

La seguridad y paz que el Estado nos debe

¿QUÉ OCURRIÓ DURANTE LA TRANSICIÓN?

POR UN
**México
seguro**

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

Presentación

México ha padecido históricamente problemas asociados a la delincuencia, violencia y corrupción. Al menos durante las últimas décadas en el debate público se ha discutido la necesidad de atender estos fenómenos desde sus causas, pues pareciera que únicamente nos hemos enfocado en sus efectos. Es decir, las instituciones del Estado han reaccionado, pero no prevenido y aún menos, mitigado las consecuencias que generan dichos problemas.

Debido a ello, en los últimos dos sexenios, los mexicanos hemos perdido aparentemente la capacidad de asombro y sensibilidad ante actos violentos. Mientras que que simultáneamente le hemos dado seguimiento puntual al incremento de la incidencia delictiva y a su dispersión en diversas regiones del país. Este ejercicio es el reflejo de una auténtica preocupación de la ciudadanía ante los riesgos cotidianos que cualquier persona tiene la probabilidad de padecer en México.

Antes este escenario, no es menor que tratemos de buscar la construcción de políticas públicas que efectivamente resuelvan el problema de seguridad. Desde esta perspectiva, conocer a profundidad los pormenores de las líneas de acción propuestas por los gobiernos entrantes resulta primordial si queremos ser copartícipes de la pacificación del país. Por esta razón en el Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (ONC), desde el periodo de intercampañas -luego en la campaña electoral y ahora del periodo de transición-, nos hemos dado a la tarea de analizar la retórica de los candidatos y de sus equipos de trabajo en materia de seguridad y justicia.

Un ejemplo de este trabajo realizado puede apreciarse en la primera etapa de *Por Un México Seguro*, que es un proyecto que:

- Reconoce que parte de la solución exitosa del problema de seguridad y justicia debe ejecutarse desde los distintos niveles de gobierno.
- Identifica diversas áreas de política clave en la que se debe trabajar según la competencia de cada autoridad.
- Reúne la información de las propuestas directamente de los candidatos y de sus equipos sin intermediación.
- Analiza las propuestas a partir de criterios homologados mediante cuestionarios remotos.

Justamente por la relevancia que tiene este enfoque dada la coyuntura actual, decidimos dar inicio a la segunda etapa de este proyecto con la revisión preliminar del *Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024*. El análisis de los ocho pilares de la estrategia presentada a la luz de los criterios de *Por Un México Seguro* nos parecía crucial especialmente porque el presidente electo, Andrés Manuel López Obrador, y su equipo no contestaron los cuestionarios diseñados. Cabe recordar que en su lugar nos entregaron un discurso pronunciado por el próximo titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en el cual se explicaba la propuesta de seguridad.

Este ejercicio busca esclarecer aquella información que sea poco clara o ambigua y construir mecanismos de cooperación con las autoridades sobre la base del conocimiento y la información. La experiencia que hemos tenido como sociedad evidencia que la única manera en la cual se podrá resolver el problema de seguridad, es escuchando las voces técnicas y de todo aquel que cuente con información de primera mano que nos permita entender lo que está sucediendo desde la perspectiva local. Desde esta perspectiva, resulta crucial la experiencia de diversos familiares de víctimas que les ha tocado enfrentar cada uno de los obstáculos del engranaje institucional, así como la de organizaciones de la sociedad civil que los han acompañado o que se han dado a la tarea de analizar la crisis que enfrentamos.

De esta manera, en el ONC nos hemos dado a la tarea de recomendar líneas generales de acción que deben formar parte de cualquier plan de seguridad como las siguientes: fortale-

cimiento y crecimiento del número tanto de efectivos como de profesionales, la depuración de las instituciones civiles de seguridad y justicia, el uso de información para la prevención y reacción, la priorización al combate de ciertos delitos, la reconstrucción del tejido social y la transformación de otras instituciones que coadyuvarán en las labores de seguridad.

Desde el ONC seguiremos insistiendo en que la desaparición de la Policía Federal y el fortalecimiento de un marco militar para la seguridad pública, puede generar mayores problemas de los que busca resolver. Los sexenios anteriores han mantenido esta lógica y como resultado, este 2018 cerrará como el año más violento de la historia de nuestro país.

Por ello, la necesidad de proponer una estrategia alterna que esté basada en el conocimiento, la experiencia, los recursos y la voluntad de las autoridades y de toda la sociedad. En el ONC sabemos de la complejidad del tema, lo hemos analizado por años y queremos trascender del análisis para construir juntos un plan que garantice que los mexicanos tenemos los niveles de seguridad que nos merecemos.

Francisco Rivas
DIRECTOR GENERAL

SECCIÓN 1

CRONOLOGÍA DE LA TRANSICIÓN

Introducción

La formulación de planes y estrategias sexenales sobre seguridad ha ocupado un lugar preponderante en el acontecer público de México, al menos desde que las condiciones existentes han demandado una respuesta más visible y articulada por parte de las autoridades federales. El hecho de que hoy existan estrategias y planes responden a la necesidad de contar con lineamientos que definan los elementos más importantes o ejes de la respuesta gubernamental ante actores nacionales e internacionales.

Por ejemplo, desde el sexenio de José López Portillo el Plan Nacional de Desarrollo vincula la seguridad nacional con las perspectivas de México como potencia petrolera. Posteriormente, durante la administraciones de Miguel De la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari, se vio en la política exterior un instrumento para garantizar la seguridad de México. Según su lectura, los problemas sociales provenían de causas internas que apuntaban a la debilidad de las estructuras económicas y políticas autoritarias.

En términos de la práctica de la seguridad nacional, durante el gobierno Salinas se invocó dicho concepto únicamente en dos ocasiones: la primera, la práctica corta, para justificar la intervención militar y el arresto de la dirigencia del sindicato petrolero nacional y su líder Joaquín Hernández Galicia, y, la segunda, la práctica larga, a propósito del combate al narcotráfico. No fue hasta el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León que se comenzó a profundizar más en los planes de seguridad al grado que hoy la publicación de estos planes ha adquirido una importancia inusitada.

Los planes y estrategias se convierten en fuentes documentales que han de servir como guía para entender la orientación, estructura y evolución de las políticas y programas. En este sentido, constituyen una transición y, en ocasiones, un refinamiento de las propuestas electorales enunciadas durante las campañas, pero no aspiran a ser documentos operativos de todas las instituciones del entorno.

En México, la transición del Ejecutivo Federal dura 152 días y es una de las más largas en el mundo. Este periodo le permite a las autoridades electas conocer a mayor profundidad el entramado institucional y reducir la curva de aprendizaje del servicio público a través de las actividades de entrega a recepción de las autoridades salientes, así como de las asesorías externas.

Además, cabe destacar que la transición del Poder Legislativo, es decir, del Congreso de la Unión, antecede a la del Ejecutivo Federal. Esto genera oportunidades para crear o reformar ordenamientos jurídicos que faciliten desde aspectos orgánicos de la Administración Pública Federal (APF) hasta modificaciones constitucionales más ambiciosas. En la medida que la conformación política de las cámaras lo permita, las transformaciones normativas merecen atención.

Derivado de los resultados electorales del pasado 1 de julio, tanto las autoridades electas que asumirán sus cargos en unos días como el renovado Congreso de la Unión han llevado a cabo diversas actividades que impactarán en las condiciones de seguridad y justicia desde el primer año.

De estas actividades, destacan los Foros Escucha para Construir la Agenda de Políticas de Estado para la Construcción de la Paz, entre todos. Estos foros recibieron una intensa cobertura mediática y se distinguieron como un mecanismo directo de recopilación de información cualitativa de diversos actores sociales. A pesar de que no se trató de un ejercicio único o innovador de consulta con víctimas, los Foros Escucha fueron anunciados como un medio

que les permitió a las autoridades conocer de primera mano la heterogeneidad de las condiciones de seguridad y justicia que prevalecen en el país.

Al mismo tiempo, en el Congreso de la Unión se impulsaron iniciativas de creación o de reforma de leyes por parte de legisladores que ocuparán cargos en las Secretarías de Estado. Lo anterior se interpretaría como acciones coordinadas y alineadas bajo un mismo proyecto de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Por esta razón, en esta sección del documento se abordarán los siguientes aspectos. En la primera subsección se describe y explica la cronología de acontecimientos de la transición del Poder Ejecutivo Federal (de julio a noviembre de 2018) y de los primeros meses de trabajo de la Legislatura LXIV (a partir de septiembre de 2018). En la segunda subsección, se identifican y analizan los efectos de los Foros Escucha en la formulación del PNPS.

Cronología de la transición

a. Identificación de los acontecimientos relevantes de esta transición tanto del Poder Ejecutivo Federal como del Congreso de la Unión

i. Del Poder Ejecutivo

1. Fin de la jornada electoral (2 de julio de 2018)

Como resultado del conteo rápido elaborado por el Instituto Nacional Electoral (INE), Andrés Manuel López Obrador, con la Coalición Juntos Haremos Historia, fue nombrado como el virtual ganador de la elección presidencial con más del 53% de los votos a su favor. Su principal competidor fue Ricardo Anaya Cortés con el 22% de las preferencias, seguido de José Antonio Meade Kuribreña con menos del 17% y finalmente por Jaime Rodríguez Calderón con el 5% de los votos.

2. Anuncio de los Foros Escucha por la Pacificación y Reconciliación Nacional

El 14 de julio, AMLO anunció a los medios de comunicación los Foros Escucha por la Pacificación y Reconciliación Nacional. El objetivo era desarrollar los elementos necesarios para el Pacto de Reconciliación Nacional; la reconstrucción del tejido social y pacífica convivencia; el desarme; la desmovilización y reinserción de los miembros de la delincuencia organizada y otorgar garantías de no repetición¹.

En la dinámica estaba planteada la participación de víctimas, académicos, líderes sociales y religiosos. Desde un inicio, el calendario contempló 18 foros distribuidos a lo largo de todo el país y 25 consultas especiales con personas en situación de cárcel, migrantes y otros grupos minoritarios.

De manera concreta, los temas que se abordarían a lo largo de la jornada eran: las desapariciones forzadas; ejecuciones extrajudiciales; feminicidios; tortura; trata de personas; tráfico de migrantes; homicidios; secuestros; delitos sexuales; extorsión; desplazamiento forzado; delitos de odio por discriminación o por ideología política; delitos contra la defensa de los derechos humanos y la libertad de expresión; marginalización; consumo y tenencia de drogas; posesión y portación de armas².

¹ REDACCIÓN. (2018). FECHAS, LUGARES Y TEMAS DE LOS FOROS CON LOS QUE AMLO BUSCA PACIFICAR MÉXICO. NOVIEMBRE 20, 2018, DE HUFFPOST SITIO WEB: [HTTPS://WWW.HUFFINGTONPOST.COM.MX/2018/07/23/ESTOS-SON-LAS-FECHAS-LUGARES-Y-TEMAS-DE-LOS-FOROS-CON-LOS-QUE-AMLO-BUSCA-PACIFICAR-EL-PAIS_A_23487921/](https://www.huffingtonpost.com.mx/2018/07/23/estos-son-las-fechas-lugares-y-temas-de-los-foros-con-los-que-amlo-busca-pacificar-el-pais_a_23487921/)

² ÍDEM.

3. Foros Escucha por la Pacificación y Reconciliación Nacional

Los Foros dieron inicio el 7 de agosto en Ciudad Juárez, Chihuahua con la presencia del gobernador Javier Corral, AMLO, la próxima Secretaria de Gobernación Olga Sánchez Cordero, el futuro Secretario de Seguridad Pública Alfonso Durazo, líderes sociales y familiares de los 43 estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa y de víctimas de feminicidios.

Uno de los aspectos más destacados de los foros fue la disparidad de opiniones entre los organizadores y colectivos de víctimas sobre el perdón y la amnistía. El presidente electo afirmó que los foros habían iniciado en Ciudad Juárez porque esa ciudad tenía “sed de justicia” y pidió a las víctimas disposición para perdonar, pero fue increpado por los asistentes que insistieron en que no lo harían. Sin embargo, el equipo de AMLO afirmó que algunos asistentes sí habían aceptado la propuesta de amnistía.³

4. Entrega- recepción de SEGOB (reunión con Alfonso Navarrete Prida)

El 29 de agosto, Alfonso Navarrete Prida, actual Secretario de Gobernación, y Alfonso Durazo, futuro Secretario de Seguridad Pública, se reunieron para la entrega- recepción de las áreas vinculadas con seguridad correspondientes a Gobernación.

5. Anuncio del Plan Nacional de Paz y Seguridad (PNPS)

Antes de la presentación del PNPS, AMLO declaró ante los medios de comunicación algunos detalles de la estrategia de seguridad en la nueva administración. Por ejemplo, a principios de octubre, mencionó que se buscaría sumar 50,000 nuevos elementos para el Ejército, la Marina y la Policía Federal, y que el país se dividiría en 265 regiones para combatir la violencia.

Ambas estrategias fueron retomadas en el PNPS, el cual fue anunciado desde mediados de septiembre y presentado el 14 de noviembre a toda la ciudadanía.

6. Finalizan los Foros Escucha (posponen otros)

El 24 de octubre, AMLO en conjunto con Loretta Ortíz, Coordinadora del proceso de pacificación del próximo gobierno, dieron por concluidos los Foros Escucha en la Ciudad de México. Al final, los foros programados para los estados de Veracruz, Sinaloa, Tabasco, Morelos y Tamaulipas fueron cancelados ante la falta de sistematización de la información recopilada por parte del gabinete de AMLO y de condiciones para seguir escuchando a las víctimas⁴.

Como resultado, la administración presentó el documento *Aportaciones de los Foros Escucha para Construir la Agenda de Políticas de Estado para la Construcción de la Paz entre todos*.

7. Se pospone la entrega del PNPS

El 6 de noviembre, Alfonso Durazo y Olga Sánchez Cordero declararon ante los medios de comunicación que la entrega del PNPS propuesta para la primera semana de noviembre se pospondría una semana⁵.

8. Publicación del PNPS

Finalmente, el 14 de noviembre, AMLO en conjunto con Alfonso Durazo, Olga Sánchez Cordero, Mario Delgado⁶, el próximo Secretario de la Defensa, el General Luis Sandoval y el futuro Secretario de la Marina de México, el Almirante José Rafael Ojeda, presentaron el Plan Nacional de Paz y Seguridad que contiene los 8 ejes en materia de seguridad que guiarán al siguiente gobierno.

³ REDACCIÓN. (2018). FORO POR LA PAZ: VÍCTIMAS DE VIOLENCIA EXIGEN CASTIGO A LOS CULPABLES, AMLO LES PIDE ESTAR DISPUESTOS A PERDONAR. AGOSTO 8, 2018, DE ANIMAL POLÍTICO SITIO WEB [HTTPS://WWW.ANIMALPOLITICO.COM/2018/08/MOMENTOS-FOROS-PAZ-JUAREZ/](https://www.animalpolitico.com/2018/08/momentos-foros-paz-juarez/)

⁴ REDACCIÓN. (2018). CANCELAN FOROS POR LA PAZ EN 5 ESTADOS; NO HABÍA CONDICIONES PARA ESCUCHAR, DICE LORETTA ORTIZ. NOVIEMBRE 20, 2018, DE ANIMAL POLÍTICO SITIO WEB: [HTTPS://WWW.ANIMALPOLITICO.COM/2018/10/FOROS-PAZ-AMLO-CANCELACION/](https://www.animalpolitico.com/2018/10/foros-paz-amlo-cancelacion/)

⁵ S/A. (2018). POSPONEN PRESENTACIÓN DEL PLAN DE SEGURIDAD. NOVIEMBRE 20, 2018, DE NOTICIEROS TELEvisa SITIO WEB: [HTTPS://NOTICIEROS.TELEVISA.COM/VIDEOS/POSPONEN-PRESENTACION-DEL-PLAN-DE-SEGURIDAD/](https://noticieros.televisa.com/videos/posponen-presentacion-del-plan-de-seguridad/)

⁶ MARIO DELGADO ES COORDINADOR DE LA BANCADA DE MORENA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Los ejes son los siguientes:

- Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia
- Garantizar empleo, educación, salud y bienestar
- Pleno respeto y promoción de los derechos humanos
- Regeneración ética de la sociedad
- Reformular el combate a las drogas
- Emprender la construcción de la paz
- Recuperación y dignificación de las cárceles
- Seguridad Pública, seguridad nacional y paz

ii. Del Poder Legislativo

1. Inicio de la Legislatura LXIV

El 1 de septiembre, la cámara de Senadores y de Diputados tomaron posesión como la nueva Legislatura LXIV. Es la primera desde 1997, con una clara mayoría partidista por parte de MORENA, además de ser la primera mayoría absoluta de una fuerza distinta al Partido Revolucionario Institucional (PRI).

2. Estatus de iniciativas de ley o de reforma constitucional en materia de seguridad y justicia por ambas Cámaras

a. Ley General para la Regulación y Control de Cannabis

El 6 de noviembre, Olga Sánchez Cordero presentó ante el Pleno del Senado la propuesta de regular la marihuana con fines personales, científicos y comerciales. La iniciativa publicada en la Gaceta Parlamentaria consta de 75 artículos y 7 transitorios en los que se detalla su regulación.

De manera general, se regulará toda la cadena de producción desde la siembra, el cultivo, las cosechas y la producción hasta la distribución, venta, importación, comercialización, portación (hasta 30 gramos, en caso de que las personas requieran portar más de esta cantidad se podrá solicitar un permiso ante el Instituto Mexicano de Regulación y Control de Cannabis) y consumo⁷.

Por otro lado, la iniciativa prohíbe el consumo, la distribución y la venta de marihuana en menores de edad y al conducir maquinaria peligrosa y vehículos⁸.

b. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

El pasado 14 de noviembre, la Cámara de Diputados aprobó en lo general y en lo particular las reformas a la Ley Orgánica de la APF, que contemplan la creación de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, así como de la figura de los delegados estatales o superdelegados que serán los representantes del Ejecutivo en cada entidad federativa. Además, elimina en todas las dependencias públicas a las Oficialías Mayores.

c. Ley de la Fiscalía General de la República

El 15 de noviembre el Senado aprobó en lo general el dictamen que expide la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, la cual sustituirá a la actual la Procuraduría General de la República. Esta ley tiene como objetivo reglamentar la organización, el funcionamiento y el ejercicio de las atribuciones de la Fiscalía como órgano público autónomo, con personalidad jurídica, con recursos propios y a cargo de las funciones otorgadas al Ministerio Público.

La legislación también contempla la creación de 4 Fiscalías Especializadas: derechos humanos, delitos electorales, combate a la corrupción y de asuntos internos. En este caso, el Fiscal General será el responsable de designar y remover a cada uno de los titulares.

⁷ GACETA DEL SENADO: LXIV/1PPO-42/85536, NOVIEMBRE 6, 2018

⁸ IDEM

Sin embargo, a pesar de los avances obtenidos, diversas organizaciones de la sociedad civil, entre ellas el ONC, a través del colectivo #FiscalíaQueSirva han insistido en la reforma del artículo 102 de la Constitución, que permitirá elegir al mejor candidato como Fiscal General gracias a un concurso público y una evaluación técnica⁹.

d. Ley de Seguridad Interior

Con el objetivo de generar un marco regulatorio que normará la intervención de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública, el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Seguridad Interior el de diciembre del 2017, la cual fue aprobada por la Cámara de Diputados y Senadores tan solo 15 días después de haber sido propuesta por el presidente Enrique Peña Nieto.

Horas más tarde, organizaciones de la sociedad civil en conjunto con la Comisión Nacional de Derechos Humanos y organismos internacionales como la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, entre otros más, se manifestaron en contra de esta ley al argumentar que perpetuaba la operación de las Fuerzas Armadas en las labores de seguridad pública. Además, de que abría un espacio para que se llevarán a cabo sistemáticas violaciones a los derechos humanos por parte de los cuerpos militares y desincentivaba la participación y responsabilidad de las autoridades estatales y locales en materia de seguridad.

El 15 de noviembre, 11 meses después de haber sido aprobada esta ley, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró su inconstitucionalidad al argumentar tres razones principales: el Congreso no tenía facultades para legislar sobre hechos que afecten la seguridad pública, se corre el riesgo de perpetuar a las Fuerzas Armadas como policías, además de que se mostraron irregularidades en el proceso de formulación y aprobación de la ley en el Congreso¹⁰.

e. Artículo 76 constitucional, la Guardia Nacional

Con la presentación del PNPS por parte de AMLO, se anunció que buscará una modificación a la fracción XV del artículo 76 de la Constitución, con el objetivo de promover a la Guardia Nacional. Con este cambio, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) estaría al mando operativo de esta nueva figura institucional, además de que se encargaría del reclutamiento, adiestramiento y organización de la Policía Naval, la Policía Militar y Policía Federal¹¹.

El 20 de noviembre, el coordinador de la bancada de Morena en la Cámara de Diputados, Mario Delgado, presentó la iniciativa que reforma 13 artículos de la Constitución para crear la Guardia Nacional. También incluye en sus artículos transitorios que las funciones de la Policía Federal serán trasladadas gradualmente a la nueva institución y una disposición especial que excluye a los militares que integrarán la futura Guardia Nacional de los límites establecidos en el artículo 129 que les prohíbe intervenir en tiempos de paz en acciones distintas a las de seguridad nacional.

⁹ REDACCIÓN (2018). SENADO APRUEBA LEY ORGÁNICA DE FISCALÍA; COLECTIVO SEÑALA INCONGRUENCIA DE NUEVO GOBIERNO Y OPOSITORES ACUSAN SIMULACIÓN. NOVIEMBRE 20, 2018, DE ANIMAL POLÍTICO SITIO WEB: [HTTPS://WWW.ANIMALPOLITICO.COM/2018/11/SENADO-LEY-FISCALIA-COLECTIVO/](https://www.animalpolitico.com/2018/11/senado-ley-fiscalia-colectivo/)

¹⁰ ÁNGEL, ARTURO. (2018). CORTE INVALIDA LEY DE SEGURIDAD POR EL RIESGO QUE IMPLICA CONVERTIR A MILITARES EN POLICÍAS. NOVIEMBRE 20, 2018, DE ANIMAL POLÍTICO SITIO WEB: [HTTPS://WWW.ANIMALPOLITICO.COM/2018/11/CORTE-LEY-SEGURIDAD-INTERIOR/](https://www.animalpolitico.com/2018/11/corte-ley-seguridad-interior/)

¹¹ PLAN NACIONAL DE PAZ Y SEGURIDAD.

¿Cuál es el efecto de los Foros Escucha en la formulación del PNPS 2018-2024?

Antecedentes

A raíz del proyecto del ONC, *Por un México Seguro*, en el que a través de un cuestionario con doce áreas de política y diversos atributos deseables de política pública, se analizaron las plataformas electorales en materia de seguridad y justicia de los candidatos presidenciales y de las nueve entidades federativas que tuvieron elecciones a gobernador. Entre los resultados obtenidos, se pudo identificar si él o la candidata presentaba en su agenda de seguridad y justicia un diagnóstico preciso, la formulación de objetivos e indicadores a corto, mediano y largo plazo, la planificación de la ruta crítica de cada una de sus propuestas, las transformaciones normativas e institucionales, los requerimientos y ajustes presupuestales necesarios, los mecanismos de transparencia, así como la rendición de cuentas previstas para cada rubro.

La participación de los candidatos en este proyecto permitió identificar que, en términos generales, las propuestas carecían de la precisión necesaria para enfrentar la situación a nivel federal y estatal. En pocas ocasiones, los diagnósticos establecieron las causas y consecuencias, incluyeron datos cuantitativos o cualitativos relevantes y oportunos, y mostraron un horizonte temporal coherente con la problemática. Esto en principio, se puede aducir a que una plataforma electoral no requiere tal nivel de detalle, pues una propuesta con ese grado de especificidad puede no ser redituable en términos de votos.

Sin embargo, dado que la inseguridad y la criminalidad tienden a ser de los problemas que más preocupan a la ciudadanía, sería necesario que en futuros procesos electorales las plataformas incluyesen al menos ciertos atributos de los cuestionarios en comento o una entendimiento mucho más profundo del problema.

De manera particular, en cuanto a la participación en el proyecto del Presidente electo, Andrés Manuel López Obrador, destacaron factores tanto del formato de participación como de los elementos cardinales de su propuesta¹². A continuación se enlistan tres:

- No se emitieron respuestas concretas tal y como lo solicitaban los cuestionarios elaborados para todos los candidatos. Por lo que el hecho de que no se adaptaran a la plataforma propuesta, mostró poca capacidad de responder en los términos que una organización de la sociedad civil, como el ONC, les solicitó.
- El documento que se analizó no fue formalmente la plataforma del candidato ni tampoco su propio discurso. Se trató de un discurso ofrecido por Alfonso Durazo quien, eventualmente, fue nombrado como el próximo Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana.
- Se identificó una simplificación de la problemática de seguridad, dado que no se repara en la diversidad de dinámicas de criminalidad que imperan a nivel local y tampoco a nivel nacional.

Es probable que ante tal nivel de generalidad presentado hasta ese momento, haya surgido la necesidad de desarrollar más detalladamente las propuestas de la campaña a través

¹² PARA MAYOR DETALLE DE LOS HALLAZGOS DE LAS PROPUESTAS SE RECOMIENDA CONSULTAR EL DOCUMENTO *ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE SEGURIDAD DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR EN EL MICROSITIO DEL PROYECTO* [HTTP://ONC.ORG.MX/MEXICO-SEGURO/CANDIDATOS_PRESIDENCIALES.PHP](http://onc.org.mx/mexico-seguro/candidatos_presidenciales.php) EN EL APARTADO DE CERTIFICACIÓN DE PROPUESTAS > HALLAZGO.

de la elaboración de un plan o una estrategia nacional¹³, como la que se presentó el pasado 14 de noviembre. Durante el periodo transcurrido entre esa fecha y el 1 de julio, Andrés Manuel López Obrador anunció que, con el fin de generar una estrategia apegada a las realidades nacionales en materia de seguridad, se crearían los Foros Escucha por la Pacificación y Reconciliación Nacional, con la finalidad de abrir un espacio de diálogo y generación de propuestas entre el gobierno federal electo, víctimas, líderes sociales y religiosos, académicos y expertos internacionales.

En total fueron 18 Foros y 25 consultas especiales, los cuales fueron resumidos en el documento *Aportaciones de los Foros Escucha para Construir la Agenda de Políticas de Estado para la Construcción de la Paz entre todos* presentado por Loretta Ortiz, coordinadora del proceso de pacificación, el 24 de octubre de 2018.

Por lo tanto, con el objetivo de identificar cómo es que se fue llevando a cabo la sistematización de la información recopilada en los Foros, a continuación se enlistan algunos aspectos destacables relativos a su metodología:

→ No se especifican los criterios para elegir planteamientos recopilados en los Foros. Por lo tanto, no se puede identificar si son citas textuales o parafraseadas. La nota al final del documento sobre la confidencialidad y la metodología solo establece que las participaciones no se eligieron bajo ninguna valoración o juicio.

→ Sin embargo, tampoco es posible discernir con precisión las condiciones y el contexto de cada ejercicio de los foros que sirvió como fuente de los planteamientos recopilados. Por ello, se desconoce si en alguno de ellos hubo elementos que condicionaran o influyeran el sentido de las opiniones vertidas.

→ No se especifica la metodología de las encuestas realizadas. El documento presenta porcentajes y estadísticas derivadas de dichos instrumentos, pero en ningún momento refiere cómo se llevaron a cabo, cuál fue la cantidad de encuestados, entre otros detalles que le brinden validez interna a los resultados.

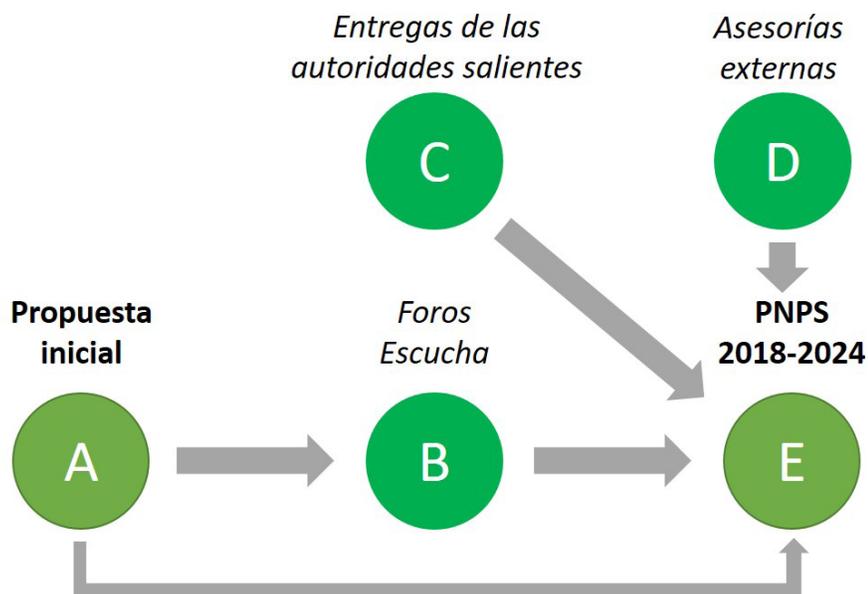
→ El ejercicio es presentado como una recopilación de opiniones y percepciones, no de datos objetivos. Sin embargo, se hace énfasis en que su utilidad para la elaboración de políticas públicas recae precisamente en esas características.

Metodología

Con el objetivo de analizar el impacto de los Foros Escucha en el diseño del PNPS 2018-2024 a partir de la comparación con la propuesta inicial planteada en campaña. De manera esquemática, se elaboró lo siguiente:

¹³ OTRO FACTOR A CONSIDERAR ES QUE LA GAMA DE OPCIONES DE TRANSFORMACIÓN NORMATIVA DISPONIBLES DADA LA CONFORMACIÓN DE AMBAS CÁMARAS CRECIÓ LO QUE POSIBILITÓ UN MARGEN DE MANIOBRA MÁS AMPLIO QUE EL ESPERADO.

Esquema 1: Formulación del Plan Nacional de Paz y Seguridad



El Esquema 1 muestra diversos factores que pudieron haber influido en la formulación el PNPS 2018-2024 además de los Foros Escucha (B → E). Por ejemplo, la propuesta inicial pudo haber modificado la propuesta de plan sin mediación de los Foros Escucha (A → E). Asimismo, se incluyeron las entregas de las autoridades salientes y las asesorías externas que pudieron haber incidido en la formulación del PNPS¹⁴ de manera independiente (C → E, D → E)¹⁵.

De todos los factores del esquema, solo se cuenta con evidencia observable de la propuesta inicial, de los Foros Escucha y del PNPS. Por lo que, para este análisis se consideran las siguientes fuentes documentales:

- Versión estenográfica del discurso de Alfonso Durazo enviado como participación en la primera etapa del proyecto #PorUnMéxicoSeguro del ONC
- Aportaciones de los Foros Escucha para Construir la Agenda de Políticas de Estado para la Construcción de la Paz entre todos
- Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024¹⁶

¹⁴ ADEMÁS DEL PNPS ES IMPORTANTE CONSIDERAR OTROS PRODUCTOS DEL CAMBIO DE GOBIERNO COMO LAS INICIATIVAS DE CREACIÓN Y REFORMA DE LEYES O DE ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES, EL REACOMODO DE LAS INSTITUCIONES, ENTRE OTROS. ES PROBABLE QUE EN UN ANÁLISIS MÁS DETALLADO, FIGUREN LOS MISMOS FACTORES QUE LOS DESCRITOS EN EL ESQUEMA 1.

¹⁵ SE OMITIÓ EL EFECTO QUE LAS ASESORÍAS EXTERNAS PUDIERON HABER TENIDO EN LA PROPUESTA INICIAL (D → A → E) DADO QUE EN LA CAMPAÑA ES POCO PROBABLE QUE HUBIERAN DESARROLLADO UNA PLATAFORMA ELECTORAL SÓLIDA CON APORTACIONES EXTERNAS RELEVANTES.

¹⁶ SE UTILIZÓ LA VERSIÓN EXTENSA POR SER LA MÁS DESARROLLADA.

Tanto las asesorías externas como las entregas a recepción de las autoridades salientes no son observables pues no está disponible alguna fuente documental pública. Por lo tanto, no es factible identificar los efectos de estos factores en la formulación del PNPS 2018-2024.

A partir de la revisión de las fuentes documentales mencionadas se realizó una matriz de menciones directas e indirectas¹⁷ de propuestas, ideas o argumentos vertidos en el documento de los Foros Escucha y que están presentes en el PNPS. Como contraste, se rastreó el contenido en la propuesta inicial y se presenta en el siguiente apartado¹⁸.

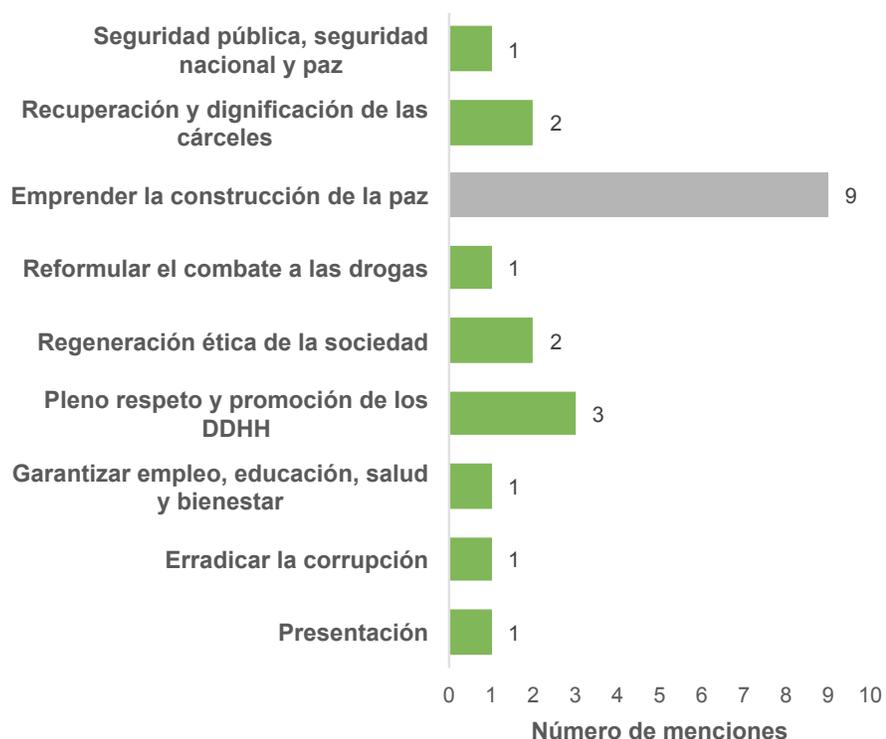
¹⁷ SE CONSIDERAN COMO MENCIONES DIRECTAS A AQUELLAS REFERENCIAS TEXTUALES DE LA EXPRESIÓN “FOROS ESCUCHA” O “FOROS DE PACIFICACIÓN” Y COMO MENCIONES INDIRECTAS A AQUELLAS REFERENCIAS DE LOS CONTENIDOS VERTIDOS EN LA FUENTE DOCUMENTAL RESPECTIVA.

¹⁸ LA INCLUSIÓN DE ESTE CRUCE DE INFORMACIÓN PERMITE DISCRIMINAR AQUELLAS IDEAS, ARGUMENTOS O PROPUESTAS QUE YA ESTABAN CONTEMPLADOS EN LA PROPUESTA INICIAL Y QUE PASARON DIRECTAMENTE AL PNPS O SI A RAÍZ DE LOS FOROS, HUBO ALGÚN CAMBIO CUALITATIVO.

Resultados

Se encontraron 22 menciones¹⁹ de contenido vinculado al documento de los Foros Escucha en el PNPS 2018-2024. De estas menciones, se observó que la influencia es diferenciada según el eje del plan²⁰. Destaca que el 43% de las menciones se concentran en el sexto eje, es decir, aquel orientado a emprender la construcción de paz. En segundo término, el 14% de las menciones se concentraron en el eje de pleno respeto y promoción de los derechos humanos. El resto de los ejes registró entre una y dos menciones.

¿En qué ejes del PNPS se aprecia más la influencia de los Foros Escucha?



¹⁹ EN TODO EL TEXTO DEL PNPS SE ENCONTRARON ÚNICAMENTE DOS MENCIONES TEXTUALES DE LOS FOROS ESCUCHA. UNA DE ESTAS HACÍA REFERENCIA A IDEAS, ARGUMENTOS, PROPUESTAS Y/O LÍNEAS DE ACCIÓN EN TANTO QUE LA OTRA SE REFERÍA AL SEGUIMIENTO A PETICIONES VERTIDAS EN ESTOS ESPACIOS UNA VEZ INTEGRADO EL CONSEJO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ.

²⁰ LA MENCIÓN 21 (OCTAVO EJE) SE OMITIÓ DE LAS GRÁFICAS PORQUE ÉSTA ES LA ÚNICA QUE REGISTRÓ OPOSICIÓN ENTRE LA PUBLICACIÓN DE LOS FOROS ESCUCHA, LA PROPUESTA INICIAL Y EL PNPS.

De estas menciones, se encontró correspondencia con la propuesta de campaña en 12 de estas, es decir, en el 57% de los casos. Visto de otro modo, solo en 9 menciones se observa una influencia directa de los foros. A continuación, se muestra el desglose por eje:

¿En qué ejes coinciden las menciones de los Foros Escucha y el PNPS con la propuesta inicial?



A partir de lo anterior, tras este primer acercamiento se aprecia que el efecto neto de los Foros Escucha en la formulación del PNPS (B → E) es parcial pues al menos la mitad de las menciones proviene de la propuesta inicial (A → B → E).

Sin embargo, dado que se trata de contenido cualitativo es crucial comparar los corpus de información para identificar con mayor precisión las coincidencias o divergencias entre las fuentes documentales revisadas²¹.

²¹ EN ESTE CASO, SE CONDIER.

Menciones detectadas en la Presentación del PNPS		#1 Paradigma
Fuente documental	¿Qué se dice sobre este tema?	Análisis
PNPS 2018-2024	“...se enuncia un cambio de paradigma de seguridad pública radicalmente distinto al que ha sido aplicado en los sexenios anteriores.” (p. 3)	<p>→ Se aprecia confusión en los términos empleados para referirse al cambio de paradigma. En la propuesta inicial se maneja el concepto de seguridad humana, en la publicación de los foros se abandona el concepto de seguridad y en el PNPS se utiliza el de seguridad pública.</p> <p>→ Se advierte que entre la propuesta inicial y el PNPS ya no se habla del paradigma del uso de la fuerza.</p> <p>→ A pesar de notar una confusión en los términos, estos no se aclaran.</p>
Foros Escucha	“Cambiemos el paradigma de seguridad/paz por el paradigma de paz y justicia.” (p. 69)	
Propuesta inicial	“Nuestra estrategia propone mudar el actual paradigma de uso de la fuerza por la construcción gradual de una auténtica seguridad humana, que atienda de raíz las causas políticas, económicas y sociales que han dado origen a la descomposición que vive nuestro país.” (p. 4)	

Menciones detectadas en el primer eje del PNPS		#2 Corrupción
Fuente documental	¿Qué se dice sobre este tema?	Análisis
PNPS 2018-2024	“...es indispensable erradicar la corrupción en todos sus ámbitos.” (p. 4)	<p>→ Se aprecia un cambio de discurso entre las tres fuentes. En el PNPS se enuncia de manera más tajante, en la publicación de los foros se mezcla con conceptos como justicia y verdad y en la propuesta inicial se liga con la impunidad.</p> <p>→ Entre el PNPS y la propuesta inicial se denota un cambio discursivo. El primero se refiere a la corrupción como algo extensivo a todo el sistema social (todos los ámbitos), mientras que en el segundo la corrupción se limita a actores específicos o tipologías de corrupción.</p>
Foros Escucha	“Para consolidar la paz y la reconciliación de la paz, se consideró que el primer paso es eliminar la corrupción y garantizar la justicia y la verdad.” (p. 69)	
Propuesta inicial	“La inseguridad que vivimos no se entiende sin el contubernio entre el gobierno y los grupos criminales, a grado tal que podemos decir que el crimen organizado avanza invariablemente de la mano de la autoridad. A su vez, no hay corrupción policial sin corrupción política previa.” / “Junto a la lucha contra la corrupción, combatiremos la impunidad para garantizar a los mexicanos un auténtico estado de derecho.” (pp. 4,5)	

Menciones detectadas en el segundo eje del PNPS		#3 Educación universitaria
Fuente documental	¿Qué se dice sobre este tema?	Análisis
PNPS 2018-2024	“...el cumplimiento del derecho a la educación superior para todos los jóvenes que deseen ingresar a los ciclos superiores.” (p. 5)	<p>→ Se advierte que en el PNPS se pierde de vista el binomio educación-empleo. En la propuesta inicial, la educación estaba ligada al empleo y la capacitación.</p> <p>→ Se denota que el PNPS maneja la educación universitaria en términos más abstractos (de derechos). A diferencia de la publicación de los foros que refiere la falta de cupo y la insuficiencia de centros educativos como factores materiales en los que el cumplimiento o la falta de éste es más evidente.</p>
Foros Escucha	“Los jóvenes que logran pasar todos los obstáculos son rechazados en las Universidades por falta de cupo.” / “... creación de más universidades en la región para abrir oportunidades a jóvenes oaxaqueños a integrarse al campo laboral y educativo.” (pp. 71/103)	
Propuesta inicial	“Bajo la lógica de “Becarios sí, sicarios no”, rescataremos a los jóvenes de las opciones de la criminalidad, mediante la masificación de las oportunidades de educación superior y la generación de oportunidades de capacitación y empleo, particularmente para todos aquellos jóvenes que hoy ni estudian ni trabajan.” (p. 5)	

Menciones detectadas en el tercer eje del PNPS		#4 Confianza en instituciones
Fuente documental	¿Qué se dice sobre este tema?	Análisis
PNPS 2018-2024	“Cada atropello... fomenta... la vulnerabilidad de la población y el rencor hacia las instituciones.” (p. 6)	<p>→ Se denota un cambio de narrativa en términos del sentimiento evocado. En el PNPS se habla de rencor, en la publicación de los foros se maneja el término desconfianza y en la propuesta inicial se habla en sentido positivo al buscar como objetivo recuperar la confianza y cambiar actitudes, principios y compromisos de la policía.</p> <p>→ Se advierte una pérdida de especificidad entre las fuentes revisadas. La más específica (propuesta inicial) maneja cuerpos de seguridad y la más general solo menciona instituciones.</p> <p>→ De igual forma, en el PNPS se sustituye la noción de ciudadanía (presente en la propuesta inicial) por la de población.</p>

Foros Escucha	“El gran reto para la reconciliación será generar confianza en las autoridades./ Gran temor y desconfianza a las autoridades.” (pp. 69/94)	
Propuesta inicial	“La policía genera más miedo que seguridad. Es urgente un cambio de actitudes, principios y compromisos de la policía con la ciudadanía.” / “Recuperar la confianza de la sociedad en los cuerpos de seguridad.” (p. 4)	

Menciones detectadas en el tercer eje del PNPS		#5 Presos políticos
Fuente documental	¿Qué se dice sobre este tema?	Análisis
PNPS 2018-2024	“Se pondrá en libertad... a todas aquellas personas que, sin haber cometido acciones violentas, se encuentren en prisión por motivaciones políticas, y se buscarán las vías para dejar sin efecto imputaciones y causas penales originadas por... actos de protesta legal y pacífica.” (p. 6)	→ Se aprecia un cambio de criterio. En el PNPS, se identifican a las acciones como criterios para otorgar ciertas ventajas procesales mientras que en la publicación de los foros, el criterio lo conforma el tipo de actor sin precisar conductas.
Foros Escucha	“Amnistía sí para luchadores sociales y defensores de los derechos humanos que están encarcelados.” (p. 106)	
Propuesta inicial	No se encontró.	

Menciones detectadas en el tercer eje del PNPS		#6 Violaciones DDHH
Fuente documental	¿Qué se dice sobre este tema?	Análisis
PNPS 2018-2024	“...se investigará cualquier violación a los derechos humanos.” (p. 7)	→ Se denota que en el PNPS la mención de los derechos humanos es general, es decir, ya no se limita a las violaciones graves mencionadas en la publicación de los foros. → De igual forma, se advierte que en el PNPS se omite el procesar a los presuntos autores de las violaciones de los derechos humanos. → Estos cambios reflejan que en el PNPS se utilizaron términos más generales.

Foros Escucha	“La responsabilidad del Estado de investigar y procesar a los presuntos autores de violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, incluida la violencia sexual y castigo a los culpables.” (p. 24)	
Propuesta inicial	No se encontró.	

Menciones detectadas en el cuarto eje del PNPS		#7 Individualismo
Fuente documental	¿Qué se dice sobre este tema?	Análisis
PNPS 2018-2024	“En el ciclo neoliberal el poder público... emprendió desde hace tres décadas un sistemático adoctrinamiento de la sociedad para orientarla hacia el individualismo, el consumismo, la competencia y el éxito material como valores supremos, en detrimento de la organización gregaria, los valores colectivos, el bien común y los lazos de solidaridad que han caracterizado a la población mexicana...” (p. 7)	<p>→ Se advierte que en el PNPS hay una acción deliberada del poder público como entidad para adoctrinar y generar un cambio de valores coherente con el individualismo. En contraste, en la publicación de los foros se aprecia que el individualismo es un factor de cambio cultural.</p> <p>→ Este cambio narrativo contribuye a generar una visión caracterizada y concreta del individualismo.</p>
Foros Escucha	“El individualismo ha sido adoptado de otras culturas como las europeas y norteamericana, ha descompuesto a la sociedad.” (p. 72)	
Propuesta inicial	No se encontró.	

Menciones detectadas en el cuarto eje del PNPS		#8 Neoliberalismo
Fuente documental	¿Qué se dice sobre este tema?	Análisis
PNPS 2018-2024	“El estilo de vida inducido por la cultura neoliberal y consumista, en el que lo fundamental es el dinero, lo material y lo superfluo, ha generado frustración social, particularmente en los jóvenes.” (p. 7)	<p>→ Se advierte que en la propuesta inicial se vinculaba directamente el modelo económico con el incremento de la inseguridad. En la publicación de los foros, esta relación directa se omite y ya no se menciona la inseguridad como factor. Por último, en el PNPS se utilizan referencias que apelaban al sentimiento (frustración social), a lo cultural y al estilo de vida personal.</p> <p>→ En este sentido, se transita de lo agregado a lo más cotidiano.</p> <p>→ A su vez, destaca que que en el PNPS se hace énfasis en los jóvenes mientras que en las otras fuentes, no hay referencia precisa.</p>

Foros Escucha	“Se ha exacerbado, por otro lado, el individualismo el cual privilegia la competencia y la ganancia y no el trabajo comunitario y solidario. La falta de igualdad en educación y nivel socioeconómico son dos pilares de la discriminación y fuerte exclusión social.” (p. 102)	
Propuesta inicial	“Hay una vinculación intrínseca entre el carácter excluyente del modelo económico neoliberal y la explosión de la inseguridad en el país.” (p. 3)	

Menciones detectadas en el quinto eje del PNPS		#9 Consumo de drogas
Fuente documental	¿Qué se dice sobre este tema?	Análisis
PNPS 2018-2024	“Peor aún, el modelo prohibicionista criminaliza de manera inevitable a los consumidores en la medida en que los empuja a la marginalidad social, los deja a merced de los vendedores, los impulsa a incorporarse al narcotráfico como sujetos activos y los condena al uso de sustancia carentes de todo control de producción y de calidad.” (p. 8)	<p>→ Se denotan distintos alcances de las medidas en materia de drogas. En la propuesta inicial se somete a una evaluación el régimen de prohibición, mientras que en la publicación de los foros se habla de campañas de información y la deseabilidad de que el tema se aborde desde el punto de vista de salud pública. Por último, en el PNPS se da por concluida esta evaluación y se manifiestan causas y efectos del modelo.</p> <p>→ Destaca que en las tres fuentes documentales no se comenta sobre las particularidades de las drogas. Todas las sustancias reciben el mismo tratamiento.</p>
Foros Escucha	“Las y los consumidores mencionaron que la drogadicción sea vista como un asunto de salud pública, no policial causado por múltiples factores.” / “Considerar desde el nuevo gobierno la implementación de una campaña de información general que tenga que ver con separar el consumo de drogas de la criminalización y el delito, para depositarlo en una cuestión de salud en los casos que están en ese rubro que no son todos.” (p. 77/90)	
Propuesta inicial	“Evaluaremos la eficacia del régimen prohibicionista en materia de drogas desde una perspectiva de salud.” (p. 8)	

Menciones detectadas en el sexto eje del PNPS		#10 Justicia
Fuente documental	¿Qué se dice sobre este tema?	Análisis
PNPS 2018-2024	“... a la enorme mayoría de los muertos, los lesionados, los torturados, los ausentes y los desplazados no se les ha hecho justicia y los delitos correspondientes han quedado impunes.” (pp. 10 y 11)	<p>→ Se advierte que en el PNPS no se mencionan los sujetos activos responsables de los hechos, mientras que en la publicación de los foros se refiere la participación de agentes del Estado y de la delincuencia organizada. En la propuesta inicial se denota el abandono del Estado (omisiones), pero no sus acciones.</p> <p>→ También se percibe que los compromisos ante las víctimas se relajan. En la propuesta inicial hay una clara oferta hacia las víctimas respecto al derecho a la verdad y reparación del daño, en los foros se proporciona un diagnóstico y en el PNPS se establece un hecho en sentido negativo.</p>
Foros Escucha	“La situación actual de violencia que vive el país es al mismo tiempo una crisis de seguridad, corrupción e impunidad, en donde también se han cometido está clases de crímenes en colusión entre agentes del Estado e integrantes de la delincuencia organizada.” (p. 98)	
Propuesta inicial	“Nuestra acción inmediata se enfocará a las víctimas que hasta ahora han padecido el abandono del Estado, particularmente respecto a su derecho a la verdad y a la reparación del daño.” (p. 8)	

Menciones detectadas en el sexto eje del PNPS		#11 Paz
Fuente documental	¿Qué se dice sobre este tema?	Análisis
PNPS 2018-2024	“... y se buscará la construcción de la paz y la reconciliación con base en la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición de los crímenes cometidos.” (p. 11)	<p>→ Se denota que en el PNPS se establece de manera más precisa cómo se implementaría el modelo de justicia transicional respecto a la propuesta inicial. Sin embargo, se mantiene el fraseo como objetivo.</p> <p>→ Lo anterior contrasta con lo establecido en la publicación de los foros que manifiesta aspectos más puntuales para llevar a cabo el objetivo.</p>
Foros Escucha	“Consideramos, que la reconciliación es parte de un proceso de justicia y construcción de la paz que contempla la reparación integral de las heridas que las guerras y violencias dejan tras de sí.” / “Creación de un modelo de justicia transicional, de comisiones de la verdad, de comisiones internacionales de justicia acordes a las necesidades de nuestro país, que garanticen a las víctimas el acceso a la verdad, la justicia, la reparación del daño y la garantía de no repetición.” (pp. 23/42)	

Propuesta inicial	“El objetivo es cerrar el ciclo de violencia que sufre nuestro país, sin pasar por la impunidad; incentivar a los grupos sociales vulnerados a dejar la ilegalidad y a participar en los procesos de esclarecimiento de la verdad, así como en programas de reconciliación comunitaria.” (p. 9)	
-------------------	---	--

Menciones detectadas en el sexto eje del PNPS		#12 Pacificación/Justicia
Fuente documental	¿Qué se dice sobre este tema?	Análisis
PNPS 2018-2024	“...resulta imperativo hacer un alto para considerar y debatir la necesidad de emprender un proceso de pacificación con las organizaciones delictivas y de adoptar modelos de justicia transicional que garanticen los derechos de las víctimas...” (p. 11)	<p>→ Se aprecian modificaciones entre las fuentes documentales en términos de los actores designados. Destaca que en el PNPS ya se incluye como actores a organizaciones delictivas (no a miembros de estas) mientras que en la propuesta inicial, no se puntualizan estos actores.</p> <p>→ Se insiste en la necesidad y viabilidad de los modelos de justicia transicional, pero parece haber enfoques distintos. Uno estaría orientado a encauzar un proceso de pacificación (PNPS) y otro a un cambio sistémico en todas las instituciones (Foros Escucha)</p>
Foros Escucha	“No podemos resolver los problemas con la justicia tradicional, requerimos una justicia transicional y/o restaurativa para bajar las violencias.” / “La construcción de paz requiere de un cambio sistémico en todas las instituciones.” (p. 68 y 69)	
Propuesta inicial	“Exploraremos sin prejuicios ni estridencias todas las ideas y propuestas que nos permitan recuperar la paz y la serenidad en el país, incluida la amnistía, el indulto o el recurso de leyes especiales y de justicia transicional.” (p. 9)	

Menciones detectadas en el sexto eje del PNPS		#13 Penas/Amnistía
Fuente documental	¿Qué se dice sobre este tema?	Análisis
PNPS 2018-2024	“...y posibilitar el desarme y la entrega de los infractores, garantizando asimismo sus derechos y ofreciéndoles reducciones de penas e incluso amnistías.” (p. 11)	<p>→ Se aprecia que en el PNPS ya no se menciona el carácter de que las personas hayan sido obligadas a cometer ilícitos para estar sujetas a la disminución de penas ni se menciona la condicionalidad o merecimiento.</p>
Foros Escucha	“Se propone diseñar e implementar líneas de desarme asistido que incidan en la desarticulación de los círculos económicos del crimen organizado relacionados con la venta y la renta de armas.” / “Disminución de penas y amnistías a personas obligadas a actividades ilícitas, siempre y cuando lo merezcan.” (p. 83, 106)	
Propuesta inicial	No se encontró	

Menciones detectadas en el sexto eje del PNPS		#14 Perdón de víctimas
Fuente documental	¿Qué se dice sobre este tema?	Análisis
PNPS 2018-2024	“El perdón de las víctimas y la contrición sincera de los victimarios resultan pasos previos indispensables para las negociaciones.” (p. 12)	<p>→ Se denota que entre las fuentes documentales hay una coincidencia en la postura de las víctimas relativa al perdón.</p> <p>→ En la publicación de los foros, se establece que la aceptación de la amnistía está en función de la divergencia de las posturas de las víctimas y del acuerdo con el mecanismo.</p> <p>→ A pesar de que la propuesta inicial establece que la última palabra para el perdón la tendrían las víctimas, en seguida anuncia que sería el Congreso, lo que resulta confuso.</p>
Foros Escucha	“Además, se indica en una de las mesas que la amnistía debe darse solamente si la víctima está de acuerdo con el mecanismo, aunque también debe ser considerado y evaluado en los casos en que haya más de una víctima y sus respuestas sean diferentes.” (p. 107)	
Propuesta inicial	Dicho proceso estará a cargo de la sociedad misma; la última palabra la tendrán las víctimas y posteriormente el Congreso. (p. 9)	

Menciones detectadas en el sexto eje del PNPS		#15 Expedientes
Fuente documental	¿Qué se dice sobre este tema?	Análisis
PNPS 2018-2024	“...deben ser revisados los expedientes... a fin de determinar si sus casos pueden ser objeto de amnistía o indulto...” (p. 12)	<p>→ Se denota que entre ambas fuentes documentales hay una coincidencia en la determinación de amnistías (e indultos en el PNPS) basado en una revisión caso por caso.</p> <p>→ Esto no encuentra referente en la propuesta inicial vertida en la fuente documental.</p>
Foros Escucha	“Amnistía se tendría que ver caso por caso.” (p. 106)	
Propuesta inicial	No se encontró	

Menciones detectadas en el sexto eje del PNPS		#16 Consejo
Fuente documental	¿Qué se dice sobre este tema?	Análisis
PNPS 2018-2024	“Se establecerá lo antes posible el Consejo para la Construcción de la Paz,” (p. 12)	<p>→ Se denota que entre ambas fuentes documentales hay una coincidencia en la creación de un mecanismo formal de diálogo orientado a la construcción de la paz.</p> <p>→ Esto no encuentra referente en la propuesta inicial.</p>

Foros Escucha	“Deberá crearse un mecanismo formal (Consejo para la Paz) de diálogo y colaboración permanente entre gobierno en su conjunto y la sociedad, con capitales regionales en las ciudades donde se celebraron (y en donde iban a celebrarse) los foros.” (p. 66)	
Propuesta inicial	No se encontró	

Menciones detectadas en el sexto eje del PNPS		#17 Funciones del Consejo
Fuente documental	¿Qué se dice sobre este tema?	Análisis
PNPS 2018-2024	“Este Consejo difundirá en escuelas y medios de información mensajes y materiales que expresen que la paz es posible y que es moral, social, política y económicamente superior y preferible a la violencia.” (p. 13)	<p>→ Se denota que las funciones del Consejo coinciden en términos de la difusión de mensajes entre el PNPS y la publicación de los Foros Escucha.</p> <p>→ Esto no encuentra referente en la propuesta inicial.</p>
Foros Escucha	“Entre las funciones que podría tener el Consejo para la Paz podría incorporarse el diálogo con los medios privados de radio y televisión para alentar/invitar a generar contenidos no violentos e incluso algunos que pueden ser educativos en temas de paz.” (p. 67)	
Propuesta inicial	No se encontró	

Menciones detectadas en el sexto eje del PNPS		#18 ONU
Fuente documental	¿Qué se dice sobre este tema?	Análisis
PNPS 2018-2024	“Se invitará... a un observador permanente designado por la Organización de las Naciones Unidas.” (p. 13)	<p>→ En términos de la participación de actores internacionales, se distingue que en la propuesta inicial se consideraba a diversas organizaciones y en el PNPS se limita a un observador de la ONU.</p> <p>→ De igual forma, el rango de actividades de estas agencias se acota. En el PNPS las tareas se limitan a la observación y en la propuesta inicial se anunciaban tareas de apoyo. Por su parte, en la publicación de los foros, la participación se enuncia en función de armonización de principios universales, objetivos y componentes de la justicia transicional y reparación del daño.</p> <p>→ En este sentido, se denota una menor intensidad de las acciones concretas de organizaciones internacionales.</p>

Foros Escucha	Naciones Unidas es mencionada en diversas partes del documento. Se propone: “armonizar legislación con los principios universales y con objetivos plasmados en la Agenda 2030 de Naciones Unidas que considera tres componentes de la justicia transicional: verdad, justicia y reparación integral del daño.” (p. 113)	
Propuesta inicial	“Buscaremos el apoyo de organismos como Amnistía Internacional, Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, Comisión Interamericana de Derechos Humanos y otros para que coadyuven en el proceso.” (p. 8)	

Menciones detectadas en el séptimo eje del PNPS		#19 Cárceles Mujeres
Fuente documental	¿Qué se dice sobre este tema?	Análisis
PNPS 2018-2024	“Es necesario... garantizar que las cárceles no sean un doble castigo para las mujeres...” (p. 14)	→ Se destaca la perspectiva de género aportada en los Foros Escucha y se reitera en el PNPS. En este caso, no se mantiene la carga emocional enunciada en los foros y se configura un mensaje neutral pero enfático. → No fue mencionada en la propuesta inicial.
Foros Escucha	“Las mujeres en reclusión no cuentan con mecanismos para reincorporarse a la sociedad, ello conlleva, a que estas mujeres vivan frustradas y con deseos de venganza pues en muchos de los casos ellas han sido víctimas de personas que las obligaron a cometer un delito.” (p.40)	
Propuesta inicial	No se encontró	

Menciones detectadas en el séptimo eje del PNPS		#20 Cárceles
Fuente documental	¿Qué se dice sobre este tema?	Análisis
PNPS 2018-2024	“El sistema penal del país enfrenta graves distorsiones que lo convierten con frecuencia en un mecanismo contraproducente y que pervierte el carácter disuasorio del castigo para transformarlo en un multiplicador de la criminalidad.” (p. 13)	→ Se advierte que en la propuesta inicial hay más precisión en cuanto al tipo de problemas a los que se enfrenta el sistema penitenciario, a saber el autogobierno. Por otro lado, en la publicación de los foros se mencionan las condiciones intracarcelarias y la protección de los derechos humanos. En el PNPS, se describen de forma más abstracta como distorsiones del sistema penal. → Permanece la idea de la cárcel como escuela de crimen o de delito.

Foros Escucha	“Las personas que han sido privadas de su libertad sufren de diversas formas de violencia y de ausencia de protección de sus derechos humanos. Los penales son escuelas de crimen.” (p. 40)	
Propuesta inicial	“Las cárceles dejarán de ser escuelas del delito para convertirse en unidades productivas y de rescate social. Rescataremos a los penales de la tradición del autogobierno.” (p. 7)	

Menciones detectadas en el octavo eje del PNPS #21 Guardia Nacional		
Fuente documental	¿Qué se dice sobre este tema?	Análisis
PNPS 2018-2024	“...nuestras Fuerzas Armadas participen en la construcción de la paz por medio de un papel protagónico en la formación, estructuración y capacitación de la Guardia Nacional, la cual debería asumir las funciones de preservación de las instalaciones estratégicas y la protección civil a nivel federal en todas sus facetas, más allá del carácter coyuntural del Plan DN-III.” / Apartado del octavo eje con detalles de la creación de la Guardia Nacional. (pp. 16, 17)	→ Ésta es la única mención que registra oposición entre las fuentes documentales. En la propuesta inicial se plantea de manera enunciativa. En la publicación de los foros se abordan sus posibles efectos y se proponen soluciones. Por último, en el PNPS se mantiene y desarrolla más a detalle. → Se advierte que lo dicho en los foros sobre este tema no modificó la postura inicial.
Foros Escucha	“Que la estrategia de políticas en Seguridad Pública contemple incentivos y sanciones para las y los policías que o bien hagan con compromiso su trabajo o caigan en alguna falta. Para la nueva estrategia de seguridad propuesta por el presidente electo, se debería repensar la idea de la Guardia Nacional, porque con ello se militarizaría el actuar de la policía. En ese sentido, se deben realizar evaluaciones periódicas de las políticas de Seguridad Pública y definir prioridades de indicadores que puedan ser medibles.” (p. 96)	
Propuesta inicial	“Propondremos la creación de la Guardia Nacional bajo los siguientes lineamientos: Se diseñará sobre la base de una visión democrática y mediante consenso con el estamento militar. Su objetivo será optimizar el aprovechamiento de todos los recursos disponibles del Estado mexicano en materia de seguridad. La definición de sus términos finales será materia del Congreso.” (p. 9)	

Menciones detectadas en el octavo eje del PNPS		#22 CPI
Fuente documental	¿Qué se dice sobre este tema?	Análisis
PNPS 2018-2024	“Asimismo, el gobierno reconocerá explícitamente la jurisdicción de la Corte Penal Internacional y se recurrirá a esa instancia para el esclarecimiento y el castigo si llegaran a tener lugar crímenes que pudieran considerarse como de lesa humanidad.” (p. 20)	→ Se aprecia que en el PNPS ya no se reconoce la participación de personas expertas, equipos forenses internacionales, entre otras organizaciones como se estableció en la publicación de los foros. Se limita a reconocer la jurisdicción de la CPI.
Foros Escucha	“Permitir la colaboración de personas expertas, equipos forenses internacionales y de organismos protectores de derechos humanos, tales como la Corte Penal Internacional.” (p. 104)	
Propuesta inicial	No se encontró	

Discusión e interpretación

→ El impacto de los Foros Escucha en la formulación del PNPS 2018-2024 resulta marginal en términos generales pues se aprecian cambios narrativos pero a nivel operativo, es decir, enfocados a líneas de acción particulares, son escasos. En otras palabras, se desaprovechó el contenido de los foros en la conformación de un diagnóstico más sólido, preciso, oportuno y relevante que mejorara el PNPS.

→ Esta falta de impacto se puede deber a la decisión de las autoridades electas de presentar ante la ciudadanía un plan conforme a las promesas emitidas durante la transición para que, ante la opinión pública, existiera un referente temprano sobre las acciones a desempeñar por el nuevo gobierno a partir del 1 de diciembre. Esta forma de proceder correspondería a cierta inercia de la campaña y a las diferencias cronológicas entre la transición del Poder Ejecutivo y Legislativo.

→ Otra causa adicional de la falta de impacto puede ser la multiplicidad de actores involucrados en la formulación del PNPS. Por ejemplo, los ejes incluyen temáticas muy diversas que abarcan desde la política social, el tipo de modelo económico, la justicia transicional, la conformación de regiones, la construcción de la paz, las propuestas de seguridad pública, entre otras. Se advierte el uso de vocabulario diferenciado, confusión de terminología, estilos de trabajo y operación así como de interpretación del fenómeno. La diversidad de voces en el documento no es necesariamente negativa siempre que exista un hilo conductor que le dé sentido al texto.

→ Asimismo, esta multiplicidad de actores podría ser un síntoma de la disgregación de los liderazgos al interior del equipo de transición en materia de paz y seguridad. En este contexto, se advierte un riesgo en términos de quiénes asumirán los costos y beneficios políticos de las decisiones y de la implementación y posterior evaluación del PNPS.

→ Además, el aprovechamiento de la información recabada en los foros debió haberse

sistematizado de manera más transparente y armónica para fortalecer el sentido operativo, y rendirle cuentas a todos quienes participaron en dichos eventos.

→ También es probable que hayan surgido discrepancias con algunas de las ideas y propuestas presentadas en los foros. Estas discrepancias son predecibles tomando en cuenta las múltiples experiencias y conocimiento del tema, pero debe existir un mecanismo para no discriminar estas propuestas solo por el hecho de que sean incompatibles o poco relevantes dentro el proyecto de nación que impulsa el gobierno electo.

→ Dado que los foros tuvieron que posponerse²²; queda en duda si es válido esperar que aún haya modificaciones a las políticas públicas en materia de paz y seguridad. Si los esfuerzos cristalizados a través del Consejo de Construcción de Paz derivan en rutas alternas a lo planteado en el PNPS, ¿cómo se harán los ajustes pertinentes? Si no se organizan nuevamente los foros propuestos, ¿cómo se asegurarán de escuchar a las víctimas?

→ El efecto de los Foros Escucha es más evidente en ciertos ejes del PNPS, en particular, del sexto eje orientado a la construcción de paz. Algunas líneas de acción, fruto de los foros, no estaban contempladas en la propuesta inicial. Por ejemplo, la conformación del Consejo de Construcción de Paz.

→ En contraste, el efecto de los Foros Escucha en el octavo eje del PNPS es limitado. Recordemos que en este eje se propone la creación de la Guardia Nacional. En la publicación de los foros se reconoce que se debería repensar la idea de la Guardia Nacional porque se militarizaría el actuar de la policía. La mención del documento establece que se debía contemplar incentivos y sanciones para las y los policías que cumplan con sus trabajo o tengan un mal desempeño. También, se dijo que era necesario realizar evaluaciones periódicas de las políticas de seguridad a partir de indicadores medibles. En este sentido, es probable que la determinación de crear esta institución e incluirla en el PNPS provenga directamente de la propuesta inicial (Ver Esquema 1, A → E) o de las entregas a recepción de las autoridades salientes o de las asesorías externas.

→ A continuación se presenta una lista, ni exhaustiva ni limitativa, de algunos cambios discursivos detectados entre la propuesta inicial, las aportaciones de los Foros Escucha y el PNPS 2018-2024:

1. Se sustituye lenguaje particular por expresiones genéricas o coloquiales en el PNPS.
2. Se utiliza lenguaje vinculado a emociones negativas como rencor y frustración en el PNPS.
3. Se utilizan términos de forma inconsistente entre ejes del PNPS.
4. Se observa una mayor ambigüedad ante compromisos factuales de gobierno en el PNPS.
5. Se invisibiliza a actores diferentes del gobierno que participarán en funciones de paz y seguridad.

²² DE ACUERDO CON LA PUBLICACIÓN DE ALFONSO DURAZO VÍA TWITTER SE ESTABLECIÓ QUE LA CANCELACIÓN “OBEDECE A LA NECESIDAD YA URGENTE DE SISTEMATIZAR LAS PROPUESTAS RECOGIDAS, PARA OBTENER LAS CONCLUSIONES QUE NOS PERMITAN INCORPORAR LAS VOCES DE LAS VÍCTIMAS EN EL DISEÑO DE LA NUEVA POLÍTICA DE SEGURIDAD PÚBLICA QUE SE PRESENTARÁ EN MUY PRÓXIMA FECHA.” A SU VEZ, LORETTA ORTIZ SEÑALÓ QUE LA CANCELACIÓN SE DEBIÓ A QUE NO HABÍA LAS CONDICIONES PARA ESCUCHAR A LAS VÍCTIMAS.

SECCIÓN 2. REVISIÓN PRELIMINAR DEL PLAN NACIONAL DE PAZ Y SEGURIDAD 2018-2024 DESDE LA PERSPECTIVA DE POR UN MÉXICO SEGURO

Diagnósticos base de la situación nacional de seguridad del Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024

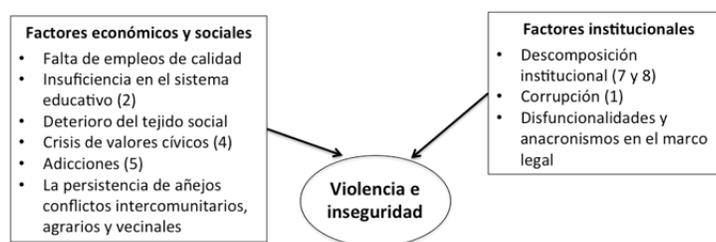
La primera fase de cualquier plan gubernamental, en tanto que constituyen un conjunto de decisiones de acción pública, es la operacionalización de un problema público a partir de la movilización de la información disponible y el planteamiento de un diagnóstico. Del ejercicio de esclarecimiento del “estado de la situación” se desprenden un catálogo de alternativas de solución, las cuales habrán de confrontarse a una serie de restricciones políticas, económicas, normativas o institucionales (Halpern, 2010)²³. Un paquete de acciones gubernamentales que pretenden revertir la crisis de seguridad y violencia debe, por tanto, partir de diagnósticos completos y rigurosos, so pena de devenir en planes de acción inadecuados o, en el límite, erráticos.

En esta sección, revisaremos los esfuerzos de diagnóstico del problema de inseguridad y violencia contemplados en el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024. Primero, se revisarán el horizonte temporal y factores causales del problema de inseguridad que se identifican en el documento y que, en consecuencia, definen la propuesta de acción. En una segunda parte, reparamos en las problemáticas que el equipo de transición identifica como asociadas a las áreas prioritarias.

a. Horizonte temporal y factores causales

Desde sus primeras páginas, el documento presentado por el Presidente electo y su equipo reconoce que el pacto social está en crisis y que reciben una seguridad en ruinas. Más allá de los recursos retóricos útiles para responsabilizar de la situación a las dos administraciones federales precedentes, el reconocimiento de la complejidad del problema le permite al futuro gobierno reconocer que sus causas son múltiples.

Tal como se muestra en la esquema 2, el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2014 asume que la violencia e inseguridad son el resultado de una serie de factores que se pueden agrupar en dos conjuntos. Por un lado, los relativos a los factores económicos y sociales y, por otro lado, los asociados a las condiciones de las instituciones gubernamentales.



Esquema 2. Factores causales de la violencia e inseguridad identificados en el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2014

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DEL PLAN NACIONAL DE PAZ Y SEGURIDAD 2018-2024.

²³ HALPERN, CHARLOTTE (2010) *DÉCISION EN BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S., RAVINET, P. (DIR.), DICTIONAIRE DES POLITIQUES PUBLIQUES, PARIS: SCIENCES PO LES PRESES, PÁG. 201-209.*

Si bien los factores evocados a lo largo del documento y representados en la figura anterior resultan ser reflexiones pertinentes, difícilmente pueden ser considerados como parte de un diagnóstico riguroso debido a dos problemas:

1) Se enumeran factores con diferente nivel de complejidad y abstracción, haciendo difícil traducir algunos de ellos en aspectos específicos, o bien, evocando de manera implícita aristas del problema que, sin embargo, no se desarrollan con la amplitud debida en el documento. Así, por ejemplo, una etiqueta como “descomposición institucional”, aunque cierta, abarca demasiados elementos que lo mismo pueden ser falta de capacitación de cuerpos policiacos hasta burocratización de procesos judiciales. Ambos podrían estar comprendidos en la misma categoría y, sin embargo, entrañan problemáticas distintas y suponen un catálogo de soluciones también diferentes.

2) No se especifica la dimensión y efecto de cada uno de estos factores en el problema general. Es decir, aunque se asume que se trata de un problema complejo, la enumeración de causas tiende a la simplificación, pasando por alto, entre otras cosas, dinámicas específicas que pueden cambiar de un contexto local a otro. Por ejemplo, en lo relativo a la corrupción, se asume un esquema simplista de intercambios *quid pro quo* entre “funcionarios” (en términos genéricos) y “grupos criminales” –también como generalidad-, sin reparar en esquemas de reciprocidad más complejos y cómo estos pueden depender de distintos incentivos institucionales, políticos, personales y criminales que, siendo vigentes en un municipio, podrían no serlo en otro.

En otras palabras, las apreciaciones no constituyen un diagnóstico exhaustivo. En este sentido, el Observatorio Nacional Ciudadano recomienda:

- Que se retome el amplio corpus de producción académica sobre el tema para alimentar el diagnóstico y, a partir de ello, afinar las propuestas de acción pública.
- Complementar estos estudios con análisis monográficos y comparativos locales que permitirían comprender mejor configuraciones específicas en las que las causas sociales, económicas e institucionales pueden comportarse de manera distinta.

Los factores identificados como causas de la inseguridad pasan por alto un elemento central: las dinámicas de los distintos grupos criminales. Diversos y de complejidad variable, no se toman en cuenta como factores explicativos sino como consecuencia de los errores de las políticas social y económicas de los últimos años. Aunque pueda tener algo de cierto para explicar su génesis, hoy en día tales grupos son determinantes no sólo de los niveles de violencia sino de las formas de ésta. Un diagnóstico que no tome en cuenta la sociología de los distintos grupos criminales –asociados o no al tráfico de drogas-, difícilmente podrá redundar en acciones públicas efectivas.

La elaboración de un diagnóstico más riguroso permitiría superar otra debilidad notable del documento, a saber, el horizonte temporal considerado. Al establecer el 2006 como punto de partida de las reflexiones ofrecidas en el documento, se pasa por alto que tanto la inseguridad como la violencia suponen procesos de descomposición más longevos, y que si bien actualmente han alcanzado niveles sin precedentes, estos no se podrían entender sin tomar en cuenta procesos que datan desde, por lo menos, finales de los años setenta.

Un diagnóstico construido con una perspectiva local y un horizonte temporal más amplio, redundaría en mejores herramientas para diseñar y orientar un elemento esencial del Plan: lo relativo a la política social (punto 2, garantizar empleo, educación y bienestar) y a la regeneración de la ética de la sociedad.

Al hacer referencia a las “causas profundas” del auge delictivo, el Plan llama la atención en uno de los factores más complejos detrás de la crisis de seguridad y violencia que se vive en el país, pues asume procesos de descomposición social que, en última instancia, se reflejan en la fragilidad del contrato social. Sin embargo, el vínculo entre marginación, desigualdad, resentimiento y frustración, se acerca a los linderos de la criminalización de la pobreza. Desde el punto de vista de la fase del diagnóstico, esto tiene dos inconvenientes: por un lado, esta concepción del origen de la desviación solo ampara las conductas antisociales originadas en capas sociales marginadas, quitando importancia a los delincuentes socializados en la opulencia y los privilegios, como los delincuentes de cuello blanco. Por otra parte, esta lectura pasa por alto factores que explican el incremento de delitos patrimoniales en zonas urbanas asociados, por ejemplo, a procesos desordenados de urbanización y conformación de cinturones de miseria que datan de los años cincuenta (Brachet-Marquez, 1994)²⁴ y que mostrarían sus efectos en términos de incremento de patrones de criminalidad hacia los años setenta y ochenta (Alvarado Mendoza, 2011)²⁵.

b. Problemáticas asociadas a las áreas prioritarias

En el proyecto *Por un México Seguro*, el Observatorio Nacional Ciudadano lanzó una convocatoria a los candidatos a la Presidencia y a los Ejecutivos estatales para conocer con el máximo detalle posible sus propuestas en materia de seguridad. Entonces, se plantearon cuestionarios considerando las áreas prioritarias definidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación (7) y áreas temáticas por su relevancia dentro del problema de seguridad (5). A partir de estas 12 áreas, el siguiente cuadro resume los resultados de la revisión de los rasgos diagnósticos incluidos en el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024.

Área prioritaria	Diagnóstico	Comentarios
i. Política de drogas	Las prohibiciones actuales son discretionales e ineficaces. Han redundado en enormes márgenes de utilidad para el narcotráfico.	Si bien adelanta que la política actual de drogas podría resultar anacrónica, esta sección es confusa en lo que se refiere a la relación entre la regulación de las drogas y las adicciones, por un lado, y la inseguridad y la violencia por otro lado.
ii. Lavado de dinero	La Unidad de Inteligencia Financiera (UIF-SHCP) se ha concentrado en detectar la evasión fiscal y no ha sido capaz de debilitar las finanzas del crimen organizado.	Más allá de la crítica vertida sobre la UIF-SHCP y una cifra aproximada de la magnitud del lavado de dinero (estimado en dólares) evocada, no hay un diagnóstico claro que trace algunas líneas útiles para, eventualmente, establecer lo que en el Plan se denomina “Guardia de Finanzas”.

²⁴ BRACHET-MARQUEZ, VIVIANE (1994), *THE DYNAMICS OF DOMINATION: STAT, CLASS AND SOCIAL REFORM IN MEXICO, 1910-1990*, PITTSBURG: UNIVERSITY OF PITTSBURG PRESS, 251 PP

²⁵ ALVARADO MENDOZA, ARTURO (2012), *EL TAMAÑO DEL INFIERNO: UN ESTUDIO SOBRE LA CRIMINALIDAD EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO*, MÉXICO: EL COLEGIO DE MÉXICO, 564 PP.

iii. Tráfico de armas	No se menciona.	<p>Resulta preocupante que se omita un diagnóstico (y de hecho, toda la problemática) de tráfico de armas, considerando que el creciente número de homicidios son, en su mayoría, provocados por armas de fuego. Esto muestra una importante disposición de armas entre los homicidas y ésta, a su vez, no se podría entender sin reparar en el tráfico de armas.</p> <p>Los gobiernos precedentes han documentado que un importante porcentaje de las armas decomisadas provienen de Estados Unidos.</p>
iv. Trata de personas	No se menciona.	<p>Tras la celebración de los Foros Escucha, esta omisión también resulta grave, pues esta arista del problema no debiera asociarse exclusivamente a las desapariciones. La trata de personas supone el establecimiento y operación de redes complejas que, de no ser diagnosticadas rigurosamente, difícilmente será posible empezar a neutralizar.</p>
v. Prevención social de la delincuencia	Causas profundas del auge de la delincuencia: crisis de valores, marginación y resentimiento por falta de mecanismos de movilidad social.	<p>Como se ha dicho, el problema de no profundizar en el diagnóstico de esta dimensión es que se puede llegar a una criminalización de la pobreza. Además, la literatura teórica y empírica sobre prevención social de la delincuencia es vasta y abarca desde aspectos primarios, secundarios y terciarios. Cada uno de estos niveles requiere intervenciones específicas y evaluables.</p>
vi. Procuración de justicia	Contubernio estructurado; incapacidad de la UIF-SHCP; jueces, policías y fiscales no hablan el mismo idioma; “puertas giratorias”.	<p>Esta descripción que puede resumirse en 1) problemas de capacidad y 2) problemas de coordinación, aunque toca dos elementos centrales, tiende a ser generalista y, en ese sentido, a simplificar el problema.</p>
vii. Impartición de justicia	No se menciona.	<p>Aunque se habla de manera reiterada de la impunidad y sus efectos, no se especifica cuál es el vínculo entre las carencias del sistema de justicia y la incapacidad del régimen de garantizar justicia.</p>

viii. Reclusión y reinserción social	El sistema penitenciario tiene graves distorsiones que pervierten el carácter disuasorio del castigo. Se enfrenta el “autogobierno” por parte de los convictos que a su vez se traduce en: corrupción de las autoridades carcelarias, tráfico y consumo de estupefacientes, explotación sexual, la venta de protección, espacio y alimentos.	La problemática del “autogobierno” en las cárceles ha sido ampliamente documentado por distintos académicos, de modo que echar mano de tales estudios sería útil para dimensionar si todos los penales enfrentan los mismos retos y en las mismas proporciones. No se distingue si las problemáticas descritas predominan en instalaciones federales, estatales o municipales.
ix. Policía	Las policías Federal, Estatales y locales en creciente descomposición, en imparable erosión de confianza y credibilidad ante la sociedad.	La descomposición de los cuerpos policiacos es, a estas alturas del debate, una obviedad. Sin embargo, eso no necesariamente se traduce en un diagnóstico. Asumir que las policías en los tres niveles de gobierno adolecen de lo mismo y en proporciones semejantes, es una generalización peligrosa que, por otra parte, pasa por alto un cúmulo de estudios y encuestas representativas que ya existen sobre el tema. No se pueden equiparar las áreas de oportunidad de la Policía Federal, con los retos que enfrenta la policía municipal de Tancítaro, Michoacán, solo a guisa de ejemplo.
x. Sistema Nacional de Seguridad Pública	No se menciona.	Esta omisión es grave porque refuerza la visión centralista y de carácter nacional que tiene el Plan sobre esta problemática, casi sin reparar en las dinámicas locales. Esta visión se refleja en las propuestas de acción contenidas en el documento.
xi. Inteligencia y seguridad nacional	No se menciona.	Aunque se habla de la importancia de la labor de inteligencia y cómo ésta se alojará en la Guardia Nacional, nada se dice sobre “el estado de la situación” y, en ese sentido, posibles mejoras quedan entre la vaguedad y la omisión.

xii. Derechos humanos	Impunidad como factor que multiplica y perpetúa la violaciones de derechos humanos.	A pesar de que uno de los pilares del Plan son los Derechos Humanos y que se reconoce que hay una cantidad importante de violaciones a estos por agentes del estado, no se especifica si este es un fenómeno que se puede explicar desde la óptica de “las manzanas podridas”, desde un abordaje que atienda los incentivos institucionales, o bien, efecto de la prolongada presencia de las fuerzas del orden en el campo.
-----------------------	---	--

2. ¿El Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024 cuenta con los elementos mínimos de una política pública?

Una política pública puede definirse como “un curso o línea de acción definido para orientar o alcanzar un fin, que se expresa en directrices, lineamientos, objetivos estratégicos y acciones sobre un tema y la atención o transformación de un problema de interés público. Explicitan la voluntad política traducida en decisiones y apoyo en recursos humanos, técnicos, tecnológicos y financieros y se sustenta en los mandatos, acuerdos o compromisos nacionales e internacionales”²⁶.

El diseño de políticas públicas requiere forzosamente un conocimiento integral del problema que se quiere atender, condiciones sociales, económicas, jurídicas, así como de metodologías de aplicación y evaluación de la política pública. La política pública no debe estar basada en ocurrencias, ya que se encuentra vinculada a cuestiones fundamentales como a los procesos de participación de la sociedad, requiere flexibilidad para establecer prioridades, necesita innovación para llevar a cabo las transformaciones pertinentes, demanda calidad para distinguir lo estratégico en el proceso de transformación social que se desea alcanzar, asimismo, debe entrar en un proceso de rendición de cuentas en donde se dé seguimiento y se analicen los resultados y la legitimidad de la política pública.

Por tal motivo, es de suma importancia la delimitación del problema o conjunto de problemas que se desean atender, a través de la identificación de las causas que lo originan y de las consecuencias que afectan a la sociedad. El diagnóstico primario es fundamental, ya que es a partir del análisis del comportamiento de las variables del problema a atender, que podemos discriminar los temas y organizarlos de acuerdo a su relevancia.

En el inicio del planteamiento de la política pública, se comienza identificando y definiendo un problema de interés público que provoque una necesidad, limitación, carencia o incumplimiento de un derecho de la ciudadanía, y que afecte los intereses de la sociedad a nivel internacional, nacional, regional o local, lo que requiere una acción política y gubernamental que puede cristalizarse en acciones establecidas de los poderes públicos del país.

Cuando ya se ha definido y priorizado el problema a atender, se deben plantear las posibles áreas de intervención, así como las alternativas para atenderlo. Todo esto requiere necesariamente conocer los lineamientos y normatividad del Estado.

La planeación de la política pública es un proceso metodológico, articulado, estructurado y continuo que implica:

²⁶ CFR. MIDEPLAN. (2016). GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. 21/11/2018, DE MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA SITIO WEB: [HTTPS://WWW.INDER.GO.CR/ACERCA_DEL_INDER/POLITICAS_PUBLICAS/DOCUMENTOS/GUIA-DE-ELABORACION-DE-PP.PDF](https://www.inder.go.cr/ACERCA_DEL_INDER/POLITICAS_PUBLICAS/DOCUMENTOS/GUIA-DE-ELABORACION-DE-PP.PDF)

- Tener una actitud crítica que permita analizar objetivamente los resultados de la implementación de la política pública, y así poder actuar y modificar lo que no esté funcionando. La crítica debe estar fundamentada en información clara y fidedigna ya que esto servirá para tomar decisiones.
- El proceso exige definir objetivos, jerarquizar las prioridades, clasificar recursos, atender problemas y buscar resultados dirigidos a mejorar la calidad de vida de la sociedad.
- Se debe elegir entre distintas alternativas y de acuerdo a la maximización de los recursos limitados y de las necesidades de la población que cada vez son más diversas.
- Se debe dar seguimiento al proceso de implementación de la política pública y evaluar los resultados para mejorar su aplicación.

La planificación de la política pública debe ser entendida como un paso previo a una actividad, y debe estar de acuerdo con un análisis entre los objetivos que se pretenden lograr y los recursos con lo que se cuenta para llevar a cabo el plan, lo cual supone un proceso prospectivo del futuro, eliminando las improvisaciones y actuando de forma metodológica. Otra cuestión importante radica en la integración de las perspectivas e involucramiento de actores centrales en la implementación de la política pública, es decir, se debe considerar a los privados, a la ciudadanía, a grupos de sociedad civil y expertos, a fin de que la política pública goce de reconocimiento colectivo, de corresponsabilidad y de transparencia.

Entre los elementos básicos que debe contener una política pública, están²⁷:

- Inclusión del tema principal en la Agenda Política.
- Reconocimiento del marco legal nacional e internacional.
- Estado de situación o diagnóstico del problema y las variables e indicadores asociados.
- Participación y grupos de población objetivo.
- Enfoques, principios y características de la política pública.
- Definición de temas prioritarios o ejes de intervención.
- Objetivos, resultados, acciones y otras variables.
- Mecanismos para la gestión y el papel de los entes participantes.
- Evaluación y seguimiento.
- Operación de la política pública por medio del Plan de Acción.

Bajo esta lógica, el Observatorio Nacional Ciudadano, con el fin de promover la participación ciudadana y el voto informado, diseñó el proyecto *Por un México Seguro*, mediante el cual se convocó a todos los candidatos presidenciales y a los que aspiraban a una gubernatura a presentar sus propuestas en materia de seguridad y justicia para su difusión y análisis. La situación por la cual atraviesa el país nos obliga a exigir a las próximas autoridades el desarrollo de una estrategia que contemple políticas públicas capaces de garantizar resultados que beneficien a la población de aquí al 2024.

Los elementos básicos que debe contener una política pública, quedaron incluidos en la metodología del proyecto *Por un México seguro*, que a través de un cuestionario aplicado a los candidatos a la presidencia, así como a los de las 9 gubernaturas en juego, buscaba precisar si las propuestas (en cuanto a política de drogas, lavado de dinero, tráfico de armas, trata de personas, prevención social de la delincuencia, procuración de justicia, impartición de jus-

²⁷ CFR. MIDEPLAN. (2016). GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. 21/11/2018, DE MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA SITIO WEB: [HTTPS://WWW.INDER.GO.CR/ACERCA_DEL_INDER/POLITICAS_PUBLICAS/DOCUMENTOS/GUIA-DE-ELABORACION-DE-PP.PDF](https://www.inder.go.cr/ACERCA_DEL_INDER/POLITICAS_PUBLICAS/DOCUMENTOS/GUIA-DE-ELABORACION-DE-PP.PDF)

ticia, reclusión y adaptación social, policía, Sistema Nacional de Seguridad Pública, inteligencia y seguridad nacional y derechos humanos) cumplieran con una planeación correcta de política pública o carecían de elementos básicos que harían inviable la propuesta.

Con esta visión se diseñaron cuestionarios a partir de los cuales se les solicitaba a los candidatos el diagnóstico del problema, aspecto sobre el diseño e implementación de la propuesta correspondientes, objetivos, actores clave involucrados dentro y fuera del Gobierno Federal, indicadores de resultado, presupuesto, transformaciones normativas e institucionales que se requerirían, retos a enfrentar para logra la exitosa implementación, diferencias entre la política que propone y las que se han llevado a cabo anteriormente, así como mecanismos previstos para transparentar y rendir cuentas sobre los avances y resultados de la política pública.

Es preciso señalar que dichos cuestionarios fueron contestados por candidatos a la Presidencia de la República y a las gubernaturas de Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Morelos, Puebla, Tabasco, Jalisco, Veracruz y Yucatán. No obstante, el presidente electo Andrés Manuel López Obrador no participó en dicha dinámica y, en virtud de ello, resulta necesario analizar el PNPS a la luz de los elementos mínimos de una política pública.

Si se realiza una revisión de las líneas de acción propuestas se puede observar que la mayor parte de estas no vienen vinculadas a un actor clave en específico. En los casos en los cuales se menciona a quien le correspondería efectuar la acción en los primeros siete ejes del PNPS se suele referir textualmente a los siguientes actores: gobierno, distintas instancias de gobierno, cuerpo de seguridad del Estado y nuevo gobierno.

Mientras que en el eje 8 del PNPS se pueden identificar con más claridad los actores clave previstos en virtud de la implementación de las coordinaciones que son los siguientes: Guardia Nacional, autoridad civil, representante del Gobierno Federal, representante de la Fiscalía General, el mando militar regional, autoridades locales, autoridades municipales, ministerio público, personal acreditado de la Fiscalía de Derechos Humanos, miembros voluntarios de la sociedad civil, oficiales del Ejército mexicano, oficiales de la Armada de México, Gabinete de Seguridad, Presidente de la República, Fiscal General, secretarios de Seguridad Pública y protección Ciudadana, Gobernación, Marina y Defensa.

A partir de dicho listado salta a la vista la centralidad del PNPS en el Gobierno Federal, puesto que se refiere exclusivamente en términos generales a las autoridades estatales y municipales sin mayor especificación. Inclusive si se realiza un análisis discursivo se podría aseverar que actores clave como los cuerpos policiales locales (municipales y estatales), procuradores y fiscales generales estatales quedaron aún más que relegados.

Otro aspecto a resaltar es que no hay una explicación puntual sobre cómo se van a implementar las líneas de acción o qué las hará diferentes de lo que se ha llevado a cabo en los últimos años. Un ejemplo muy claro puede ubicarse en la propuesta de la Guardia Nacional pues se plantea que un aspecto clave que diferenciará su actuar del desempeño que han tenido las Fuerzas Armadas hasta el momento es la capacitación en derechos humanos.

Ante esta apuesta de acción, vale la pena hacer una revisión histórica de las capacitaciones que han sido impartidas en dichas instituciones. En este sentido, sobresale que durante la administración del ex presidente Felipe Calderón, la Secretaría de la Defensa Nacional incorporó la capacitación en derechos humanos como una parte fundamental en la formación de sus integrantes. Lo cual se materializó en la creación de la Dirección General de Derechos Humanos; la Unidad de Vinculación Ciudadana y el Observatorio de equidad de género.

Asimismo, durante la administración de Peña Nieto, destaca la elaboración de protocolos para el uso de la fuerza y la capacitación en derechos humanos acorde con la reforma constitucional en la materia dirigida tanto a las Fuerzas Armadas como a la Policía Federal. Ante el contexto nacional, vemos con incertidumbre que en este rubro no se tiene la claridad suficiente para afirmar que los esfuerzos que se lleven a cabo serán efectivos y que tendrán resultados.

3. Propuestas y temáticas olvidadas en el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024

A lo largo de la campaña de López Obrador hubo declaraciones tanto de sus equipos de trabajo como del mismo candidato de diferentes temas y propuestas que aseguraron, iban a ser detalladas a lo largo del Plan de seguridad presentado hace unos días. Por lo que, en aras de identificar de manera particular, cuáles fueron aquellas que quedaron fuera de la estrategia de seguridad, se presenta el siguiente listado.

En algunos casos se pudo incrementar el tipo de información por cada punto, pero hubo otros más que únicamente fueron mencionados una vez y el equipo de campaña no presentó mayores detalles al respecto. Además, la gran mayoría de las propuestas y temas fueron proporcionados por el mismo equipo de López Obrador, en un documento enviado al ONC en el marco del proyecto Por Un México Seguro²⁸. Su contenido fue replicado por Alfonso Durazo, próximo Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana en el Colegio de México el 24 de abril de 2018²⁹.

a. Propuestas de campaña planteadas y no retomadas en el PNPS

La siguiente lista es resultado de un ejercicio comparativo entre las propuestas ausentes en el PNPS, respecto a las declaraciones hechas por algún miembro del equipo de la siguiente administración a los medios de comunicación, hasta antes del 14 de noviembre y del documento presentado ante el ONC después de la elección y de la conferencia de Durazo en el Colegio de México.

Un aspecto que es importante destacar es que el hecho de que las propuestas o ciertos temas hayan sido excluidos del Plan Nacional no representa per se algo negativo, sino que puede ser resultado de la evolución de la comprensión del problema que México enfrenta. Desde esta perspectiva es necesario enfatizar que este ejercicio busca mostrar la evolución del análisis de la seguridad por parte del equipo de López Obrador hasta unos días antes de que tome posesión como presidente.

i. Sustitución de cultivos ilegales

Esta propuesta fue identificada en el documento del ONC y mencionada por Durazo en el Colegio de México. A lo largo de su discurso, mencionó que para la siguiente administración se contemplaba la sustitución de cultivos ilegales a través de un programa de rescate al campo mexicano. Esta propuesta partiría de la premisa de generar más empleos en este sector en zonas rurales, a través de un programa a nivel nacional.

Tras analizarla en la primera etapa del proyecto Por un México Seguro se refirió que la propuesta de sustitución de cultivos ilegales, parecía una alternativa interesante e innovadora entre lo que se ha planteado en el país. Sin embargo, resultaba necesario atender una serie de supuestos críticos. Algunos ejemplos son los siguientes: el hecho de que las condiciones del cultivo legal fueran más atractivas para los agricultores que el cultivo ilegal; que quienes son parte del mercado de la droga voluntaria y pasivamente se mudarían a una actividad legal; entre otros.

ii. Atención a víctimas

En reiteradas ocasiones, el equipo de López Obrador aseguró que en la agenda estaba

²⁸ PARA MAYOR REFERENCIA SE RECOMIENDA CONSULTAR EL MICROSITIO DEL ONC [HTTP://ONC.ORG.MX/MEXICO-SEGURO/](http://onc.org.mx/mexico-seguro/)

²⁹ SEMINARIO SOBRE VIOLENCIA Y PAZ: DIÁLOGO CON ALFONSO DURAZO: [HTTPS://WWW.YOUTUBE.COM/WATCH?V=XGkHWIQ-VtZo&feature=youtu.be](https://www.youtube.com/watch?v=XGkHWIQ-VtZo&feature=youtu.be)

contemplada la atención a las víctimas y la reparación del daño. Por lo que, en el mismo foro, Durazo aseguró que daría prioridad a las víctimas olvidadas por el Estado y las reparaciones correrían a cargo de las incautaciones realizadas a los criminales.

También mencionó que este tema estaría basado en el derecho a la verdad y que buscarían el apoyo de organismos internacionales como Amnistía Internacional, el Alto Comisionado de los Derechos Humanos y la Comisión Internacional de los Derechos Humanos.

La ausencia de menciones de líneas de acción destinadas a la atención de víctimas es un tanto preocupante, sobre todo si se toma en consideración que esta ha sido una de las deudas más importantes del Estado. Vale la pena retomar que en la propuesta inicial que nos fue entregada no quedaban claros elementos centrales como su proyecto para atender a las familias de las personas desaparecidas ni se hacía referencia a las reformas que podrían prevalecer a la Ley General de Víctimas ni a la propia Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV). Ello permitía suponer que este sería uno de los temas cuyas propuestas de líneas de acción serían afinadas durante la transición.

En este sentido, destaca que en el marco de los Foros Escucha justamente se expresaron solicitudes muy específicas en esta materia como las siguientes:

1. “Que funcionen con eficacia la CEEAV y se vigile el cumplimiento de la Ley General de Desaparición Forzada, así como las comisiones locales de búsqueda de personas”.
2. “Que los fondos Nacionales para las víctimas sean entregados eficientemente y sin necesidad de tanta burocracia en el proceso”.
3. “No todas las reparaciones deben ser monetarias como hasta hoy las ha hecho la CEAV, se propone reparaciones simbólicas construidas en colectivo preferentemente desde lo local o comunitario”.

La falta de incorporación de este rubro básico hace suponer que el PNPS no es una estrategia terminada ni mucho menos integral y multidimensional como se requiere.

- iv. Los recursos incautados a criminales serán destinados a los programas de prevención social y reparación del daño.

El próximo Secretario de Seguridad Pública señaló que, como parte de la estrategia gubernamental, se planteaba que las incautaciones a criminales de bienes y de dinero serían destinados a los programas de prevención social y reparación del daño a víctimas. Por lo que, estos recursos serían supervisados a través de controles legales y de la ciudadanía para que se verificara la forma en la que fueron aplicados.

- v. Contraloría Ciudadana con autonomía funcional

Otra propuesta presentada que no fue retomada en el PNPS fue la creación de una Contraloría Ciudadana que gozaría de plena autonomía. En esta participarían representantes y especialistas de la sociedad sin vínculos partidarios, con el objetivo de supervisar la transparencia en el ejercicio de los recursos, en el manejo de las denuncias ciudadanas, en las pruebas de confianza y en bases estadísticas gubernamentales.

- vi. Plan de independencia tecnológica

En el documento base analizado en la primera etapa de Por Un México Seguro también mencionó que se estaba trabajando en una propuesta de independencia tecnológica a mediano y largo plazo. Esta estrategia estaría basada en el uso de softwares libres y propios que pudiesen ser trabajados por el gobierno federal. En este caso no se ahondó en más detalles.

- vii. Reactivación de Plataforma México

Durazo mencionó que se realizaría una exhaustiva revisión de los diferentes sistemas y bases de información con los que cuenta el gobierno, para que estos fuesen homologados y concentrados en la Plataforma México. Ya sea, que este órgano cambiará de nombre o se mantendría como hasta ahora lo conocemos, pero aseguró que la futura administración buscaría su reactivación como otra institución del gobierno.

viii. Creación de un órgano superior de inteligencia

Esta propuesta estuvo planteada como un nuevo órgano del gobierno federal que tuviera la característica de mantener una dinámica planificada y sistemática, sin la capacidad de ser reactiva.

En su caso, el PNSP plantea que en el desarrollo de la estrategia de seguridad sería indispensable el uso de inteligencia por parte del gobierno, pero no se fija una postura concreta respecto al destino de las instituciones de inteligencia con las que cuenta actualmente el Estado mexicano.

ix. En materia de seguridad pública (figura policial)

En el marco de las atribuciones de la Guardia Nacional del PNPS, el documento eliminó ciertos temas dirigidos a la figura policial que fueron mencionados por el propio Durazo en el documento proporcionado al ONC. Por ejemplo, destaca: el rediseño de la carrera policial para adaptarla al nuevo sistema penal acusatorio; la enseñanza de una nueva doctrina policial basada en el desempeño ético y transparente; la recuperación de la confianza por parte de los cuerpos de seguridad en los ciudadanos; la generación de programas para el reconocimiento por el buen desempeño; y el fomento a una carrera policial en donde los elementos contarán con un sistema de capacitación con formación universitaria, además de una red de escuelas y academias regionales y municipales.

También mencionó, que desde el gobierno federal se promovería el fortalecimiento de la policía por cuadrante o proximidad, gracias a un solo modelo de integración entre policías municipales, estatales y federales. Estas acciones permitirían el regreso progresivo de los militares a los cuarteles.

Este último punto fue reiterado en diversas ocasiones por parte del equipo de López Obrador³⁰.

b. Otros temas planteados y no retomados en el PNPS

A lo largo de la campaña presidencial, López Obrador, Alfonso Durazo y Olga Sánchez Cordeiro, próxima Secretaria de Gobernación, retomaron en diversas ocasiones algunos temas que, si bien no llegaron a presentarse como propuestas concretas que iban a ser integradas a la estrategia de seguridad, sí se percibían como ejes relevantes de su plan de seguridad.

De igual manera, este listado fue realizado con la misma metodología implementada para la recopilación de propuestas presentadas anteriormente.

- En más de una ocasión, el equipo de López Obrador mencionó ante los medios de comunicación que, en un plazo no mayor a los 180 días, la ciudadanía vería un punto de inflexión en los índices de violencia que vive el país.
- Cambio del tradicional paradigma del uso exclusivo de la fuerza a una auténtica seguridad humana que atienda las causas de las políticas sociales que dan origen a la violencia.
- Como parte de la política de cero tolerancia, se mencionó que una de las principales acciones del gobierno federal sería la depuración de las administraciones, así como la erradicación del influyentismo sobre todo en las áreas de seguridad y justicia.
- En materia del combate a las adicciones, el equipo de López Obrador mencionó que se podrá especial énfasis en los consumidores de cristal por los efectos violentos que genera.

³⁰ REDACCIÓN. (2018). EJÉRCITO SALDRÁ DE LAS CALLES EN 2024: DURAZO; ANUNCIAN CAPACITACIÓN A POLICÍAS. NOVIEMBRE 20, 2018, DE EXCELSIOR SITIO WEB: [HTTPS://WWW.EXCELSIOR.COM.MX/NACIONAL/EJERCITO-SALDRA-DE-LAS-CALLES-EN-2024-DURAZO-ANUNCIAN-CAPACITACION-A-POLICIAS/1261777](https://www.excelsior.com.mx/nacional/ejercito-saldra-de-las-calles-en-2024-durazo-anuncian-capacitacion-a-policias/1261777)

- Búsqueda de una participación, más eficaz y más comprometida, del gobierno de los Estados Unidos en el mercado de armas.

c. Temas y propuestas pendientes antes y después de la presentación del PNPS

Como resultado de la metodología implementada a lo largo del proyecto Por Un México Seguro en su primera etapa, se identificaron una serie de temas y propuestas que, con base en la experiencia y el análisis del ONC en materia de seguridad, debieron ser incluidos en las propuestas de la próxima administración. Sin embargo, no fueron mencionados o fueron abordados de manera superficial, sin reflejar mayor claridad respecto estos temas.

Cabe destacar que cada uno de ellos también fueron incluidos en los cuestionarios distribuidos para cada uno de los candidatos presidenciales, ya que estas son áreas políticas prioritarias con base en las funciones y sub funciones del Presupuesto de Egresos de la Federación. A continuación, se hace referencia a algunos de dichos temas:

i. Trata de personas

Este tema no fue abordado en ningún momento por parte del equipo de López Obrador. En el documento entregado por el próximo titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana solo se hacía referencia al “tráfico de personas hacia la frontera norte. Inclusive si se realiza una revisión del PNPS solo se pueden ubicar dos menciones al “tráfico de personas”. La primera de ellas fue utilizada para explicar que esta una expresión de la criminalidad organizada que se suele tomar en consideración cuando se habla del fenómeno delictivo; y, la segunda de ellas, cuando se aborda que se trata de una actividad hacia la cual se puede diversificar el narcotráfico.

En términos generales, se hace referencia al tráfico de personas únicamente como un factor contextual dentro del diagnóstico que se presenta en el PNPS. Esta cuestión llama la atención pues pareciera que se reconoce como una parte importante del problema de seguridad al identificarse como actividad de la delincuencia organizada pero no se propone ninguna línea de acción focalizada a este fenómeno.

Otro factor que vale la pena destacar es la confusión conceptual en esta materia, ya que parece que utilizan el término “tráfico de personas” en lugar de “trata de personas” cuando se trata de fenómenos distintos. En este sentido, vale la pena que tengan presente que acorde con el Protocolo para prevenir, reprimir y sanciona la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional se entiende por trata de personas:

la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos³¹

En contexto, según la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y Delito (ONUDD), en su último informe Global Report on Trafficking in Persons 2016, México es uno de los países más importantes para este delito, siendo país de destino y de origen para toda América Latina. Esto se debe a que nuestro país ocupa el quinto lugar en todo el continente, solo después de Estados Unidos, Trinidad y Tobago, Barbados y Panamá.

³¹ PROTOCOLO PARA PREVENIR, REPRIMIR Y SANCIONA LA TRATA DE PERSONAS, ESPECIALMENTE MUJERES Y NIÑOS, QUE COMPLEMENTA LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL SITIO WEB: [HTTPS://WWW.OHCHR.ORG/DOCUMENTS/PROFESSIONALINTEREST/PROTOCOLTRAFFICKINGINPERSONS_SP.PDF](https://www.ohchr.org/documents/professionalinterest/protocoltraffickinginpersons_sp.pdf)

ii. Tráfico de armas

A pesar de que fue mencionado por el equipo de trabajo de la próxima administración, no ha sido abordado como parte de la estrategia de seguridad. Esto no representa algo menor sobre todo si se toma en consideración que una parte importante del problema de seguridad está vinculada con el uso de armas de fuego en la comisión de ilícitos.

Vale la pena retomar que, en febrero de este año, un informe del Center for American Progress reveló que entre 2011 y 2016, ingresaron a México al menos 106 000 armas producidas en los Estados Unidos (EEUU), las cuales fueron vinculadas con al menos una actividad ilícita perpetrada en este país³². De esta última cifra, únicamente 74 200 fueron compradas legalmente en los EEUU y entre 2014 y 2016 y más de 33 mil fueron recuperadas en investigaciones criminales en México³³.

Con base en las cifras de dicho informe, es evidente que el PNPS está un tanto cojo de cara al reto que enfrentará la próxima administración federal en la materia.

iii. Impartición de justicia

Otro tema que podría considerarse un tanto ausente tanto durante la campaña como en el PNPS es la impartición de justicia, pues sobre este únicamente se menciona que es indispensable un nuevo paradigma. Mientras que solo se hace alusión a los jueces en términos de la homologación salarial entre ministerios públicos y policías federales.

Asimismo, si se realiza una búsqueda un tanto más amplia del concepto es posible encontrar que se hace referencia a dicho término en el sentido de que los elementos de la futura Guardia Nacional podrán cursar un posgrado en dicha materia.

³² LINARES, A. (2018). CADA AÑO, 213.000 ARMAS LLEGAN ILEGALMENTE A MÉXICO DESDE ESTADOS UNIDOS, SEGÚN UN INFORME. NOVIEMBRE 20, 2018, DE THE NEW YORK TIMES SITIO WEB: [HTTPS://WWW.NYTIMES.COM/ES/2018/02/05/CADA-ANO-213-000-ARMAS-LLEGAN-ILEGALMENTE-A-MEXICO-DESDE-ESTADOS-UNIDOS-SEGUN-UN-INFORME/](https://www.nytimes.com/es/2018/02/05/cada-ano-213-000-armas-llegan-ilegalmente-a-mexico-desde-estados-unidos-segun-un-informe/)

³³ IDEM



**OBSERVATORIO
NACIONAL
CIUDADANO**
SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD^{MR}

✉ contacto@onc.org.mx

🐦 [@ObsNalCiudadano](https://twitter.com/ObsNalCiudadano)

📘 [/ObservatorioNacionalCiudadano](https://www.facebook.com/ObservatorioNacionalCiudadano)