidad, estaríamos hablando de acciones y efectos más allá de las transferencias monetarias directas a los que menos tienen.

### **Un marco regulatorio robusto, implementación sin garantía de derecho**

México cuenta con un marco regulatorio robusto para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de organismos gubernamentales. Lo anterior es resultado de una lucha abanderada, principalmente, por or-

ganizaciones de la sociedad civil, en la continua búsqueda y exigencia de la transparencia, máxima publicidad y rendición de cuentas del ejercicio de la función pública, instrumentos fundamentales para combatir la corrupción.

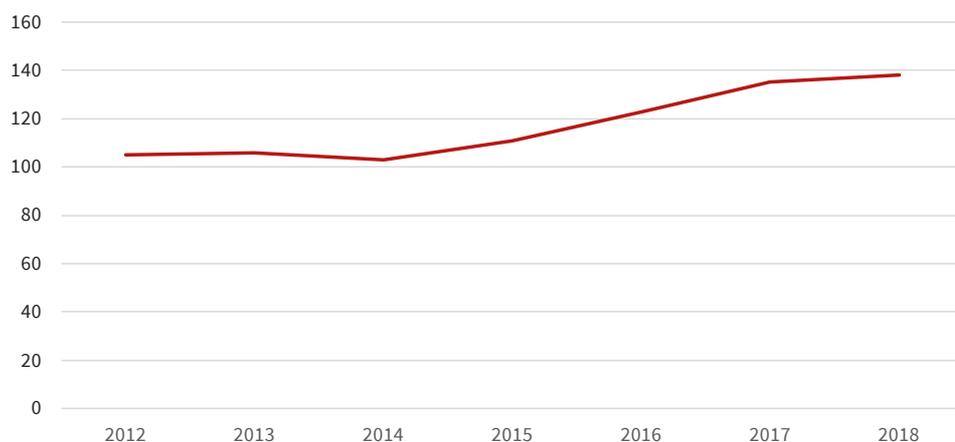
Los últimos 19 años han marcado pasos trascendentales para el ejercicio de este derecho, desde la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) en 2002, la reforma constitucional de 2006 en materia de transparencia donde se establece el principio de máxima publicidad, que además señala que la información reservada solo puede ser de manera temporal y por razones de interés público; la reforma constitucional de 2014 en materia de transparencia que renueva y fortalece los mecanismos de acceso a la información pública y la protección de datos personales y que dota de plena autonomía al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI); la aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) en 2015; hasta la transformación del IFAI al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Además de lo anterior, también se han hecho reformas constitucionales para la creación de un marco que sume a la política contra la corrupción, tal es el caso de la aprobación del dictamen para crear el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en 2015, impulsado principalmente por organizaciones de la sociedad civil, pero que ha presentado varios tropiezos para un funcionamiento efectivo. La Iniciativa Ciudadana de Ley General de Responsabilidades Administrativas conocida como la Ley 3de3, suma otro gran esfuerzo en 2016 al obligar a los servidores públicos a presentar tres importantes declaraciones: declaración patrimonial, de intereses y fiscal. Lo anterior marca ese año uno de los mejores andamiajes jurídicos en la materia para México.

En contraposición, la percepción ciudadana sobre la corrupción durante el sexenio de Enrique Peña Nieto dista de los logros alcanzados en las reformas constitucionales. Según el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (2021), donde se miden aspectos como gobierno abierto y acceso a la información, durante el periodo que comprende 2012-2018, México cae 27 lugares, al pasar del lugar 105 en 2012 al 138 en 2018.

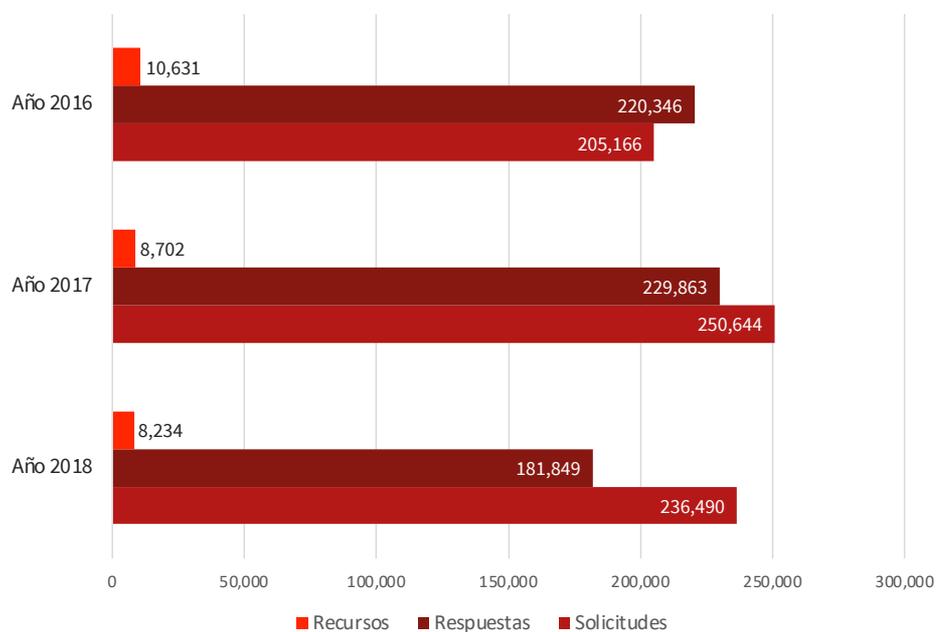
Situación que se refuerza con los datos obtenidos del INAI, ya que de octubre de 2015 y septiembre de 2017 se reportó la cifra más alta de solicitudes de información recibidas por el organismo 250 mil 644 solicitudes, hecho que el propio organismo informó como una muestra del estado sano en que se encontraba el ejercicio del derecho al acceso a la información. Sin embargo, las cifras reportadas podrían estar relacionadas a la falta de información pública de los entes, la necesidad de esclarecer actos de corrupción y violaciones a derechos humanos productos del contexto mexicano.

**GRÁFICA 21. Índice de Percepción de la Corrupción 2012-2018**



Fuente: Elaboración del ONC con información del INAI.

**GRÁFICA 22. Solicitudes, respuestas y recursos de revisión 2015-2018**



Fuente: Elaboración del ONC con información del INAI.

Sobre la información no otorgada, inexistente o desechada durante 2018, el INAI reportó que se aplicaron 24 mil 972 prórrogas a las solicitudes de información y 11 mil 235 fueron desechadas, un 0.5 por ciento por no cubrir los costos de reproducción y envío de la información por parte del solicitante. El mismo documento señala que 6 mil 933 de las respuestas emitidas se refirieron a inexistencia de la información, en tanto 3 mil 994 fueron nega-

das por tratarse de información reservada o confidencial; y en 14 mil 499 casos los sujetos obligados se declararon no competentes para responder la solicitud. Otro dato relevante que pudo afectar en el número de solicitudes recibidas durante el último año de gobierno es el aumento en el número de entes públicos obligados, ya que en 2018 se registraron 842 entes obligados, 556 más a los registrados en el 2012.

Uno de los casos que evidenció el nivel de corrupción del gobierno federal, así como la opacidad en que se vivía en el país, fue el caso de La Casa Blanca, en noviembre de 2014. La propiedad ubicada en Lomas de Chapultepec y valuada en 86 millones de pesos a nombre del expresidente, fue producto de gran descontento público, la entonces primera dama Angélica Rivera dio una explicación sobre la compra de dicha propiedad, sustentando que el bien había sido adquirido producto de su trabajo como actriz. Sin embargo, en la investigación referente al caso resaltan nombres como Juan Armando Hinojosa Cantú dirigente del Grupo Higa e importante contratista durante el sexenio del entonces presidente, posibles conflictos de intereses de por medio.

Lo anterior acontecía a un mes de la desaparición de 43 estudiantes de Ayotzinapa en septiembre de 2014. En un hecho histórico el pleno del INAI ordenó a la Procuraduría General de la República (PGR) publicar información sobre de la investigación en curso, debido a que estaba relacionada con violaciones graves a derechos. Si bien la PGR entregó una versión pública de la investigación sobre los hechos, el INAI ha tenido varias intervenciones posteriores pues la información se encontraba testada estratégicamente por dicha institución. En un corte hecho por el INAI entre el 7 de octubre al 20 de septiembre de 2020, se contabilizan mil 68 solicitudes de información relacionadas con el caso Ayotzinapa a diferentes instancias públicas y 108 recursos de revisión.

Otro caso relevante es el caso Odebrecht, uno de los mayores casos de corrupción y cuyas autoridades también han reservado información e incluso el INAI, en 2016 resolvió a favor de la “reserva bajo el argumento de que es necesario que exista primero una ley que especifique qué son los actos de corrupción” (FUNDAR, 2018). Sin embargo, desde 2018 y “con el conocimiento de la investigación a cargo de la FEPADE sobre el desvío de recursos y sobornos pagados por Odebrecht para las campañas políticas, fue posible ordenar la apertura de la información atendiendo la excepción de la reserva por interés público por tratarse probables actos de corrupción” (INAI, 2018).

Según información de la FGR, el director de Petróleos Mexicanos (Pemex) durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, Emilio Lozoya Austin, fue el principal benefactor los recursos ilícitos en el país, según el Departamento de Justicia de los Estados Unidos la constructora brasileña le habría dado sobornos por 10.5 mdd. (Expansión Política, 2021). Hoy Emilio Lozoya enfrentará los cargos por presuntos actos de corrupción y el caso sigue revelando distintos funcionarios, ex candidatos y legisladores involucrados en dichos actos.

### **“No tenemos nada que ocultar”**

El primero de diciembre de 2018, Andrés Manuel López Obrador tomó protesta como presidente de México, ante el hartazgo de la ciudadanía por una larga historia de servidores públicos involucrados en actos de corrupción y hechos relacionados con violaciones a los derechos humanos, la promesa de un gobierno diferente que “acabaría con la corrupción y con la impunidad” para avanzar hacia la garantía del derecho a saber de la ciudadanía sobre el quehacer de las instituciones públicas fue una apuesta al cambio. Cercano a la gente, austero y con un discurso a favor de los grupos olvidados por los sexenios pasados, Andrés Manuel López Obrador goza de buen nivel de aprobación por parte de la ciudadanía, tan solo en octubre de 2021 el mandatario alcanzó un nivel de aprobación del 64% (Mitofsky, 2021).

El actual presidente recibe un país en medio de una grave crisis de corrupción al interior de sus instituciones públicas. A diferencia del sexenio anterior y según el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (2021) durante los primeros dos años de gobierno México subió seis lugares al pasar del lugar 130 en 2019 al 124 en 2020. Sin embargo, la calificación que obtuvo de 31 sobre 100 puntos (en una escala donde 0 es una percepción de altos niveles de corrupción y 100 son bajos niveles de percepción de corrupción), no fue muy distinta de los años anteriores. Entre las recomendaciones que hace el organismo al gobierno mexicano se destaca que:

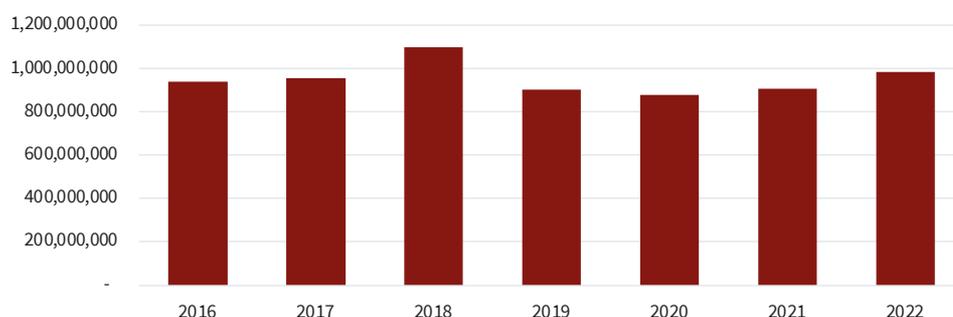
- En el marco de la emergencia sanitaria y sus consecuencias sociales y económicas, México debe fortalecer las instituciones del sistema anticorrupción, especialmente a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y al INAI.
- La ASF debe fiscalizar el gasto público en tiempo real, con particular énfasis en el gasto en salud y los programas sociales y de reactivación económica.
- El INAI debe concentrarse en asegurar el principio de máxima publicidad en las acciones de salud pública, educación y reactivación económica vinculadas con los efectos de la emergencia sanitaria.
- La Fiscalía General de la República (FGR) y las instituciones de impartición de justicia deben concentrarse en dar resultados concretos: sentencias a redes de corrupción, recuperación de activos desviados en grandes casos de corrupción y asegurar la reparación de daño a las víctimas para delitos vinculados con actos de corrupción.

Sin embargo, contrario a las recomendaciones de Transparencia Internacional López Obrador ha criticado en reiteradas ocasiones al INAI por considerarlo caro e ineficaz al grado de plantear que sus tareas sean asumidas por la Secretaría de la Función Pública (SFP). Si bien el órgano autó-

nomo podría tener mejoras, las consecuencias de absorberlo marcarían un retroceso en décadas para lograr un gobierno abierto y transparente. Investigaciones como La Casa Blanca de Peña, la Estafa Maestra, las empresas fantasmas de Veracruz, el caso Odebrecht, entre otros, no podrían haberse realizado sin las resoluciones del INAI.

La crisis del órgano se acentúa al sufrir disminuciones consecutivas al presupuesto asignado durante los dos primeros años de gobierno de Andrés Manuel López Obrador. En 2019 recibió 900 millones 151 mil pesos, 18 por ciento menos que en 2018; para 2020 recibió 877 millones 435 mil pesos, tres por ciento menos, la menor cantidad desde al menos 2015. El presupuesto destinado al INAI ha presentado aumento durante los últimos dos años, en 2021 recibió 905 millones 335 mil pesos y para el 2022 la Cámara de Diputados aprobó 982 millones 905 mil pesos. (Gráfica 15)

**GRÁFICA 23. Presupuesto INAI de 2016 a 2021**

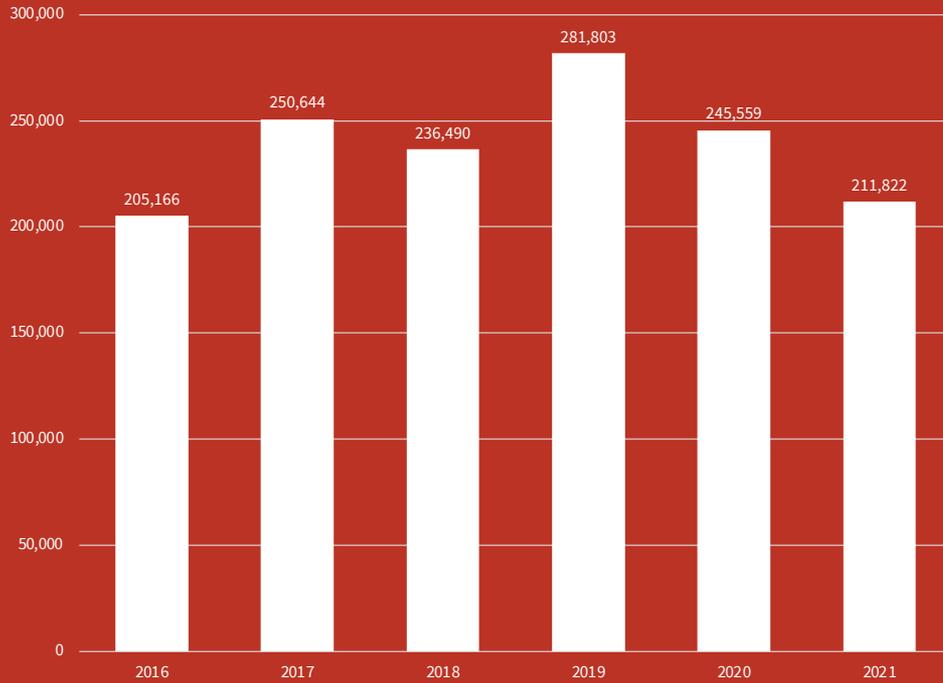


Fuente: Elaboración del ONC con información de la Cuenta Pública y Presupuesto de Egresos de la Federación.

Respecto a las solicitudes de información en los últimos años, las cifras reportadas por el INAI muestran que 2019 presentó un número récord de solicitudes de información con 281 mil 803 solicitudes, en 2020 se presentaron 245 mil 559 solicitudes, a septiembre de 2021 se han presentado 211 mil solicitudes. Tal como lo muestra la gráfica 16 (INAI, 2019).

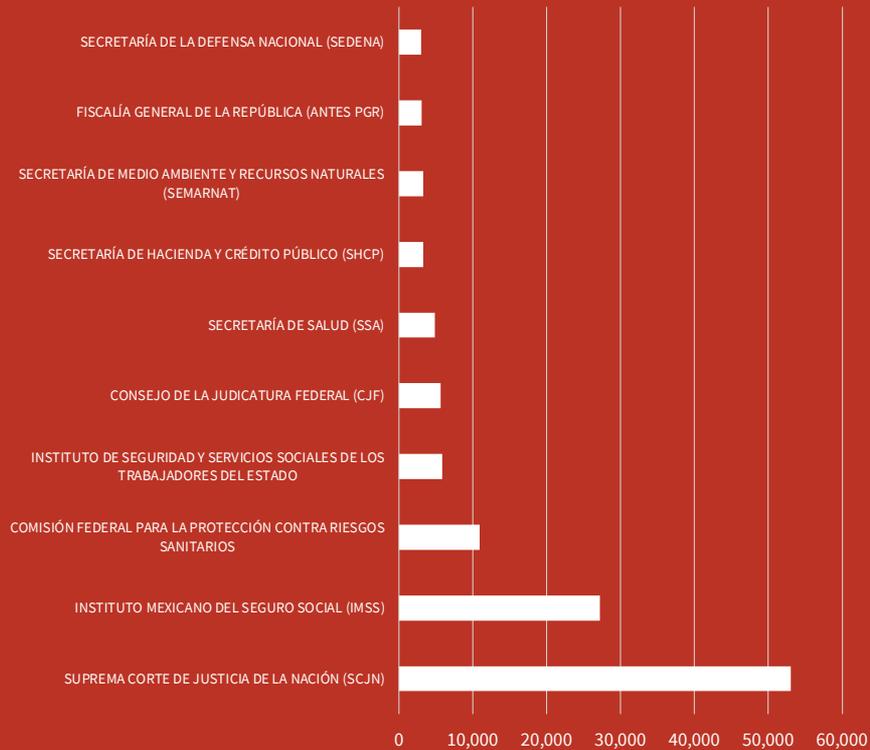
De las solicitudes de información recibidas de enero de 2021 a septiembre del mismo año fueron respondidas 204 mil 551 solicitudes y 7 mil 271 solicitudes fueron desechadas, lo que representó un 3.3 por ciento del total de solicitudes. El total de recursos de revisión fueron 11 mil 393, 5.3 por ciento del total de solicitudes. Entre los sujetos obligados con más solicitudes de información se encuentra, en primer lugar, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) con 53 mil 039 solicitudes de información recibidas, seguida del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con 27 mil 237 solicitudes recibidas, en tercer lugar, la Comisión de Riesgos Sanitarios con 10 mil 966 solicitudes. Como lo muestra la gráfica 17.

**GRÁFICA 24. Solicitudes recibidas al 30 de septiembre de 2021**



Fuente: Elaboración del ONC con información del INAI

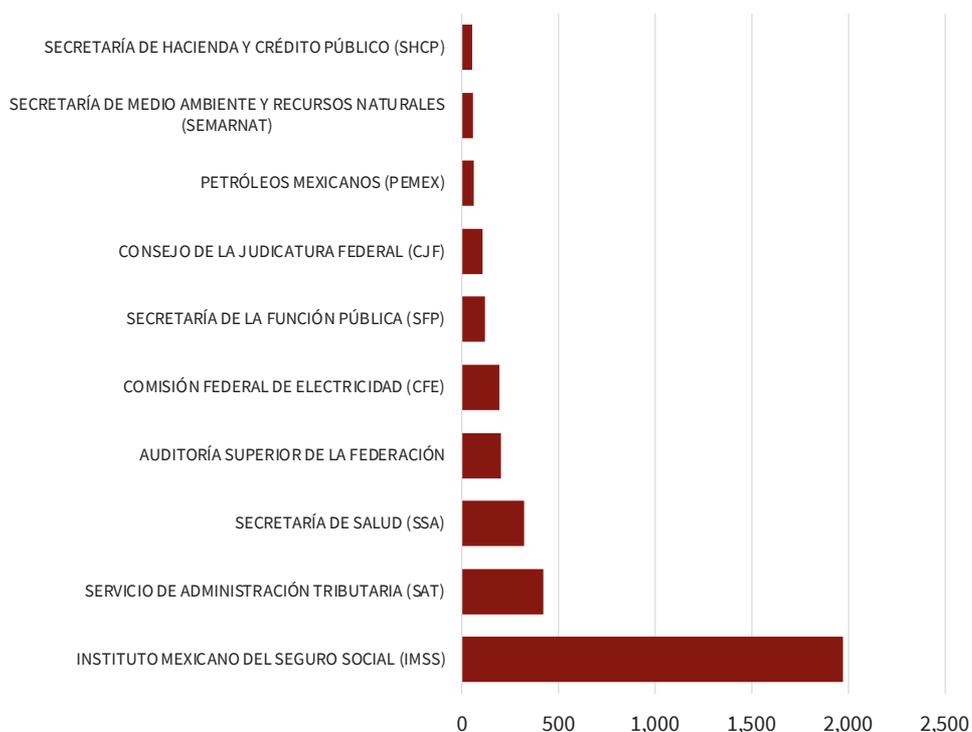
**GRÁFICA 25. Sujetos obligados con más solicitudes de enero a septiembre de 2021**



Fuente: Elaboración del ONC con información del INAI

Respecto a los sujetos obligados con más respuestas de negativa por referirse a información clasificada se encuentra en primer lugar el IMSS con 1 mil 973, seguida de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios con 1 mil 278; y en tercer lugar el SAT con 420 solicitudes.

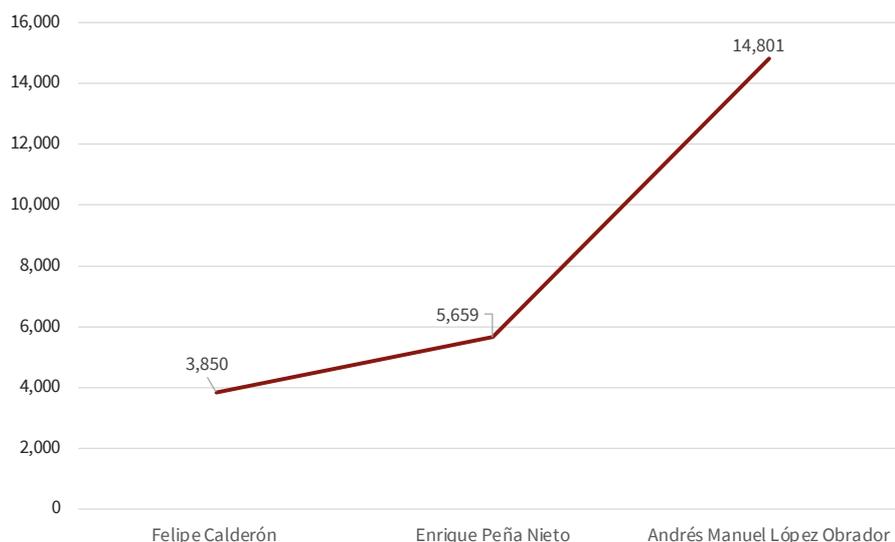
**GRÁFICA 26. Sujetos obligados con más respuestas de negativa por referirse a información clasificada de enero a septiembre de 2021**



Fuente: Elaboración del ONC con información del INAI

Un dato que resalta dentro de la administración de Andrés Manuel López Obrador, fue el alza en el número de veces en que las instituciones declararon como “inexistente” la información solicitada por la ciudadanía, respecto a lo anterior el comisionado del Instituto Nacional de Transparencia y Protección de Datos Personales, Joel Salas declaró en enero de 2019, que de diciembre de 2018 a noviembre de 2019 se reportaron 14 mil 801 inexistencias, mientras que en el primer año de la presidencia de Felipe Calderón se reportaron 3 mil 850; y en el primer año de la administración del expresidente Enrique Peña Nieto llegaron a 5 mil 659 (Areta, 2019).

**GRÁFICA 27. Declaraciones de inexistencia de información en el primer año de gobierno**



Fuente: Elaboración del ONC con información del INAI

### **Las mañaneras como mecanismo de rendición de cuentas**

Desde el inicio del sexenio Andrés Manuel López obrador ha mantenido una estrategia de comunicación con la ciudadanía: las conferencias matutinas, en un ejercicio para evidenciar ciertas acciones y temas, el mandatario se reúne todas las mañanas con medios de comunicación de lunes a viernes -extendiendo a sábados y domingos con eventos como la explosión del gasoducto en Hidalgo-, para informar el estatus de las acciones de gobierno, así como los nuevos planes y proyectos.

La transmisión constante de un discurso que señala los errores de sexenios pasados como principal causante del problema actual de corrupción e inseguridad en el país y señalamiento público a todo aquel que critique o se pronuncie contra su gobierno, parece una forma exitosa que ha contenido graves desaciertos en la política de seguridad y justicia de Andrés Manuel. Tal es el caso de la explosión del gasoducto en Hidalgo, una ventana de oportunidad propagandística para colocar programas sociales estratégicos para su gobierno. Este hecho ocupó una cantidad importante de transmisiones donde se privilegió información referente a programas sociales y se omitió información que diera luz sobre algún plan estratégico a largo plazo contra el robo de hidrocarburos, la justicia o la reparación del daño a las víctimas.

En repetidas ocasiones el presidente Andrés Manuel López Obrador ha informado cifras erróneas sobre diversos temas, cuando es confrontado con datos que revelan una realidad distinta a la expuesta, las respuestas van desde el “yo tengo otros datos” hasta la descalificación de los medios iniciando un señalamiento público. ¿Se podrían considerar las conferencias

matutinas como un canal efectivo de rendición de cuentas? En definitiva, no, porque carecen de una rigurosidad técnica, no existe una comunicación efectiva entre la ciudadanía y el gobierno, ya que la información proporcionada es estratégicamente colocada, no hay una apertura de los temas más relevantes para el buen funcionamiento del gobierno, como lo son: presupuesto, seguridad, justicia y derechos humanos. En todo caso las conferencias matutinas cumplen una función relevante de propaganda política, pero no en una política de transparencia, máxima publicidad y gobierno abierto.

Entre los casos más emblemáticos que han marcado la administración de Andrés Manuel López Obrador y la reserva de información se encuentran: la construcción del aeropuerto de Santa Lucía, el enfrentamiento entre militares y civiles el 3 de julio en Nuevo Laredo, Tamaulipas, el operativo contra Ovidio Guzmán, hijo de El Chapo Guzmán; contratos sobre vacunas contra el Covid-19, datos sobre las muertes a causa del Covid-19, el acuerdo bilateral con Estados Unidos en materia de tráfico de armas, la explosión en Tlahuelilpan, Hidalgo; Plan Conjunto del Gobierno de México para combatir el robo de hidrocarburos; caso Banobras, Avión presidencial; caso Cienfuegos; Ayotzinapa; Odebrecht; entre otros. Si bien, no todos los hechos se registraron en los años correspondientes al mandato de Andrés Manuel López Obrador, destaca que el discurso inicial de compromiso parece no ir a la par de las acciones para el esclarecimiento de la verdad y la erradicación de la corrupción.

Como ejemplo de lo anterior se puede mencionar el caso de Salvador Cienfuegos, titular de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) durante el periodo de 2012-2018, señalado por diversos actos que derivaron en violaciones graves de derechos humanos en los de Tlatlaya y Ayotzinapa; y quien, a pesar de su historial, formó parte del gabinete inicial de Andrés Manuel López Obrador, hasta que el 15 de octubre de 2020, autoridades estadounidenses detuvieron al general Cienfuegos acusándolo de haber cometido diversos delitos en colusión con un grupo de la delincuencia organizada (Brewer, 2021).

Derivado de las gestiones realizadas por el gobierno mexicano, Cienfuegos regresó a México para ser enjuiciado y exonerado bajo el respaldo del propio presidente de la República. En un esfuerzo por “transparentar” la actuación de las autoridades, se publicó el expediente del caso; sin embargo, gran parte de su contenido fue testado dando muestra de que dicha publicación distaba de una rendición de cuentas efectiva. Si bien el Pleno del INAI intervino para que la FGR entregará una versión del expediente correctamente testado, el caso sigue con muchas interrogantes y muestra la incapacidad de las instituciones frente al círculo de poder.

Esta administración federal poco a poco ha cambiado sus promesas para adoptar medidas que en primera instancia muestran un nivel de corrupción semejante al de sexenios pasados. Cerrando puertas a la crítica, escucha y participación de una parte importante de la sociedad civil, un contrapeso en

sexenios anteriores que hoy se encuentran bajo el escrutinio del gobierno que descalifica su labor. Estos contrapesos también son bloqueados al interior de las propias instituciones, mediante designaciones públicas a modo, con personas muy cercanas a la presidencia y apostando al hecho de ser “buenas personas”, sin tomar en consideración sus méritos o capacidades, dejando a instituciones claves del país en manos de perfiles no idóneos para estas altas responsabilidades.

México se encuentra lejos de contar con altos estándares de transparencia y rendición de cuentas, que garanticen el pleno ejercicio de la ciudadanía y el compromiso del gobierno por que la información pública se encuentre al alcance de la sociedad (Fundar, 2018). El ataque y debilitamiento de algunos órganos reguladores y autónomos, como el INAI y la implementación de las conferencias matutinas como mecanismos de rendición de cuentas es un desacierto en la actual administración, ya que los datos presentados carecen de rigurosidad técnica y pareciera que colocan temas o posturas a conveniencia del mandatario para acrecentar su popularidad mediante su “propaganda” diaria.

# CONCLUSIONES

La actual administración federal se encuentra a medio camino. En este documento, el ONC presentó una serie de reflexiones en torno a su desempeño con la gobernabilidad como hilo conductor. En cada uno de los temas, se ha analizado qué encontró el gobierno al iniciar su mandato. Este punto se destaca porque es importante contrastar las soluciones que en su momento promovió el actual gobierno a los principales problemas que aquejan al país. Al alcanzar el poder, la administración federal tuvo que confrontar sus propuestas con la capacidad para diseñar las políticas públicas más adecuadas para atender y solucionar dichas dificultades. El discurso gubernamental se centró en señalar que se trataba de una administración distinta, con medidas que ofrecían por fin solución a graves y añejos problemas.

En cada uno de los capítulos que se tratan en este documento se analiza enseguida qué ha hecho esta administración federal en sus primeros tres años. Hay que reconocer que se han sucedido cambios en la forma de gobernar, desde modificaciones a los nombres de algunas secretarías y dependencias federales, la creación de otras tantas, hasta la puesta en marcha de nuevos programas públicos para atender problemas específicos. No obstante, la forma de gobernar y ejercer el poder se ve limitada por la capacidad que el gobierno tiene de diseñar e instrumentar sus políticas. Las decisiones políticas debieron traducirse en políticas públicas y en su materialización. A lo largo de este documento se muestra que el actual gobierno ha emprendido diversas acciones y que los cambios en algunos casos no han resultado tan afortunados. Por tanto, también nos preguntamos, qué sucederá si continuamos en esta dirección o en la ausencia de esta.

La diversidad de temas tratados inicia con el proceso de planeación nacional, el cual ha sido muy cuestionado, en términos de diseño y herramientas para su seguimiento. Esto acontece en prácticamente todos los ámbitos del quehacer gubernamental y aquí se ha analizado con especial interés lo relacionado a la seguridad e incidencia delictiva. Se muestra que el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024 tiene deficiencias desde su diseño hasta el planteamiento de sus objetivos y metas. Esta situación limita el seguimiento y evaluación de sus resultados y hace que este instrumento de la planeación nacional pierda relevancia en un tema de gran importancia como la seguridad y protección ciudadana.

A su vez, el informe da cuenta de la incipiente agenda legislativa del actual gobierno federal no se orienta al fortalecimiento de las instituciones, sino a dotar de mayor respaldo la labor de la SEDENA y SEMAR en las diversas encomiendas que han recibido desde Presidencia de la República. Aún en este caso, se han quedado cortas para dotar de certeza jurídica las nuevas funciones del Ejército y la Marina. La evidencia indica que las facultades legislativas del Poder Ejecutivo en la actual administración federal no son vistas como un instrumento de gobernabilidad.

El documento continúa con el examen de cómo el actual gobierno cumple la función de gobernar cuando enfrenta el desafío de la extracción y comercialización ilegales de hidrocarburos, el fenómeno llamado “huachicoleo”. Se concluye que se ha actuado de manera torpe e inefectiva para resolver este problema de seguridad pública. Además, la persistencia de este fenómeno evidencia el fracaso del discurso benevolente a favor de los pobres y de las transferencias monetarias de la política social como medios para desincentivar la participación de la población en actividades ilegales.

Enseguida, se analizó la atención que hace el gobierno federal de la inseguridad e incidencia delictiva en altamar. La piratería marítima en el Golfo de México indica que los retos de la agenda de seguridad pública son complejos. Garantizar las condiciones que permiten el progreso económico y social son objetivos fundamentales de la gobernabilidad y en esta administración se requiere mejorar estos aspectos en todo el territorio nacional, en tierra firme y en la superficie marítima.

Un problema creciente en la actualidad se refiere al fentanilo. Este documento señala que, hasta el momento, el gobierno federal sigue en este tema el mismo rumbo que el de otras sustancias prohibidas. Dados los resultados poco alentadores de este tipo de políticas, la actual administración enfrenta serios retos, se trata de reducir los daños a los consumidores y vulnerar oportunamente las cadenas de suministro. Es urgente evitar que el fentanilo se traduzca en un problema de gobernabilidad.

En esta administración, un grupo al que se presta especial interés son los jóvenes. El análisis de la atención que se ha dado a este grupo etario indica que no se están alcanzado los resultados esperados. El discurso presidencial criminaliza a los jóvenes en situación de pobreza y descuida el acceso efectivo a derechos básicos que el Estado debería garantizar. Se ha tratado de atender el problema del involucramiento de jóvenes en actividades delictivas con una beca mensual y capacitación por un año que no les asegura un trabajo formal pasado este tiempo. En sentido amplio, la deuda con los jóvenes se mantiene.

De igual manera, el documento repasa las acciones que se ha tomado en materia del tráfico ilegal de armas, un componente fundamental en la creciente violencia e inseguridad. En este rubro los resultados son escasos y se concentran en acciones como la demanda civil por daños directos e indirectos

a las empresas que fabrican, venden y distribuyen la gran mayoría de armas utilizadas en eventos violentos en el país. La situación exhibe las limitaciones del ejercicio del poder y su traducción en políticas públicas eficaces.

En este trabajo, también se señala que la presente administración mantiene algunos errores o vicios de gobiernos anteriores. A la fecha, no hay indicios de medidas para fortalecer a los cuerpos de seguridad y justicia locales al tiempo que la principal intervención federal es la Guardia Nacional. La actual estrategia de seguridad federal está lejos de atacar las causas de la violencia y el delito; la conformación de la GN -con su genealogía militar- y su establecimiento regional más bien responde a una estrategia reactiva general de contención de la criminalidad, en donde lo preventivo-local queda relegado.

La principal promesa de esta administración federal ha sido el combate a la corrupción. Sin embargo, las acciones emprendidas por el gobierno federal se caracterizan por cerrar las puertas a la crítica, por dejar de escuchar y limitar la participación de la sociedad civil, un contrapeso en sexenios anteriores que hoy se encuentra bajo el escrutinio del gobierno que descalifica su labor. Asimismo, se han emprendido acciones que limitan la transparencia y rendición de cuentas, junto con el ataque y debilitamiento de algunos órganos reguladores y autónomos. Diversos casos emblemáticos como la construcción del aeropuerto de Santa Lucía, el enfrentamiento entre militares y civiles el 3 de julio en Nuevo Laredo, Tamaulipas, el operativo contra Ovidio Guzmán, hijo de El Chapo Guzmán; contratos sobre vacunas contra el Covid-19, entre otros exponen el proceder de la actual administración al reservar información sobre esos sucesos. El discurso de compromiso contra la corrupción no va a la par de las acciones para el esclarecimiento de la verdad y la erradicación de la corrupción.

Otra contradicción que se destaca en este documento se refiere al tema migratorio. Junto al discurso del gobierno federal que promueve y dice salvaguardar los derechos humanos de los migrantes, que profesa el refugio, el alojamiento y la repatriación asistida; en la práctica se opta por el despliegue de militares en las fronteras; la detención, privación de la libertad y deportación indiscriminada de migrantes. La política de brazos abiertos ha sido solo discurso que en la práctica se sustituye por la coerción y la mano dura.

Una situación similar se observa en la relación del Estado con las víctimas del delito y de la violación de derechos humanos. En el capítulo correspondiente se documentó la ausencia de resultados en las herramientas empleadas para garantizar la atención a víctimas, situación que sigue causando daño e impunidad. Este contexto plantea una crisis de gobernabilidad porque muestra una propagación de desequilibrios entre las demandas sociales y las respuestas gubernamentales.

En este documento también se analizó el cambio en torno al combate a la pobreza planteado por el gobierno federal como medida necesaria para lograr

el descenso de la criminalidad. La información disponible indica que, contrario a lo esperado, la población en situación de pobreza se ha incrementado pese al nuevo enfoque y alcance de los programas sociales. El doble fracaso, uno en términos sociales y el otro en materia de seguridad e incidencia delictiva, implica así un amplio reto para la gobernabilidad futura. Dada la renuencia a rectificar, se prevé que los programas sociales sigan revictimizando a la población que vive en condiciones de pobreza, haciendo eco de añejos argumentos de que los pobres por necesidad pueden convertirse en delincuentes.

En otros temas que se tratan en este documento queda claro que el actual gobierno ha mostrado serias limitaciones. Tales son los casos de las medidas relacionadas con delitos como el secuestro y los flujos financieros ilícitos. La política de combate al secuestro se encuentra en franco abandono por la eliminación de recursos enfocados a fortalecer las UECS y el viraje hacia una institución de corte operativo. En tanto, la UIF ha mantenido una política activa de congelamiento administrativo la cual no ha potenciado decomisos definitivos y ha resultado en el desbloqueo masivo de cuentas. El ejercicio de gobierno aquí no se traduce en políticas públicas que atiendan las necesidades de la ciudadanía, solo parece estar interesado en fortalecer y mantener el ejercicio del poder desde el gobierno.

También se dedicó un capítulo a revisar cómo ha avanzado la innovación policial en lo que va de esta administración. Se destacó que el Estado Mexicano ha mostrado capacidad para innovar y genera soluciones a los problemas de seguridad y delincuencia; sin embargo, se mantiene en este gobierno el reto de trasladar esos avances en papel en cambios tangibles. Se exploraron algunas explicaciones a esta brecha entre diseño e instrumentación, desde la falta de recursos presupuestales, la alta fragmentación en las áreas administrativas del gobierno federal que impide el flujo de información útil para realizar el ciclo de política pública de forma eficiente y, por último; la definición del más alto nivel de la relevancia operativa sobre la táctica o la estrategia. Es decir, la política pública se diseña en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, pero se opera en la Secretaría de la Defensa Nacional.

En la revisión que se hace de los tres años de gobierno, se destacó el escaso avance en el funcionamiento de la procuración de justicia en México. La experiencia de los últimos tres años revela que no basta con modificar la Constitución para que una de las instituciones más decisivas del Estado mexicano, la FGR, alcance una auténtica autonomía y neutralidad. En cambio, lo que se ha observado es la persistencia de prácticas discrecionales para administrar la información sobre casos de interés nacional. Todo indica que de no resolverse las deficiencias institucionales probablemente se repita el ciclo de fracasos sexenales en torno a la investigación y persecución penal de los delitos que más afectan a la sociedad mexicana. La autonomía

de la Fiscalía General de la República es una asignatura que debe transitar del texto constitucional a la realidad.

La amplia revisión realizada en este documento sustenta la necesidad de insistir en cambios profundos e inmediatos en el quehacer gubernamental. El ejercicio del poder de la presente administración federal no ha sido capaz de transformarse en políticas públicas con una visión amplia y actualizada, que incluya la participación de los diversos actores de la sociedad mexicana. No se han generado políticas públicas que generen resultados. Esta situación ha limitado las respuestas a demandas sociales y a los problemas persistentes en materia de seguridad e incidencia delictiva. Desde el ONC, con el presente estudio se aportan elementos para la discusión, el diseño e instrumentación de mejores políticas públicas y de una gobernabilidad democrática.

# REFERENCIAS

## CAPÍTULO 1. ELEMENTOS CONCEPTUALES DE LA GOBERNABILIDAD

- Camou, A. [2020 (1995)], *Gobernabilidad y democracia*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, no. 6. México: Instituto Nacional Electoral. <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/02/CDCD-06.pdf>
- Crozier, M., Huntington, S., y Joji W. (1975), *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. Nueva York: University Press.
- Cumbert, J. (2009). *El rey desnudo. La gobernabilidad de la seguridad ciudadana*. Barcelona: UOC.
- Díaz Moll, J. (2000). Transición política y gobernabilidad. En A. L. Ramírez y N. Fernández (coords), *La gobernabilidad democrática en México* (pp. 45-62). Secretaría de Gobernación / Instituto Nacional de Administración Pública.
- Flisfisch, A. (julio-septiembre 1989). Gobernabilidad y consolidación democrática. *Revista Mexicana de Sociología*, (3).
- Garay, D. (2015). Seguridad pública y gobernabilidad. En M. Carbonell, H. Fix-Fierro, L. R. González y D. Valadés (coords), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo* (pp.305-318). Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Hernández, R. (septiembre-diciembre 2014). Entre la racionalidad tecnocrática y la gobernabilidad La importancia del consenso político en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, (222), 353-368.
- Labra, A. (2000). Construcción de la gobernabilidad democrática. En A. L. Ramírez y N. Fernández (coords), *La gobernabilidad democrática en México* (pp. 235-252). Secretaría de Gobernación / Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rial, J. (abril-junio 1988). Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay. *Revista Mexicana de Sociología*, (2), 11.
- Valdez, A. (mayo- agosto 2000). Seguridad pública y gobernabilidad: teorías, relaciones y aproximaciones. *Estudios Políticos*, (24).
- Velásquez M., E.(2008). El aporte del Libro Blanco de la seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá a la gobernabilidad de la seguridad urbana.

En F. Rivera Vélez (Ed.), Seguridad Multidimensional en América Latina (pp.413-431). FLACSO, sede Ecuador; Ministerio de Cultura del Ecuador.

## **CAPÍTULO 2. PLANEACIÓN Y NORMATIVIDAD**

- Chávez, V. (29 de septiembre de 2021). ¿Qué pasó con la amnistía de AMLO? Solo 39 personas han sido liberadas. El Financiero. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/09/29/estan-libres-solo-39-beneficiarios-con-ley-de-amnistia-de-amlo/>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2021). Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria- DNSP [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-05/DNSP\\_2020.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-05/DNSP_2020.pdf)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2016). Términos de Referencia de la Evaluación de los Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. CONEVAL. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Sectoriales\\_2013\\_2018/TDR\\_PD\\_PND\\_13-18.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Sectoriales_2013_2018/TDR_PD_PND_13-18.pdf)
- Córdova, L. (julio-agosto 2007). Régimen político, gobernabilidad democrática y cambio constitucional. *El Cotidiano*, Vol. 22(144), 76-81.
- Diario Oficial de la Federación. (2 de julio de 2021). Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024. Secretaría de Gobernación. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5596028&fecha=02/07/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596028&fecha=02/07/2020)
- Montero, J. (septiembre-diciembre 2012). Gobernabilidad: Validez/Invalidez o moda del concepto. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año LVII (216), 9-23.
- Sánchez, A. (13 de julio de 2018). La agenda legislativa de MORENA. El Financiero. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/alejo-sanchez-cano/la-agenda-legislativa-de-morena/>
- Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. (2021). PROGRAMA Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024. Avance y Resultados 2020. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Gobierno de México. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/659283/36\\_PS\\_AyR20.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/659283/36_PS_AyR20.pdf)
- Sistema de Información Legislativa (2021). Iniciativas del Ejecutivo Federal. Secretaría de Gobernación (SEGOB).
- Transparencia Presupuestaria. (15 de octubre de 2021). Planeación Nacional 2019-2024. Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024. Objetivos e indicadores. Secretaría de Hacienda. [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Planeacion\\_Nacional\\_2019-2024](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Planeacion_Nacional_2019-2024)

### **CAPÍTULO 3. POLÍTICAS CONTRA DELITOS O ACTIVIDADES CRIMINALES ESPECÍFICAS**

- Agencia Reforma (24 de abril de 2020). Acusa Marina colusión de empresarios en robos en altamar. SIPSE. <https://sipse.com/mexico/secretario-marina-acusa-empresarios-robos-altamar-pillaje-363105.html>
- Camou, A. (octubre-diciembre 2000). La múltiple (in)governabilidad: elementos para un análisis conceptual. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 62(4).
- Castro, H. (22 de julio de 2021). Urge seguridad en buques y plataformas tras irrupciones de piratas. *Imagen de Veracruz*. <https://imagendeveracruz.mx/veracruz/urge-seguridad-en-buques-y-plataformas-tras-irrupciones-de-piratas/50110840>
- Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades. (25 de marzo de 2021). Fentanilo. <https://www.cdc.gov/opioids/basics/es/fentanyl.html>
- Celorio, A., Hristoulas, A., de Haas, M., Flores, D., Martínez, J. & Gandoy, W. (2021). Acciones contra el tráfico ilícito de armas: el litigio contra la industria armamentista [Webinar]. Instituto Tecnológico Autónomo de México <https://eventos.itam.mx/es/evento/acciones-contr-el-trafico-ilicito-de-armas-el-litigio-contr-la-industria-armamentista>
- Comisión Nacional contra las Adicciones. (2019). Informe sobre la situación del consumo de drogas en México y su atención integral 2019 [Archivo PDF]. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/477564/Informe\\_sobre\\_la\\_situacion\\_de\\_las\\_drogas\\_en\\_Mexico\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/477564/Informe_sobre_la_situacion_de_las_drogas_en_Mexico_.pdf)
- Cruz, D. (2018). La seguridad de la navegación y el comercio internacional ante la piratería marítima como crimen en la sociedad global [Tesis de pregrado, UNAM Facultad de Ciencias Políticas y Sociales]. <http://132.248.9.195/ptd2018/octubre/0781897/Index.html>
- Cruz-Cruz, C., Yargeau, V., Vidaña-Perez, D., Schilmann, A., Pineda, M.A., Lobato, M., Hernández-Avila, M., Villatoro, J. y Barrientos-Gutierrez, T. (2021). Opioids, stimulants, and depressant drugs in fifteen Mexican Cities: A wastewater-based epidemiological study. *International Journal of Drug Policy*, Volume 88. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2020.103027>.
- Díaz, V. (12 de noviembre de 2019). Piratas asaltan barco italiano en costas de Campeche. *Milenio*. <https://www.milenio.com/estados/piratas-atacan-barco-italiano-en-campeche>
- DW. [DW] (6 de noviembre de 2020). La epidemia del fentanilo en América del Norte [Video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=AXTx-7j9Bq6c>
- Espino, M. (01 de febrero de 2019). Plataformas de Pemex, bajo acecho de piratas. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/saquean-piratas-seis-plataformas-de-pemex>

- Espino, M. (04 de julio de 2020). Robo de combustible en Ciudad del Carmen, operado por Los Zetas: inteligencia naval. El Universal. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/robo-de-combustible-en-ciudad-del-carmen-operado-por-los-zetas-inteligencia-naval>
- Facultad de Derecho, UNAM, Oficial. [DerechoUNAM]. (22 de septiembre del 2021). Semanario "Litigio estratégico vs productores y distribuidores de armas". [Video adjunto]. Facebook. <https://www.facebook.com/DerechoUNAM/videos/1753131945110892>
- Facultad de Derecho, UNAM, Oficial. [DerechoUNAM]. (23 de septiembre del 2021). Litigio estratégico vs Productores y distribuidores de armas. [Video adjunto]. Facebook. <https://www.facebook.com/DerechoUNAM/videos/3341866326040234>
- Financial Action Task Force y Financial Action Task Force of Latin America (2018). Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures Mexico Fourth Mutual Evaluation Report [Archivo PDF]. <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/MER-Mexico-2018.pdf>
- Fleiz, C., Arredondo, J., Chavez, A., Pachecho, L., Segovia, L., Villatoro, J., Cruz, S., Medina-Mora, M. y de la Fuente J. R. (2019). Fentanyl is used in Mexico's northern border: current challenges for drug health policies. Society for the Study of Addiction, Volume 115 (778-781). <https://doi.org/10.1111/add.14934>
- Flores, R. (02 de enero de 2020). Pemex tiene al enemigo en su casa; detectan autorrobos en plataformas. Excélsior. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/pemex-tiene-al-enemigo-en-su-casa-detectan-autorrobos-en-plataformas/1355948>
- Forbes Staff (21 de julio de 2021). Asaltan plataforma petrolera en Campeche. Forbes México. <https://www.forbes.com.mx/asaltan-plataforma-petrolera-en-campeche/>
- Galindo, C., González, E., Bolaños, A., Hernández, Z., Terrazas, A. & Díaz, M. (2021). VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA ARMADA MÉXICO 2020. Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. [http://datos.ceav.gob.mx/datosAbiertos/2021/Victimas\\_ViolenciaArmada\\_compressed.pdf](http://datos.ceav.gob.mx/datosAbiertos/2021/Victimas_ViolenciaArmada_compressed.pdf)
- Gama, I. (06 de noviembre de 2019). 'Piratas' asaltan plataforma petrolera en Campeche. Global Energy. <https://globalenergy.mx/noticias/hidrocarburos/piratas-asaltan-plataforma-petrolera-en-campeche/>
- Gobierno de México (2020). Comunicado de Prensa: Núm. 028/2020. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/semar/prensa/la-secretaria-de-marina-armada-de-mexico-mantiene-reforzamiento-de-seguridad-en-la-sonda-de-campeche?idiom=es>
- Gómez, P. (10 de noviembre de 2021). Fórmula financiera. (M. Cortés, J. Yuste, & M. Mares, Entrevistadores)

- Graniel, G. (2020). Emite EU alerta por actos delictivos en la sonda de Campeche. La Jornada Maya. <https://www.lajornadamaya.mx/campeche/2135/Emite-EU-alerta-por-actos-delictivos-en-la-sonda-de-campeche>
- Greenwood, L. (24 de agosto de 2021). U.S.-China Economic and Security Review Commission [Archivo PDF]. [https://www.uscc.gov/sites/default/files/2021-08/Illicit\\_Fentanyl\\_from\\_China-An\\_Evolving\\_Global\\_Operation.pdf](https://www.uscc.gov/sites/default/files/2021-08/Illicit_Fentanyl_from_China-An_Evolving_Global_Operation.pdf)
- Imagen Noticias. [Imagen Noticias] (5 de julio de 2019). ¿Qué es la estrategia "Juntos por la Paz" del gobierno? [Video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=YMubV8wDJ20>
- Infobae. (24 de febrero de 2020). Cómo el CJNG y el Cártel de Sinaloa se convirtieron en los reyes del fentanilo, la droga que mata a miles en EEUU. Infobae. <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/02/24/como-el-cjng-y-el-cartel-de-sinaloa-se-convirtieron-en-los-reyes-del-fentanilo-la-droga-que-mata-a-miles-en-eeuu/>
- Instituto de Gobernanza de Basilea. (2021). Basel AML Index 2021: 10th Public Edition Ranking money laundering and terrorist financing risks around the world. Instituto de Gobernanza de Basilea.
- International Monetary Fund. (2004). Financial Intelligence Units: an overview. International Monetary Fund and World Bank.
- International narcotics control board. (27 de Febrero de 2020). Precursors and chemicals frequently used in the illicit manufacture of narcotic drugs and psychotropic substances [ArchivoPDF]. [https://www.incb.org/documents/PRECURSORS/TECHNICAL\\_REPORTS/2019/EN/Precursors\\_with\\_annexes\\_E\\_ebook.pdf](https://www.incb.org/documents/PRECURSORS/TECHNICAL_REPORTS/2019/EN/Precursors_with_annexes_E_ebook.pdf)
- Jiménez, R. (13 de mayo de 2021). Piratas modernos roban equipos con valor de más de medio millón en plataforma Tabasco. Por Esto. <https://www.poresto.net/campeche/2021/5/13/piratas-modernos-roban-equipos-con-valor-de-mas-de-medio-millon-en-plataforma-tabasco-253051.html>
- Medellín, A. (24 de junio de 2020). La Armada de México refuerza su despliegue para combatir los piratas en la Sonda de Campeche. defensa.com. <https://www.defensa.com/mexico/armada-mexico-refuerza-despliegue-para-combatir-piratas-sonda>
- Montero, J. (septiembre-diciembre 2012). Gobernabilidad: Validez/Invalidez o moda del concepto. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Año LVII (216), 9-23.
- National Institute on Drug Abuse. (29 de enero de 2021). Índices de muertes por sobredosis. <https://www.drugabuse.gov/es/drug-topics/trends-statistics/overdose-death-rates>
- Observatorio Nacional Ciudadano. (2020). 4ª Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2018-2024). Un análisis desde la perspectiva de coherencia de políticas públicas. Ciudad de México: Observatorio Nacional Ciudadano.

- ONEXPO. (2020, 21 de enero). Pemex fortalece acciones de apoyo social en el municipio de Tlahuelilpan. Onexpo. <https://www.onexpo.com.mx/NOTICIAS/PEMEX-FORTALECE-ACCIONES-DE-APOYO-SOCIAL-EN-EL-MUN/PEMEX-CORPORATIVO>
- Pemex Corporativo (2018). Diseño y Aplicación de la Estrategia Integral de Salvaguardia para Petróleos Mexicanos y sus Empresas Productivas Subsidiarias Periodo 2012 – 2018. Libro Blanco Memoria institucional. Petróleos Mexicanos. Dirección Corporativa de Administración y Servicios. <https://pdfcoffee.com/libro-blanco-subdireccion-de-salvaguardia-estrategica-de-petroleos-mexicanos-5-pdf-free.html>
- Pérez, A. (2017). Saqueo en el Golfo: ¿quién desvalija helipuertos y plataformas de Pemex? Newsweek México. <https://newsweekspanol.com/2017/11/saqueo-en-el-golfo-quien-desvalija-helipuertos-y-plataformas-de-pemex/>
- Pérez, A. (2018) El nuevo saqueo en el Golfo. Newsweek México. <https://newsweekspanol.com/2018/06/saqueo-golfo/>
- Pérez, A. (2018). Así operan los “huachicoleros” del Golfo de México. Newsweek México. <https://newsweekspanol.com/2018/10/huachicoleros-pemex-golfo-mexico/>
- Pérez, A. (2019). Pemex ha facilitado tomas clandestinas de petróleo. Newsweek México. <https://newsweekspanol.com/2019/01/pemex-tomas-clandestinas-huachicol-petroleo/>
- Pérez, D., Haenlein, C. & Hetzel, F. (2021). “Gun Trafficking and Violence: From the Global Network to the Local Security Challenge” Final Remarks. En D.Pérez, C. Pérez, & E. Weigend. (Ed.), Gun Trafficking and Violence: From the Global Network to the Local Security Challenge (pp. 295-306). Palgrave Macmillan.
- Peschard, J. et al. (2021) “¿Qué sabemos del robo de combustible en México? Claroscuros de un delito que no cede” en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Vol. 66(241), 245-280. Universidad Nacional Autónoma de México. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/75273/68877>
- Presidencia de la República (27 de diciembre de 2018). Presidente López Obrador presenta Plan Conjunto de Atención a Instalaciones Estratégicas de Pemex: ‘No habrá tolerancia para nadie’. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/presidente-lopez-obrador-presenta-plan-conjunto-de-atencion-a-instalaciones-estrategicas-de-pemex-no-habra-tolerancia-para-nadie?idiom=es>
- Presidencia de la República (21 de febrero de 2019). Presidente informa resultados de combate a robo de combustible: ‘Siguen tomas clandestinas, pero mantenemos plan, no vamos a descuidarnos’. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/presidente-informa-resultados-de-combate-a-robo-de-combustible-siguen-tomas-clandestinas-pero-mantenemos-plan-no-vamos-a-descuidarnos?idiom=es>

- Presidencia de la República (24 de enero de 2019). El Gobierno de México amplía la estrategia de combate al robo de combustible mediante la compra de pipas. Gobierno de México. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/431424/Comunicado\\_SHCP\\_008\\_2019.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/431424/Comunicado_SHCP_008_2019.pdf)
- Presidencia de la República (septiembre de 2019). Primer informe de gobierno [Archivo PDF]. <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/09/PRIMER-INFORME-DE-GOBIERNO.pdf>
- Presidencia de la República. (01 de septiembre de 2021). Tercer Informe, presidente Andrés Manuel López Obrador. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/presidencia/documentos/tercer-informe-presidente-andres-manuel-lopez-obrador?idiom=es>
- Presidencia de la República. (01 de septiembre de 2020). Segundo informe de gobierno [Archivo PDF]. <https://presidente.gob.mx/wp-content/uploads/2020/09/PRESIDENTE%20AMLO%20INFORME%20DE%20GOBIERNO%202019-2020.pdf>
- Redacción (17 de abril de 2021). Piratas asaltan embarcación en aguas del Golfo de México. Por Esto. <https://www.poresto.net/campeche/2021/4/17/piratas-asaltan-embarcacion-en-aguas-del-golfo-de-mexico-248800.html>
- Redacción (10 de febrero 2021). Plataformas petroleras, amenazadas por “piratas” en Ciudad del Carmen. Por Esto. <https://www.poresto.net/campeche/2021/2/10/plataformas-petroleras-amenazadas-por-piratas-en-ciudad-del-carmen-236947.html>
- Redacción AN / MDS. (10 de noviembre de 2021). Pablo Gómez niega que vaya a utilizar la UIF con fines políticos: '¿qué nos han hecho para recurrir a la venganza?'. Aristegui Noticias. <https://aristeguinoticias.com/1011/mexico/pablo-gomez-niega-que-vaya-a-utilizar-la-uif-con-fines-politicos-que-nos-han-hecho-para-recurrir-a-la-venganza/>
- Reza, A. (17 de enero de 2019). Suben 310% ataques piratas a las plataformas de Pemex. Milenio. <https://www.milenio.com/policia/suben-310-ataques-piratas-plataformas-pemex>
- Reza, A. (23 de noviembre de 2019). Ya son 139 los atracos de piratas a Pemex en la sonda de Campeche. Milenio. <https://www.milenio.com/policia/139-atracos-piratas-pemex-sonda-campeche>
- La Razón Online (2020). Prenden focos rojos atracos de piratas a petroleras en el Golfo. La Razón. <https://www.razon.com.mx/mexico/piratas-golfo-mexico-dos-bocas/>
- Tribuna (2 de enero de 2021). Contra plataformas y barcos 10 atracos. Tribuna Campeche. <https://tribunacampeche.com/carmen/2021/01/02/contra-plataformas-y-barcos-10-atracos/>
- Sánchez Castillo, D. (2020). Freezing financial assets in the United States and in Mexico: Contrasts in constitutonality and legal parallels. *Mexican Law Review*, 116-146.

- Schmidt, S. (2005). La nueva gobernabilidad: una reflexión para tiempos de turbulencia, México, CEPACOM.
- Secretaría de Gobernación (3 de noviembre de 2016). Unidades Especializadas en Combate al Secuestro (UECS). Gobierno Federal. unidades-especializadas-en-combate-al-secuestro-uecs
- Secretaría de Gobernación (23 de abril de 2019). En marcha acciones sociales en municipios como parte del plan para combatir el robo de combustible. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/segob/prensa/en-marcha-acciones-sociales-en-municipios-como-parte-del-plan-para-combatir-el-robo-de-combustible>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2019). Primer Informe de Labores 2018-2019. Ciudad de México: Gobierno de México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2020). Segundo Informe de Labores 2019-2020. Ciudad de México: Gobierno de México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2021). Tercer Informe de Labores 2020-2021. Ciudad de México: Gobierno de México.
- Secretaría de la Defensa Nacional. (2021a). Cantidad de armas de fuego, granadas y cartuchos captados durante la Campaña de Canje de Armas de Fuego del 1 Dic. 2012 al 31 Dic. 2020. Gobierno de México. <https://datos.gob.mx/busca/dataset/campana-de-canje-de-armas-de-fuego/resource/4985ebb0-7be6-41da-aa90-d7ea10d290c2>
- Secretaría de la Defensa Nacional. (2021b). Cantidad de armas registradas por diferentes motivos por estados, durante el segundo trimestre del 2021. Gobierno de México. [https://datos.gob.mx/busca/dataset/armas-registradas-por-diferentes-motivos/resource/0e89cac9-5a00-4123-8145-b8f9fb40c7da?inner\\_span=True](https://datos.gob.mx/busca/dataset/armas-registradas-por-diferentes-motivos/resource/0e89cac9-5a00-4123-8145-b8f9fb40c7da?inner_span=True)
- Secretaría de la Defensa Nacional. (2021c). Tabla con cantidad de Licencias particulares individuales de portación de armas de fuego vigentes por entidad federativa, durante el segundo trimestre del 2021. Gobierno de México. <https://datos.gob.mx/busca/dataset/licencias-particulares-individuales-de-portacion-de-armas-de-fuego-vigentes-por-entidad-federat/resource/f4a6a22d-0fe7-45d1-a6be-7a371ec2826f>
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (04 de agosto de 2021). Nota informativa RELACIONES EXTERIORES No. 16. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/sre/documentos/nota-informativa-relaciones-exteriores-no-16>
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (08 de octubre de 2021). HOJA INFORMATIVA. Entendimiento Bicentenario sobre Seguridad, Salud Pública y Comunidades Seguras entre México y los Estados Unidos. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/sre/documentos/hoja-informativa-entendimiento-bicentenario?state=published>
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (19 de septiembre de 2021). Corte federal de EE. UU. ordena calendario para primera etapa del litigio del Gobierno de México contra empresas de armas. Gobierno de México.

- <https://www.gob.mx/sre/prensa/corte-federal-de-ee-uu-ordena-calendario-para-primera-etapa-del-litigio-del-gobierno-de-mexico-contras-empresas-de-armas>
- Secretaría de Salud. (1 septiembre de 2020). Segundo Informe de Labores. Gobierno de México. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/575342/2\\_INFORME\\_DE\\_LABORES\\_SSA.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/575342/2_INFORME_DE_LABORES_SSA.pdf)
- Secretaría de Salud. (1 septiembre de 2021). Tercer Informe de Labores. Gobierno de México. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/665501/3er\\_INFORME\\_DE\\_LABORES\\_2020\\_2021.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/665501/3er_INFORME_DE_LABORES_2020_2021.pdf)
- Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. (17 de enero de 2019). SSPC, SHCP y PGR presentan estrategia para prevenir, investigar, perseguir y sancionar la comisión del delito de robo de hidrocarburos. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/sspc/prensa/sspc-shcp-y-pgr-presentan-estrategia-para-prevenir-investigar-perseguir-y-sancionar-la-comision-del-delito-de-robo-de-hidrocarburos>
- Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (23 de febrero de 2019). La Policía Federal neutralizó 11 tomas clandestinas en tres entidades. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/sspc/prensa/el-gobierno-de-mexico-continua-las-acciones-en-contra-del-robo-de-combustible>
- Semple, K. (19 de junio de 2020). Piratas en el golfo de México: los ataques marítimos aumentan. The New York Times. <https://www.nytimes.com/es/2020/06/19/espanol/america-latina/piratas-golfo-mexico-campeche.html>
- Senado de la República LXIV Legislatura (18 de febrero de 2021). Aprueba Senado ampliación del catálogo de delitos graves para prisión preventiva oficiosa: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/50315-aprueba-senado-ampliacion-del-catalogo-de-delitos-graves-para-prision-preventiva-oficiosa.html>
- Strach, P. (6 de mayo de 2021). COVID doesn't respect borders: A conversation with Jaime Arredondo. Rockefeller Institute of Government. <https://rockinst.org/blog/covid-19-doesnt-respect-borders-a-conversation-with-jaime-arredondo/>
- Unidad de Inteligencia Financiera. (2020). La UIF en números 01/01/2015 - 31/08/2020. Ciudad de México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Unidad de Inteligencia Financiera. (2020). Lista de Personas Bloqueadas. Ciudad de México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Unidad de Inteligencia Financiera. (2021). Informe de actividades Unidad de Inteligencia Financiera Enero-Septiembre 2021. Ciudad de México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Velázquez, M. (20 de octubre de 2021). Secuestros y reclutamiento de cárteles a través del videojuego Free Fire encienden las alarmas. Publimetro: <https://www.publimetro.com.mx/nacional/2021/10/20/secuestro-a-traves-del-videojuego-free-fire-enciende-las-alarmas-en-la-mananera/>

- Whitman, S. & Saurez, C. (2012). Dalhousie Marine Piracy Project: The Root Causes and True Costs of Marine Piracy. (Marine Affairs Program Technical Report #1), Dalhousie University p.88. <https://www.dal.ca/faculty/science/marine-affairs-program.html>
- Wilson Center. (Febrero de 2019). El boom del fentanilo en Estados Unidos y la crisis del opio en México. Wilson Center. [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/el\\_boom\\_del\\_fentanilo\\_en\\_estados\\_unidos\\_y\\_la\\_crisis\\_del\\_opio\\_en\\_mexico.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/el_boom_del_fentanilo_en_estados_unidos_y_la_crisis_del_opio_en_mexico.pdf)
- Yansura, J., Mavrellis, C., Kumar, L., & Helms, C. (2021). Financial crime in Latin America and the Caribbean. Washington D.C.: Global Financial Integrity.

#### **CAPÍTULO 4. POLÍTICAS RELACIONADAS CON LA FUNCIÓN POLICIAL Y EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL**

- Aguayo, S. y Dayán, J. (2020). “Reconquistando” la Laguna. Los Zetas, el Estado y la sociedad organizada, 2007-2014. El Colegio de México. <https://reconquistandolaguna.colmex.mx/reconquistando-la-laguna.pdf>
- Alcántara, S. (14 de junio de 2019). Guardia obligada a trabajar con Migración. El Universal. <https://bit.ly/3vFZRGx>
- Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH] (2020). En torno a la buena gobernanza y los derechos humanos: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/AboutGoodGovernance.aspx>
- Ángel, A. (2019). Estas son las 266 regiones del plan de seguridad de AMLO; 153 son consideradas focos rojos. Animal Político. <https://www.animalpolitico.com/2019/01/regiones-plan-seguridad-amlo/>
- Aportaciones de los foros escucha para construir la agenda de políticas de estado para la construcción de la paz entre todos [2018, octubre 28]. Disponible en: [https://issuu.com/pajaropolitico/docs/aportaciones\\_de\\_los\\_foros\\_escucha](https://issuu.com/pajaropolitico/docs/aportaciones_de_los_foros_escucha)
- Arista, L. (07 de septiembre del 2021). López Obrador: es tiempo de iniciar una etapa nueva en la política migratoria. Expansión política. <https://bit.ly/3vdbFzD>
- Ángel, A. (15 de febrero de 2021). Caso Odebrecht: FGR le niega datos del expediente a una jueza federal; persiste opacidad. Animal Político. <https://www.animalpolitico.com/2021/02/fgr-niega-datos-expediente-odebrecht-jueza-opacidad/>
- Associated Press (9 de septiembre de 2020). México gastó parte de un fondo de ayuda a Centroamérica para contener a migrantes. La Jornada. <https://www.jornada.com.mx/2020/09/09/politica/019n1pol>
- Atuesta, L. (2018). “Militarización de la lucha contra el narcotráfico: los operativos militares como estrategia para el combate del crimen organiza-

- do”, en L.H. Atuesta y Lajous Madrazo (Ed.), Las violencias. En busca de la política pública detrás de la guerra contra las drogas.CIDE.
- Becerril, A. y Víctor B. (22 de mayo de 2019). Los miembros de la fuerza tendrán 43 atribuciones. La Jornada. <https://bit.ly/2Zhvb27>
- Brooks, D. (13 de junio del 2019). BBC News MundoCrisis migratoria: 3 factores que explican por qué se ha disparado el número de personas que llegan a la frontera sur de Estados Unidos. BBC-mundo. <https://bbc.in/3n3T6dw>
- Bugarin, I. (17 de junio de 2020). Fracaso. Alertan sobre militarizar frontera. El Universal. <https://bit.ly/3jAQ1AW>
- Cedillo, A. (2021). Operation Condor, The War Drugs, And Counterinsurgency In The Golden Triangle (1977-1983). Working Paper (443). Kellogg Institute for International Studies. [https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/working\\_papers/Cedillo%20WP%20FINAL.pdf](https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/working_papers/Cedillo%20WP%20FINAL.pdf)
- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A. C. [Centro Prodh] (23 de septiembre de 2021). Ayotzinapa: verdad y justicia que no llegan. Centro Prodh <https://centroprodh.org.mx/2021/09/23/ayotzinapa-verdad-y-justicia-que-no-llegan/>
- Centro de Investigación y Docencia Económicas [CIDE] y Comisión Nacional de Derechos Humanos [CNDH] (2019) Estudio para elaborar una propuesta de política pública en materia de Justicia Transicional en México [Archivo PDF]. [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-01/Estudio\\_Justicia\\_Transicional\\_Mexico.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-01/Estudio_Justicia_Transicional_Mexico.pdf)
- Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero [Comverdad] (2014). Informe Final de Actividades. [Archivo PDF]. <http://sitiosdememoria.segob.gob.mx/work/models/SitiosDeMemoria/Documentos/PDF/InformeFinalCOMVERDAD.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (2015). Situación de los derechos humanos en México [Archivo PDF]. OEA. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos [CNDH] (1998). Caso de la masacre en Acteal, Municipio de Chenalhó, Chiapas. <https://www.cndh.org.mx/documento/recomendacion-11998>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos [CNDH] (2017). Sobre violaciones graves a derechos humanos por los hechos ocurridos el 19 de junio de 2016 en Asunción de Nochixtlán, San Pablo Huitzo, Hacienda Blanca y Trinidad de Viguera, en el estado de Oaxaca. [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/Re-cVG\\_007.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/Re-cVG_007.pdf)
- Comisión Nacional de Derechos Humanos [CNDH] (2020). Informe de actividades. CNDH. <http://informe.cndh.org.mx/Default.aspx>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos [CNDH] (2021). Sobre las violaciones graves a derechos humanos, a la vida, a la protección de la salud

- por negligencia médica y por omisión, a la integridad y seguridad personal y a la dignidad humana, en agravio de v1 mujer, indígena náhuatl y persona mayor, así como el acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia y la verdad cometidas en agravio de v2, v3, v4, v5 y v6 en Zongolica, Veracruz. CNDH. [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-08/RecVG\\_045.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-08/RecVG_045.pdf)
- Congreso del Estado de Guerrero (2012, marzo 20). Ley Número 932 por la que se crea la Comisión de la verdad para la investigación de las violaciones a los derechos humanos durante la guerra sucia de los años sesenta y setentas del Estado de Guerrero. Periódico Oficial del Gobierno del Estado (23). <http://congresogro.gob.mx/legislacion/ordinarias/ARCHI/LEY-POR-LA-QUE-SE-CREA-LA-COMISION-DE-LA-VERDAD-PARA-LA-INVESTIGACION-DE-LAS-VIOLACIONES-A-LOS-DERECHOS-HUMANOS-DURANTE-LA-GUERRA-SUCIA-DE-LOS-ANOS-SESENTA-Y-SETENTAS-DEL-ESTADO-DE-GUERRERO-932-2021-03-10.pdf>
- Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (9 de enero de 2013). Ley General de Víctimas [LGV]. Diario Oficial de la Federación. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV\\_200521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV_200521.pdf)
- Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (17 de noviembre de 2021). Ley General de Víctimas [LGV]. Diario Oficial de la Federación. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDFP\\_200521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDFP_200521.pdf)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (2018). Informe Final: Mecanismo Especial de Seguimiento al Asunto Ayotzinapa. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MESA-es.pdf>
- Cossío, J. R. (2021, octubre 11). ¿Verdad y justicia?. El País. <https://elpais.com/mexico/opinion/2021-10-11/verdad-y-justicia.html>
- Dávila, P. (2019). Alfonso Durazo presenta las 17 regiones prioritarias para el combate a la inseguridad. Proceso. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2019/2/6/alfonso-durazo-presenta-las-17-regiones-prioritarias-para-el-combate-la-inseguridad-219852.html>
- De León-Escribano, C. R. (2010). La Seguridad Ciudadana y su impacto en la gobernabilidad y ... Repositorio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Recuperado el 1 de noviembre de 2021 de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/28312.pdf>.
- Declaración Conjunta México Estados Unidos. (07 de junio del 2019) Disponible en <https://bit.ly/3pA8Yro>
- Diario Oficial de la Federación [DOF] (10 de octubre de 2021). Decreto por el que se crea la Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de 1965 a 1990. Diario Oficial de la Federación. [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5631865&fecha=06/10/2021](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5631865&fecha=06/10/2021)

- Doyle, K. (2016). Informe Documenta sobre 18 años de “Guerra Sucia en México”. <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB180/index2.htm>
- Durand, J. (5 de agosto de 2019). Tercer país seguro. La Jornada. <https://www.jornada.com.mx/2019/08/04/opinion/016a1pol>
- Encinas, A. (27 de abril de 2021). Volver a la PGR. El Universal. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/alejandro-encinas/volver-la-pgr>
- Espinosa, (C. E. C., & Lidia Arista y Linaloe R. Flores. (2020, November 10) Presupuesto 2021 pegará a fondos de policías locales Y Favorecerá Militarización. ADNPolítico. Recuperado el 1 de noviembre de 2021 de <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/11/10/presupuesto-2021-pegara-a-fondos-de-policias-locales-y-favorecera-militarizacion>.
- Farrera, E. (25 de julio de 2018). México quiere legalizar las drogas para frenar la violencia (y por qué no funcionará). El Confidencial. [https://www.elconfidencial.com/mundo/2018-07-25/legalizar-drogas-para-pacificar-mexico-plan-obrador\\_1596784/](https://www.elconfidencial.com/mundo/2018-07-25/legalizar-drogas-para-pacificar-mexico-plan-obrador_1596784/)
- Fiscalía General de la República. (14 de febrero de 2019). Comunicado FGR46/19. Situación actual del caso Odebrecht. Tarjeta informativa. <https://www.gob.mx/fgr/prensa/comunicado-fgr-46-19-situacion-actual-del-caso-odebrecht>
- Fiscalía General de la República.(marzo 2019). Plan de Persecución Penal Provisional. Gobierno de México. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/537437/PPP\\_Provisional\\_Versi\\_n\\_Final\\_Firmada\\_con\\_Anexo.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/537437/PPP_Provisional_Versi_n_Final_Firmada_con_Anexo.pdf)
- Fiscalía General de la República (2020). Plan Estratégico de la Fiscalía General de la República. [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-02-05-1/assets/documentos/FGR\\_Plan\\_Estrategico\\_Transicion.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-02-05-1/assets/documentos/FGR_Plan_Estrategico_Transicion.pdf)
- Fiscalía General de la República. (25 de agosto de 2021). FGR Informa. Versión Pública. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/fgr/prensa/fgr-informa-version-publica>
- Fiscalía General de la República, Informes sobre los avances y resultados en la transición de la PGR a la FGR. México. 2019- 2021. [https://transparencia.pgr.gob.mx/en/transparencia/transparencia\\_focalizada](https://transparencia.pgr.gob.mx/en/transparencia/transparencia_focalizada)
- Fiscalía para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado [FEMOSPP] (2006). Informe Histórico a la Sociedad Mexicana. [http://sitiosdememoria.segob.gob.mx/work/models/SitiosDeMemoria/Documentos/PDF/INFORME\\_FEMOSPP-2006\\_Parte\\_1.pdf](http://sitiosdememoria.segob.gob.mx/work/models/SitiosDeMemoria/Documentos/PDF/INFORME_FEMOSPP-2006_Parte_1.pdf) y [http://sitiosdememoria.segob.gob.mx/work/models/SitiosDeMemoria/Documentos/PDF/INFORME\\_FEMOSPP-2006\\_Parte\\_2.pdf](http://sitiosdememoria.segob.gob.mx/work/models/SitiosDeMemoria/Documentos/PDF/INFORME_FEMOSPP-2006_Parte_2.pdf)
- Gamboa, V. (21 de septiembre del 2021). INM y Guardia Nacional rescatan a 162 migrantes abandonados en Tamaulipas. El Universal. <https://bit.ly/3G15i2y>

- García, J. (2018, agosto 07). La palabra ‘perdón’ causa polémica en el foro de pacificación de López Obrador. El País. [https://elpais.com/internacional/2018/08/07/mexico/1533661944\\_307860.html](https://elpais.com/internacional/2018/08/07/mexico/1533661944_307860.html)
- Gobierno Federal. (2019). Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica. SES-NSP. Recuperado el 1 de noviembre de 2021 de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/542605/DOC\\_1.\\_MODELO\\_NACIONAL\\_DE\\_POLIC\\_A\\_Y\\_JC.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/542605/DOC_1._MODELO_NACIONAL_DE_POLIC_A_Y_JC.pdf).
- Grecco, C. (2016). Mirar Morir. El Ejército en la noche de Iguala. [Documental] Disponible en: <https://vimeo.com/ondemand/mirarmorir>
- Guerra Ford Oscar M. (s. f), “Resoluciones de recursos de revisión relacionados con el caso Odebrecht Comisionado: Resueltos por el INAI, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales”, Disponible en: <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/Micrositios/ODEBRECHT-INA1.pdf>
- Henríquez, E. (23 de enero de 2019). Retornan a Honduras 150 personas indocumentadas. La Jornada. <https://bit.ly/3ntlgl1>
- Hernández, A. y Fisher, S. (2015). Caso Ayotzinapa: La 'verdad histórica’, basada en torturas”. Proceso. <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2015/10/24/caso-ayotzinapa-la-verdad-historica-basada-en-torturas-154131.html>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2021). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2021/doc/envipe2021\\_presentacion\\_nacional.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2021/doc/envipe2021_presentacion_nacional.pdf)
- Kooiman, J. (2008) Exploring the Concept of Governability. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 10 (2), 171-190.
- López Leyva, M.. (2013). Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo. *Revista mexicana de sociología*, 75(2), 321-325. Recuperado en 18 de noviembre de 2021, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-25032013000200008&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032013000200008&lng=es&tlng=es)
- López-Obrador, A. M. (2018). Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2014. [https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD\\_ANEXO.pdf](https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD_ANEXO.pdf)
- López-Obrador, A. M. (2018, julio 14). Propuesta para la realización de foros de escucha para trazar la ruta de pacificación del país y reconciliación nacional. <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/07/FOROS-AGOSTO-A-OCTUBRE-2018.pdf>
- Lum, C., Koper, C.S., Gill, C., Hibdon, J., Telep, C. & Robinson, L. (2016). An EvidenceAssessment of the Recommendations of the President’s Task Force on 21st Century Policing — Implementation and Research Priorities. Fairfax, VA: Center for Evidence-Based Crime Policy, George Mason University. Alexandria, VA: International Association of Chiefs of Police.

- Macher, S. (s/f). Reflexiones sobre la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú. <http://ods.ceipaz.org/reflexiones-sobre-la-comision-de-la-verdad-y-reconciliacion-del-peru/>
- Márquez Alvarado M. y Gálvez Ruiz X., 2020, 26 de agosto. “Proposición con Punto de Acuerdo, Senado de la República, LXIV Legislatura”. [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-08-26-1/assets/documentos/PA\\_PAN\\_Sen\\_Cecilia\\_y\\_Xochitl\\_caso\\_emilio\\_lozoya.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-08-26-1/assets/documentos/PA_PAN_Sen_Cecilia_y_Xochitl_caso_emilio_lozoya.pdf)
- Martínez, F. (23 de enero de 2019). En un día rescató el INM a 2 mil personas sin documentos. La Jornada. <https://bit.ly/3CpR9hW>
- Mergel, I., Ganapati, S., & B. Whitford, A. (2020). Agile: A new way of governing. *Public Administration Review*. Recuperado el 1 de noviembre de 2021 de [https://napawash.org/uploads/PAR\\_Agile\\_Governance.pdf](https://napawash.org/uploads/PAR_Agile_Governance.pdf).
- México Evalúa y MacArthur Foundation, 2019. De PGR a FGR. Lineamientos hacia la Transición. México. Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2019/10/pgrafgr-observatorio.pdf>
- México Evalúa, 2021. De procuradurías a fiscalías. Observatorio de la transición 2020. México. Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2021/04/observatorio-2020-final.pdf>
- Mitchell Renée J., & Huey, L. (2019). *Evidence based policing: An introduction*. Policy Press.
- Monroy, J. (24 de septiembre del 2021). No queremos que México se convierta en un campamento de migrantes: AMLO. *El Economista*. <https://bit.ly/3BI2sSl>
- Montero, J. (septiembre-diciembre 2012). Gobernabilidad: Validez/Invalidez o moda del concepto. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año LVII (216), 9-23.
- Muñoz, A. y Alonso U. (22 de enero de 2019). Engañaron a migrantes para su ingreso a México: AMLO. *La Jornada*. <https://bit.ly/2ZnxMra>
- Narváez, J. y Luciana G. (2021). De la esperanza a la militarización: agenda de la política migratoria durante el primer año de la 4T. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas y Secretaría de Desarrollo Institucional. Disponible en <https://bit.ly/3jAR1F7>
- Observatorio Nacional Ciudadano (2021). Reporte Semestral de incidencia delictiva 2021. <https://onc.org.mx/uploads/ppt-rs21.pdf>
- Observatorio Nacional Ciudadano [ONC] (2018). La seguridad y paz que el Estado nos debe. ¿Qué ocurrió durante la transición? <https://onc.org.mx/uploads/mex-seguro-la.pdf>
- Observatorio Nacional Ciudadano [ONC] (2019). Del dicho al hecho: la seguridad en voz de Peña Nieto. Lecciones de su sexenio. [https://onc.org.mx/uploads/documento-epn-completo\\_-1.pdf](https://onc.org.mx/uploads/documento-epn-completo_-1.pdf)
- Observatorio Nacional Ciudadano [ONC] y Red por los Derechos de la Infancia en México [REDIM] (2021). Reclutamiento y Utilización de niñas, ni-

- ños y adolescentes por grupos delictivos. <https://onc.org.mx/uploads/doc-reclutamiento.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [OACDH] (2018). "Doble injusticia: informe sobre violaciones de derechos humanos en la investigación del caso Ayotzinapa". [https://www.ohchr.org/Documents/Countries/MX/OHCHRMexicoReportMarch2018\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Countries/MX/OHCHRMexicoReportMarch2018_SP.pdf)
- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ONU-DH México] (2020). Coordinación interinstitucional, uno de los principales retos para atajar la desaparición: ONU-DH. <https://hchr.org.mx/comunicados/coordinacion-interinstitucional-uno-de-los-principales-retos-para-atajar-la-desaparicion-onu-d/>
- Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos [WOLA] (2017). Justicia olvidada. La impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldad en México. [https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/11/WOLA\\_MILITARY-CRIMES\\_RPT\\_SPANISH.pdf](https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/11/WOLA_MILITARY-CRIMES_RPT_SPANISH.pdf)
- Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos [WOLA] (2018). Una fiscalía que sirva en México. La ruta para terminar con los pactos de impunidad y la corrupción en el país. <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2018/04/Fiscalia-Report-SPN.pdf>
- Olivares, E. (23 de mayo del 2019). Graves errores en leyes secundarias de la Guardia Nacional, advierte AI. La Jornada. <https://bit.ly/3CdV5m5>
- Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024 (2018) [https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD\\_ANEXO.pdf](https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD_ANEXO.pdf)
- Presidencia de la República (2018). Discurso de Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/discurso-de-andres-manuel-lopez-obrador-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos?idiom=es>
- Presidencia de la República (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)
- Programa de Política Migratoria 2018-2024*. <https://bit.ly/3b6DlNI>
- Protocolo de Atención a personas Migrantes en Flujos Masivos* (2021). <https://bit.ly/3Cf9pL8>
- Ramírez, A. (2016). *Fortalecimiento de la Unidad de Asuntos Internos de la Policía Federal. Atacando la corrupción desde dentro* (dissertation). CIDE, Mexico, Mexico. Recuperado el 1 de noviembre de 2021 de [https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/518/1/000155162\\_documento.pdf](https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/518/1/000155162_documento.pdf).
- Ramírez, De Garay, L. (2016). Las barbas del vecino. Los patrones de difusión del crimen violento en México (1990-2010). *Foro Internacional*, 56(4), 977-1018.

- Ramírez, M. y Holst M. (2020). La Guardia Nacional: ¿está donde debería?. En: <https://www.mexicoevalua.org/la-guardia-nacional-esta-donde-deberia/>
- Rea, D. y Pastrana, D. (2018, septiembre 14). “Colectivos de víctimas detallan a AMLO contrapropuesta de Amnistía”. *Pie de Página*. Disponible en: <https://piedepagina.mx/colectivos-de-victimas-y-ong-detallan-a-amlo-contrapropuesta-de-amnistia/>
- Redacción (2019). Éstas son las 266 coordinaciones de la Guardia Nacional. *Contralínea*. <https://contralineacom.mx/estas-son-las-266-coordinaciones-de-la-guardia-nacional/>
- Reséndiz, Francisco (2016). Anuncia Peña Nieto estrategia contra violencia y homicidios en 50 municipios. En: *El Universal*. Recuperado en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/08/30/anuncia-pena-nieto-estrategia-contra-violencia-en-50-municipios>
- Reyes, J. (2019). 70% del territorio nacional, en manos del crimen: semáforo delictivo del gobierno federal. Recuperado de: <https://contralineacom.mx/70-del-territorio-nacional-en-manos-del-crimen-semaforo-delictivo-del-gobierno-federal/>
- Rodríguez, R. (10 de octubre de 2018). “Participantes expresan su enojo tras cancelación de algunos Foros de Pacificación de AMLO”. *CNN* [Video]. <https://cnnespanol.cnn.com/video/amlo-foros-seguridad-mexico-alfonso-durazo-desaparecidos-violencia-amnistia-pkg-rey-rodriguez/>
- Roldán, N. (07 de julio de 2018). Puntos clave de la propuesta de amnistía de AMLO: con consulta a víctimas, así se planea la ley. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2018/07/amnistia-amlo-puntos-clave/>
- Ruiz, N. (2021). Estos son los 50 municipios más violentos de México. *Eje Central*. <https://www.ejecentral.com.mx/estos-son-los-50-municipios-mas-violentos-de-mexico/>
- Sánchez Jiménez A., (29 de abril de 2021).. Rechaza FGR abrir expedientes para caso Odebrecht: INAI. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/04/29/politica/fgr-se-ha-negado-a-transparentar-expedientes-para-caso-odebrecht-inai/>
- Sánchez P. (2014). Cuatro retos para la futura Fiscalía General de la República. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/tanque-pensante/cuatro-retos-para-la-futura-fiscalia-general-de-la-republica/>
- Santibáñez, J. (09 de febrero del 2021). Opinión: México y sus problemas no resueltos con la migración. *Los Angeles times*. <https://lat.ms/3vieGia>
- Santibáñez, J. (30 de agosto de 2019) El flujo migratorio desde Centroamérica hacia EU no se detendrá. *La Jornada*. <https://bit.ly/3b9H4tl>
- Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (2019). La SSPC presenta plan de combate a la inseguridad para 17 regiones prioritarias. Gobierno de México. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sspc/prensa/la-sspc-presenta-plan-de-combate-a-la-inseguridad-para-17-regiones-prioritarias>

- Serrano, M. (2019). La estrategia de seguridad de AMLO. ¿De la pacificación a la militarización? *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 13(44), 207-227.
- Silva C., Pérez, C., & Gutiérrez, R. (2017). Índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad. *Perfiles latinoamericanos*, 25(50), 331-359. <https://doi.org/10.18504/pl2550-015-2017>
- Staff Redacción (05 de octubre del 2021). La migración haitiana le toma el pulso al sistema de asilo de México. *La voz de América*. <https://bit.ly/3baZ0UP>
- Staff Redacción (11 de junio del 2019). Guerra de aranceles: el "método Trump y lo que el acuerdo con México sobre migración dice de la forma de negociar del presidente de EE. UU., *BBC-News*. <https://bbc.in/2ZoVd3X>
- Swiss Peace (2021). *Retos de la coordinación entre la búsqueda y la investigación penal de personas desaparecidas - lecciones aprendidas en México*. Disponible en: <https://twitter.com/swisspeace/status/1412796185295872009>
- Treviño-Rangel, J., Bejarano-Romero, R., Atuesta, L. & Velázquez-Moreno, S. (2021). Deadly force and denial: the military's legacy in Mexico's 'war on drugs', *The International Journal of Human Rights*. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13642987.2021.1947806?journalCode=fjhr20>
- Tudela, P., & Blanco, J. (noviembre 2010). *Retos De La Política Pública Para La Participación Ciudadana En La Coproducción De La Seguridad*. Recuperado el 1 de noviembre de 2021 de <https://biblio.dpp.cl/datafiles/8171-2.pdf>.
- Weisburd, D. (2016). *Place matters : Criminology for the twenty-first century*.

## **CAPÍTULO 5. POLÍTICAS COMPLEMENTARIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA**

- Angel, A. (4 de Enero de 2021). Encargado de la CEAV renuncia tras seis meses en el cargo y sin que haya aún nuevo titular. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2021/01/encargado-ceav-renuncia-tras-seis-meses-en-el-cargo-aun-sin-nuevo-titular/>
- Animal Político. (29 de marzo de 2018). Violaciones graves a derechos marcaron el sexenio: CNDH; vamos en la dirección correcta, dice EPN. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2018/03/derechos-humanos-violaciones/>
- Animal Político. (26 de agosto de 2020). De qué hablamos cuando hablamos de impunidad en los crímenes contra periodistas. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/defensores-de-la-democracia/de-que-hablamos-cuando-hablamos-de-impunidad-en-los-crime-nes-contra-periodistas/>

- Animal Político. (3 de febrero de 2021). Con necesidad, rayando en la locura, actuaré contra la corrupción: AMLO al rendir protesta como candidato. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2018/02/amlo-candidato-presidencia-morena/>
- Areta, I. (2019). "Inexistente": 10 casos en los que el gobierno dice no tener datos sobre los dichos de AMLO. *Animal Político*. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2019/12/amlo-preguntas-transparencia-discursos-mananeras/>
- Artículo 19. (14 septiembre de 2020). *Primer semestre de 2020: crecen exponencialmente las agresiones contra la prensa y continúan los asesinatos*. Recuperado 4 de noviembre de 2021, de <https://articulo19.org/primer-semester-de-2020-crecen-exponencialmente-las-agresiones-contra-la-prensa-y-continuan-los-asesinatos/>
- Auditoría Superior de la Federación. (1 de Marzo de 2020). *Revela ASF irregularidades y deficiencias en el desempeño de la CEAV durante 2018*. Obtenido de Gobierno de México: <https://www.gob.mx/ceav/prensa/revela-asf-irregularidades-y-deficiencias-en-el-desempeno-de-la-ceav-durante-2018?idiom=es>
- BBC News (Ed.). (27 septiembre de 2018). México: La ambigua relación de Andrés Manuel López Obrador - AMLO - con la desaparición de 43 estudiantes de Ayotzinapa. *BBC News*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45674318>
- Becerra, B. (5 de noviembre de 2021). Jóvenes Construyendo el Futuro va por infractores de ley y adictos. *El Sol de México*. <https://www.elsol-demexico.com.mx/mexico/sociedad/jovenes-construyendo-el-futuro-va-por-infractores-de-ley-y-adictos-7437942.html>
- Brewer, S. (2021). Puntos clave para entender el caso Cienfuegos en México. WOLA. <https://www.wola.org/es/analisis/puntos-clave-entender-caso-cienfuegos-mexico/>
- Cámara de Diputados (2015) Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2016. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef\\_2016/PEF\\_2016\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2016/PEF_2016_abro.pdf)
- Cámara de Diputados (2015) Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2016. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/216527/egresos\\_2016-1.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/216527/egresos_2016-1.pdf)
- Cámara de Diputados (2016) Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2017. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef\\_2018/PEF\\_2018\\_orig\\_29nov17.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2018/PEF_2018_orig_29nov17.pdf)
- Cámara de Diputados (2017) Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2018. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef\\_2018/PEF\\_2018\\_orig\\_29nov17.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2018/PEF_2018_orig_29nov17.pdf)

- Cámara de Diputados (2018) Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2019. [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog\\_leg/Prog\\_leg\\_LXIV/010\\_DOE\\_28dic18.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/Prog_leg_LXIV/010_DOE_28dic18.pdf)
- Cámara de Diputados (2019) Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2020. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2021\\_301120.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2021_301120.pdf)
- Cámara de Diputados (2020) Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2021. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2021\\_301120.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2021_301120.pdf)
- Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas. (2021, 23 septiembre). *La ineficacia y simulación de las acciones del Estado mexicano*. . . CDH Fray Bartolomé de Las Casas. Recuperado 2 de noviembre de 2021, de <https://frayba.org.mx/la-ineficacia-y-simulacion-de-las-acciones-del-estado-mexicano-sigue-favoreciendo-un-ambiente-de-violencia-y-terror-contra-las-comunidades-de-aldama-y-santa-marta/>
- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez. (2020, 25 septiembre). *Ayotzinapa a 6 años: Avances, pendientes y urgencias* | Heinrich-Böll-Stiftung - Ciudad de México | México y el Caribe. Heinrich-Böll-Stiftung. Recuperado 3 de noviembre de 2021, de <https://mx.boell.org/es/2020/09/25/ayotzinapa-6-anos-avances-pendientes-y-urgencias>
- CNB. (19 de 10 de 2021). Obtenido de Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas: <https://bit.ly/2Z8Mraa>
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. CEAV. Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral. Disponible en: <https://www.gob.mx/ceav/documentos/faari-2016?idiom=es>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2018, enero). *Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017*. CNDH. [http://informe.cndh.org.mx/images/uploads/menus/30110/content/files/Informe\\_cndh\\_2017.pdf](http://informe.cndh.org.mx/images/uploads/menus/30110/content/files/Informe_cndh_2017.pdf)
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2020, diciembre). *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020*. CNDH. [http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2020/IA\\_2020.pdf](http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2020/IA_2020.pdf)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2021). *Nota técnica sobre el ingreso o en el espacio de bienestar económico, 2018-2020. 5 de agosto de 2021*. [Archivo PDF].
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Análisis del sexenio*. [Archivo PDF].
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2020). *Análisis de Programas Prioritarios al primer año de la administración 2018-2024*. [Archivo PDF].

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2021). *Análisis de la Integralidad de la Política de Desarrollo Social 2020*. [Archivo PDF].
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2021). *Nota técnica sobre sobre la medición multidimensional de la pobreza, 2018-2020*. 5 de agosto de 2021. [Archivo PDF].
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2020). *Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020* [Archivo PDF].
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2020). *EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL*. <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx#k=jóvenes%20construyendo%23s%3D41>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2021). *Ficha de Monitoreo 2020-2021 Jóvenes Construyendo el Futuro* [Archivo PDF]. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE\\_2020\\_2021/FMyE\\_14\\_S280.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2020_2021/FMyE_14_S280.pdf)
- Corona, S. (2013). Críticas en México a la política de Peña Nieto hacia los jóvenes. *El País*. [https://elpais.com/internacional/2013/04/03/actualidad/1364955683\\_507552.html](https://elpais.com/internacional/2013/04/03/actualidad/1364955683_507552.html)
- Croda, R. (2021, 26 septiembre). Los obstáculos del caso Iguala, sobreviven a la 4T. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2021/9/26/los-obstaculos-del-caso-iguala-sobreviven-la-4t-272726.html>
- Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE) & Organización de los Estados Americanos (OEA) (2013). *El Acceso a la Información Pública, un Derecho para ejercer otros Derechos*. <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/cortosp8.pdf>
- Diario Oficial de la Federación. (2019). *LINEAMIENTOS para la operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro*. Secretaría de Gobernación. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5564450&fecha=28/06/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5564450&fecha=28/06/2019)
- Diario Oficial de la Federación. (2020). *REGLAS de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro*. Secretaría de Gobernación. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5585918&fecha=10/02/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585918&fecha=10/02/2020)
- El Financiero (Ed.). (2018, 25 mayo). Entre lágrimas, AMLO ofrece a papás de los 43 una comisión de la verdad. *EL Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/elecciones-2018/frente-a-papas-de-los-43-amlo-ofrece-entre-lagrimas-una-comision-de-la-verdad/>
- El Financiero (Ed.). (2021, 21 septiembre). Comienzan reclamos a la 4T: padres de Ayotzinapa acusan que Gobierno les ‘da largas’. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/estados/2021/09/21/comienzan-reclamos-a-la-4t-padres-de-ayotzinapa-acusan-que-gobierno-les-da-largas/>

- El País (Ed.). (2021, 25 septiembre). Las tres grandes incógnitas del ‘caso Ayotzinapa’ siete años después del ataque. *El País México*. <https://elpais.com/mexico/2021-09-25/las-tres-grandes-incognitas-del-caso-ayotzinapa-siete-anos-despues-del-ataque.html>
- Érika Ramírez @erika\_contra. (2020, 28 octubre). Periodistas y defensores serán defendidos y protegidos: AMLO. *Contralínea*. <https://contralinea.com.mx/periodistas-y-defensores-seran-defendidos-y-protegidos-amlo/>
- Fernández, H. (27 de Agosto de 2019). *Construirán Centro Regional de Identificación Humana en Coahuila*. Obtenido de El Universal: <https://www.eluniversal.com.mx/estados/construiran-centro-regional-de-identificacion-humana-en-coahuila>
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación (2018). Fue un mal año. No, menos, como seis.: [https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Fue\\_un\\_mal\\_completo.pdf](https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Fue_un_mal_completo.pdf)
- Gaitán-Rossi, P., & Velázquez Guadarrama, C. A. (2021). *A systematic literature review of the mechanisms linking crime and poverty*. *Convergencia*, 28. <https://doi.org/10.29101/CRCV.V28I0.14685>
- GIZ. (2021). *Identificación Humana. mx*. Obtenido de Identificación Humana. mx: <https://www.identificacionhumana.mx/>
- Gobernación. (4 de Febrero de 2019). *Estrategia de búsqueda de personas desaparecidas. Conferencia presidente AMLO*. Obtenido de Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=nvbgCu08syE>
- Hernández, D. (2019). Advierte INAI brecha entre información generada por AMLO y su documentación. *La Silla Rota*. <https://lasillarota.com/nacion/advierte-inai-brecha-entre-informacion-generada-por-amlo-y-su-documentacion/314329>
- Herrera, L. (18 de Junio de 2021). *Rezago en datos forenses entre pugnas de la FGR y CNB*. Obtenido de Repórtete índigo: <https://www.reporteindigo.com/reporte/rezago-en-datos-forenses-entre-pugnas-de-la-fgr-y-cnb/>
- Human Rights Watch. (2020, 3 noviembre). *Un nuevo revés para los periodistas y defensores de derechos humanos en México*. Recuperado 3 de noviembre de 2021, de <https://www.hrw.org/es/news/2020/11/03/un-nuevo-reves-para-los-periodistas-y-defensores-de-derechos-humanos-en-mexico>
- i(dh)eas. (11 de Octubre de 2021). *Tribunal ordena a CEAV reparación integral del daño a víctimas de desaparición forzada*. Obtenido de i(dh)eas: <https://www.idheas.org.mx/comunicaciones-idheas/sala-de-prensa-idheas/comunicados/tribunal-ordena-a-ceav-reparacion-integral-del-dano-a-victimas-de-desaparicion-forzada/>
- i(dh)eas. (28 de Julio de 2020). *Observaciones al protocolo homologado de búsqueda de personas*. Obtenido de i(dh)eas: <https://www.idheas.org.mx/comunicaciones-idheas/sala-de-prensa-idheas/recursos-en-dere>

- chos-humanos/observaciones-al-protocolo-homologado-de-busqueda-de-personas/
- Instituto Mexicano de la Juventud. (16 de octubre de 2018). *Entregó El Presidente Enrique Peña Nieto El Premio Nacional De La Juventud*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/imjuve/prensa/entrego-el-presidente-enrique-pena-nieto-el-premio-nacional-de-la-juventud?idiom=es>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Censo de Población y Vivienda 2020, <https://www.inegi.org.mx/temas/migracion/>
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2018). Informe de actividades 2017. [https://micrositios.inai.org.mx/informesinai/?page\\_id=519](https://micrositios.inai.org.mx/informesinai/?page_id=519)
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2020). Informe de actividades 2018. [https://micrositios.inai.org.mx/informesinai/?page\\_id=519](https://micrositios.inai.org.mx/informesinai/?page_id=519)
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2021). Informe de actividades 2020. [https://micrositios.inai.org.mx/informesinai/?page\\_id=519](https://micrositios.inai.org.mx/informesinai/?page_id=519)
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*, Erasmus University, Rotterdam
- La Jornada (Ed.). (10 de febrero de 2021a). Datos de Sedena confirman que jefes policiacos entregaron a los 43 a criminales. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/10/02/politica/datos-de-sedena-confirman-que-jefes-policiacos-entregaron-a-los-43-a-criminales/>
- La Jornada (Ed.). (10 de mayo de 2021b) Crece protección a periodistas y defensores de derechos; también las agresiones. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/10/05/politica/aumenta-88-incorporacion-de-periodistas-a-mecanismo-de-proteccion/>
- La Jornada (Ed.). (10 de mayo de 2021c). Crece protección a periodistas y defensores de derechos; también las agresiones. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/10/05/politica/aumenta-88-incorporacion-de-periodistas-a-mecanismo-de-proteccion/>
- Ley General. (2021). *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*. Cámara de Diputados.
- México Evalúa (2014) *Prevención del delito en México ¿dónde quedó la evidencia?* Disponible en: [http://mexicoevalua.org/prevencion/wp-content/uploads/2015/06/donde\\_quedo\\_la\\_evidencia.pdf](http://mexicoevalua.org/prevencion/wp-content/uploads/2015/06/donde_quedo_la_evidencia.pdf)
- México, M. p. (26 de septiembre de 2021). *Identificación Humana. mx*. Obtenido de [identificacionhumana.mx/la-crisis-forense-en-mexico-mas-de-52-000-personas-fallecidas-sin-identificar/](http://identificacionhumana.mx/la-crisis-forense-en-mexico-mas-de-52-000-personas-fallecidas-sin-identificar/)
- Mitofsky (2021). 64% aprueba a AMLO, la mayor aprobación en dos años. Disponible en: <http://www.consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno/item/1428-aprobamlo21>

- Montero, J. (septiembre-diciembre 2012). Gobernabilidad: Validez/Invalidez o moda del concepto. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año LVII (216), 9-23.
- Moreno, G. (13 de Agosto de 2021). *Crearán en Sonora Centro de Identificación humana*. Obtenido de El Sol de Hermosillo: <https://www.elsoldehermosillo.com.mx/local/crearan-en-sonora-centro-de-identificacion-humana-personas-desaparecidas-alejandro-encinas-alfonso-durazo-7082333.html>
- Observatorio Nacional Ciudadano & Red por los Derechos de la Infancia en México. (2021). *Reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes por grupos delictivos en México. Acercamientos a un problema complejo* [Archivo PDF]. <https://onc.org.mx/uploads/doc-reclutamiento.pdf>
- Observatorio Nacional Ciudadano. (2021). *Reporte sobre delitos de alto impacto*, agosto 2021- ONU (2019) *The 2019 Global Multidimensional Poverty Index*. <http://hdr.undp.org/en/2019-MPI>
- Observatorio Nacional Ciudadano. (2020). *Desapariciones forzadas e involuntarias. Crisis institucional forense y respuestas colectivas frente a la búsqueda de personas desaparecidas*. CDMX : ONC. Obtenido de El Universal.
- Observatorio Nacional Ciudadano. (2020). *Nota técnica del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas*. CDMX : ONC.
- Observatorio Nacional Ciudadano. (2020). *Por un México Seguro*. Obtenido de ONC : <https://onc.org.mx/mexico-seguro/>
- ONU. (30 de Agosto de 2021). *Mensaje del Grupo Coordinador del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF) en su presentación el 30 de agosto de 2021 en la Ciudad de México*. Obtenido de Alto Comisionado de las Naciones Unidas: [https://hchr.org.mx/cajas\\_herramientas/mensaje-del-grupo-coordinador-del-mecanismo-extraordinario-de-identificacion-forense-meif-en-su-presentacion-el-30-de-agosto-de-2021-en-la-ciudad-de-mexico/](https://hchr.org.mx/cajas_herramientas/mensaje-del-grupo-coordinador-del-mecanismo-extraordinario-de-identificacion-forense-meif-en-su-presentacion-el-30-de-agosto-de-2021-en-la-ciudad-de-mexico/)
- Peñaloza, Pedro (2016) *Violencias y criminalidad en México*. Expediente IN-ACIPE, Canal Judicial. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=NZKkJYnQ9fs>
- Pérez Vázquez, B. G., Bachi Morales, D., Barbosa Magalhaes, L. A., & Castillo Portillo, M. (2019, febrero). *Entre la invisibilidad y el abandono: un acercamiento cualitativo al desplazamiento interno forzado en México*. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos. <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-entre-la-invisibilidad-y-el-abandono-un-acercamiento-cualitativo-al-desplazamiento-interno-forzado-en-mexico.pdf>
- Pérez Vázquez, B. G., Barbosa Magalhanes, L. A., & Cabrera Rodríguez, P. D. (2020, agosto). *Episodios de Desplazamiento Interno Forzado en México*. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos.

- <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-episodios-desplazamiento-interno-forzado-masivo-en-mexico-informe-2019.pdf>
- Periodistas de a Pie. (2 octubre de 2020). *Ven insuficientes medidas de protección a defensores y periodistas en la 4T*. Recuperado 4 de noviembre de 2021, de <https://periodistasdeapie.org.mx/2019/08/22/ven-insuficientes-medidas-de-proteccion-a-defensores-y-periodistas-en-la-4t/>
- Pradilla, A. (11 de Marzo de 2021). FGR rechaza publicar informe sobre crisis forense que elabora desde hace dos años. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2021/03/fgr-informe-crisis-forense-anos/>
- Presidencia de la República EPN. (26 de julio de 2018). *Avances del Programa Nacional de la Juventud 2014-2018*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/epn/articulos/avances-del-programa-nacional-de-la-juventud-2014-2018>
- Presidencia de la República. (01 de septiembre de 2021). *Tercer Informe, presidente Andrés Manuel López Obrador*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/presidencia/documentos/tercer-informe-presidente-andres-manuel-lopez-obrador?idiom=es>
- Proceso. (2019, 3 septiembre). Derechos humanos en la 4T: mejor trato, nulo avance. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2019/9/3/derechos-humanos-en-la-4t-mejor-trato-nulo-avance-230489.html>
- Redacción. (24 de junio de 2020). "No se puede transformar una institución sin apoyo": Mara Gómez renuncia como titular de la CEAJ. Obtenido de Animal Político : <https://www.animalpolitico.com/2020/06/mara-gomez-renuncia-ceav-sin-apoyo/>
- Rodríguez, O. (2021, mayo). ¿De dónde salieron y a dónde se fueron? Migración interna de regiones de alta violencia en México en las últimas dos décadas. *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 48. [https://www.researchgate.net/publication/355107957\\_De\\_donde\\_salieron\\_y\\_a\\_donde\\_se\\_fueron\\_Migracion\\_interna\\_de\\_regiones\\_de\\_alta\\_violencia\\_en\\_Mexico\\_en\\_las\\_ultimas\\_dos\\_decadas](https://www.researchgate.net/publication/355107957_De_donde_salieron_y_a_donde_se_fueron_Migracion_interna_de_regiones_de_alta_violencia_en_Mexico_en_las_ultimas_dos_decadas)
- Roldán, N y Data Cívica (2021) *Jóvenes Construyendo el Futuro: lejos de municipios marginados y sólo la mitad termina la beca*. en *Animal Político*, 14 de septiembre del 2021. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2021/09/jovenes-construyendo-futuro-municipios-marginados-desercion-desempleo/>
- Roldán, N. & Data Cívica. (14 de septiembre de 2021). Jóvenes Construyendo el Futuro: lejos de municipios marginados y sólo la mitad termina la beca. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2021/09/jovenes-construyendo-futuro-municipios-marginados-desercion-desempleo/>
- Roldán, N. & Data Cívica. (15 de septiembre de 2021). Promoción electoral y empresas sin rastro, irregularidades denunciadas en Jóvenes Construyendo el Futuro. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2021/09/promocion-electoral-y-empresas-sin-rastro-irregularidades-denunciadas-en-jovenes-construyendo-el-futuro/>

- com/2021/09/promocion-electoral-empresas-sin-rastro-irregularidades-denunciadas-jovenes-construyendo-el-futuro/
- Secretaría de Gobernación (Ed.). (2019, septiembre). *Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia e el Caso Ayotzinapa, 1er informe de actividades*. Secretaría de Gobernación. [http://www.comisionayotzinapa.segob.gob.mx/work/models/Comision\\_para\\_la\\_Verdad/Documentos/pdf/Informe%201semestre.pdf](http://www.comisionayotzinapa.segob.gob.mx/work/models/Comision_para_la_Verdad/Documentos/pdf/Informe%201semestre.pdf)
- SEGOB. Fideicomiso 10232. Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Disponible en: <https://www.gob.mx/defensorasperiodistas/articulos/fideicomiso-1032>
- SHCP (2021) *Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2022*.
- Silva Hernández, F. (2020, septiembre). Desplazamiento Forzado Interno en México: Aspectos legales y ausencia de presunción. *TELOS: Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales*, 22(3). <http://ojs.urbe.edu/index.php/telos/article/view/3320>
- Sin Embargo. (2020, 31 agosto). *Defensores, medios, periodistas y ONGs de todo el país exigen a AMLO no estigmatizar su labor*. SinEmbargo MX. Recuperado 4 de noviembre de 2021, de <https://www.sinembargo.mx/30-08-2020/3851247>
- Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. (2021). *Protocolo Homologado de Búsqueda de Personas*. DOF.
- Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. (2021). *Protocolo Adicional para la Búsqueda de Niñas, Niños y Adolescentes*. DOF.
- Sitio Oficial de Andrés Manuel López Obrador. (2021). *Versión estenográfica. Evaluación del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, desde Xochimilco, Ciudad de México*. <https://lopezobrador.org.mx/2021/09/24/version-estenografica-evaluacion-del-programa-jovenes-construyendo-el-futuro-desde-xochimilco-ciudad-de-mexico-2/>
- Esqueto. [Esqueto]. (13 de Febrero de 2021). *Intervención de Karla Irasemana Quintana/ Informe de trabajo al SNB- SEGOB*. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=WJbG-WfX5hl>
- Transparencia Internacional (2021). Index. disponible en: <https://www.transparency.org/en/countries/mexico>
- Turrent H, Renata (2021) *Diagnóstico de Jóvenes Construyendo el Futuro, Avances y desafíos*. Fundación Friedrich Ebert en México. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/17588.pdf>
- Tzabiras, M. (2020, 12 noviembre). *México: retrocesos para la libertad de expresión en el 2020*. IFEX. Recuperado 4 de noviembre de 2021, de <https://ifex.org/es/mexico-retrocesos-para-la-libertad-de-expresion-en-el-2020/>
- Xantomila, J. (3 de Octubre de 2021). Colectivos y familiares urgen al Senado a que nombre titular de Ceav. CDMX, México.



**OBSERVATORIO  
NACIONAL  
CIUDADANO**  
SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD<sup>™</sup>