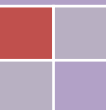


EVALUACION DEL CUMPLIMIENTO DE LAS PROMESAS DE CAMPAÑA DE ENRIQUE PEÑA NIETO EN MATERIA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA



1.- INTRODUCCIÓN	3
2.- PROPUESTAS Y SU CUMPLIMIENTO	
2.1. Objetivos Generales	3
2.2. Prevención	4
2.3. Policías	6
2.4. Ministerio Público	9
2.5. Sistema Penitenciario	9
2.6. Poder Judicial	10
2.7. Sistema de Justicia Penal Acusatorio	11
2.8. Víctimas	12
2.9. Lucha contra la corrupción	12
2.10. Delincuencia organizada	13
2.11. Delitos a reducir	14
2.12. Fuerzas Armadas	16
2.13. Coordinación con Estados y Municipios	16
2.14. Cooperación internacional	17
2.15. Participación ciudadana	17
2.16. Presupuesto	18
2.17. Políticas Sociales	18
2.18. Derechos Humanos	19
CONCLUSIONES	20

1.- INTRODUCCIÓN

Entre abril y junio de 2012 el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia A.C. (IMDHD) realizó tres evaluaciones de las propuestas presentadas públicamente por los entonces candidatos y candidata a la Presidencia de la República. En esos ejercicios se identificó el diagnóstico que tenía cada candidato respecto del tema, para luego revisar sus propuestas sobre todo indagando las precisiones de cómo concretarlas y ponderar la pertinencia de cada una de ellas.¹

Luego de nueve meses de iniciada la Presidencia de Enrique Peña Nieto resulta necesario recuperar las ofertas realizadas por éste y revisar cuáles y de qué manera se han cumplido. Esta revisión es importante para examinar el desempeño de la actual administración federal y el grado de coherencia entre las ofertas de campaña y el ejercicio concreto de gobierno.

2.- PROPUESTAS Y SU CUMPLIMIENTO

2.1 Objetivos Generales

Durante la campaña, en diversos momentos, Peña Nieto destacó lo que se venía haciendo en materia de seguridad por el anterior gobierno. En contra posición escuchamos planteamientos como estos:

- *“En materia de seguridad requerimos soluciones distintas y complementarias a las que se han aplicado hasta hoy”.*
- *“Necesitamos cambiar de paradigma”.*
- *“Política de seguridad tiene que mostrar mayor efectividad (hacer ajustes a la actual estrategia y mantener lo que funciona)”.*
- *“Tres grandes puntos a trabajar a) Devolver tranquilidad y paz (reducir la violencia, con resultados casi inmediatos), b) Crecer económicamente para generar empleos (Entre 5 y 6 %) y c) Combatir la pobreza”.*

Luego del fracaso de la estrategia de guerra del entonces Presidente Felipe Calderón resultaba indispensable marcar una diferencia y a eso responden las propuestas anteriores.

La primera constatación es que no existe ese nuevo paradigma en materia de seguridad y por ende tampoco una estrategia que pudiera permitir arribar a nuevos resultados. El gobierno federal prácticamente hace lo mismo que el anterior y entonces sólo pueden obtenerse resultados similares a los del pasado. El IMDHD realizó esta evaluación, revisó cada uno de los componentes de seguridad y constató las pocas novedades en el tema.

¹ Tercera evaluación de las propuestas sobre seguridad y justicia de los candidatos y candidata a la presidencia de la República, IMDHD. 13 de junio de 2013. www.imdhd.org

Incluso se llegó a ofrecer reducir la violencia con resultados casi inmediatos. Pero tal optimismo pronto fue frenado por la realidad, de manera que el Secretario de Gobernación (Segob) tuvo que declarar, en febrero, que la violencia va para largo y que en dos meses no se pueden dar resultados².

Lo que se mencionó como los tres grandes puntos a trabajar tampoco han tenido resultados exitosos. Devolver la paz y la tranquilidad está aún muy lejos de ser una experiencia tangible para los ciudadanos. Crecer económicamente es hoy ya una quimera, pues la expectativa de crecimiento para este año apenas rondan el 1.8 por ciento, y combatir la pobreza tampoco puede mostrar resultados pues la cruzada contra el hambre ha sido cuestionada por su sesgo político electoral.

Vale la pena citar lo dicho por Alejandro Hope especialista en seguridad respecto de Peña Nieto en relación con este tema.

Enrique Peña Nieto es hombre de conceptos. De lugares comunes, dirían sus detractores. Sus afirmaciones sobre seguridad se ubican en la estratósfera, lejos de las definiciones concretas. El tema no le encandila y tal vez le aburra. Parece acomodarle más la frase hecha que el dato puntual, más los compromisos genéricos que la estrategia detallada. La intensidad de Calderón ha sido sustituida por una parsimonia que quiere cambiar el tema.³

2.2 Prevención

Durante su campaña electoral Peña Nieto insistió en la necesidad de consolidar el *Programa Nacional de Prevención del Delito* como un eje estratégico de la lucha anticrimen. En la última etapa de la Campaña planteó lo siguiente:

“Es necesario implementar una política nacional de prevención, atendiendo las causas del delito y no sólo sus consecuencias, brindando oportunidades para los jóvenes y la población más vulnerable, poniendo especial énfasis en el crecimiento económico. Lo fundamental es abrir las puertas de la oportunidad y cerrar las de la criminalidad.”

² La violencia va para largo: Osorio Chong. El Zócalo de Saltillo. <http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/la-violencia-va-para-largo-osorio-chong-1360663246> (consultado el 25 de agosto de 2013).

³ Menos ruido, misma furia. Nexos 427, julio 2013. <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2204214> (consultado el 27 de agosto de 2013).

En su mensaje a la Nación el primero de diciembre de 2012, el Presidente señaló que “el primer eje de mi Gobierno es lograr un México en paz”⁴ y su primera acción de gobierno sería el *Programa Nacional de Prevención de la Violencia*⁵. Este fue presentado el 12 de febrero para ser operado desde la Segob, por Roberto Campa Cifrián.

El Programa se concibe como *el instrumento rector que articula las políticas públicas, estrategias y acciones de prevención de las violencias y la delincuencia para incidir desde una perspectiva transversal, interinstitucional e intersectorial en el mejoramiento de la seguridad y convivencia ciudadana y en el fortalecimiento de la cohesión comunitaria.*

Los problemas de seguridad se mantienen presentes en diversos puntos del país. Por ejemplo, de acuerdo con el recuento del Semanario Z6 Guerrero, Chihuahua, Estado de México, Jalisco, Sinaloa y Nuevo León son los estados donde han sucedido el mayor número de ejecuciones; además de Michoacán con las fuertes confrontaciones entre bandas criminales, la multiplicación de los grupos civiles de autodefensa y los reiterados ataques en contra del Ejército y Policía Federal. En todos estos casos el Programa de Prevención no parece ser una herramienta de peso en la respuesta del Estado.

Incluso algunos expertos como Eduardo Guerrero Gutiérrez han señalado que la violencia no ha disminuido y sí se ha dispersado. “Cabe destacar que durante el primer semestre del gobierno de Peña Nieto hubo una mayor dispersión geográfica de la violencia vinculada con el crimen organizado que en el último semestre de Calderón. De junio a noviembre de 2012 se registraban ejecuciones en 217 municipios, mientras que de diciembre de 2012 a mayo de 2013 esta cifra aumentó a 236 municipios”⁷.

Por tanto una pregunta obligada es ¿cómo el Programa de Prevención se articula con las otras acciones para alcanzar el propósito de reducir la violencia? Además, otro elemento de preocupación es que el documento *Bases del Programa* no explicita mecanismos de evaluación y rendición de cuentas.

⁴ Mensaje a la Nación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, 1 de diciembre de 2012. <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/mensaje-a-la-nacion-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos/> (Consultado el 20 de agosto de 2013).

⁵ Programa Nacional de Prevención de la violencia, Secretaría de Gobernación. http://gobnacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Programa_Nacional_para_la_Preencion_Social_de_la_Violencia_y_la_Delincuencia (consultado el 20 de agosto de 2013).

⁶ EPN llega al primer informe con 13,775 ejecuciones. Sin Embargo. <http://www.sinembargo.mx/24-08-2013/730105> (consultado el 24 de agosto de 2013)

⁷ Guerrero Eduardo. Nuevas coordenadas de la violencia. Nexos 427, julio de 2013. <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2204215> (consultado el 27 de agosto de 2013).

2.3 Policías

En este apartado, las propuestas durante la campaña giraron en torno a los siguientes aspectos: la profesionalización de las policías, desarrollar una policía profesional, implementar la carrera de formación policial para lo cual se instalarían academias regionales; y el otro punto que se destacó fue la propuesta de crear la *Gendarmería Nacional*.

El esfuerzo de profesionalización de las policías se ha circunscrito al proceso de certificación de la totalidad del país que consiste básicamente en realizar controles de confianza. Esta certificación que inició la administración anterior enfrenta serios problemas pues luego de varias ampliaciones de los plazos previstos por la ley⁸, al 30 de junio de 2013 sólo se había examinado a 98 por ciento de agentes federales y al 63 por ciento de los policías locales⁹, faltando casi 50 mil elementos de ser evaluados.

El problema estriba en que, de acuerdo con la última modificación de la ley, el 30 de octubre de 2013 la totalidad de las policías deben estar certificadas, lo que materialmente resulta imposible.

Esta problemática también alcanza a los mandos estatales de seguridad. De acuerdo con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, al 29 de abril de 2013 sólo se habían evaluado a 271 altos mandos estatales de un total de 37510. Habiendo casos como el del estado de Yucatán que no había sometido a los exámenes de confianza a ningún mando.

El problema central es que este proceso de certificación está concebido como un momento y no como una tarea continua que asegure contar y mantener una policía profesional. Además el programa de certificación no contempla un proceso de formación continua ni de mejora salarial permanente.

En lo que se refiere a la *Gendarmería Nacional*. Esta fue una propuesta reiterada durante la campaña para luego tornarse incierta. En diciembre pasado, el Secretario de Gobernación señaló que ésta estaría enfocada a temas específicos como fronteras, municipios rurales, en apoyo de las fuerzas estatales y por supuesto los puertos, los aeropuertos entre otros.

⁸ Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf> (consultada el 25 de agosto de 2013).

⁹ Evalúan eliminar plazo a depuración. Periódico *Reforma*, Sección Nacional, 11 de agosto de 2013. <http://www.reforma.com/libre/online07/edicionimpresa/default.shtm?seccion=primera> (consultado 20 de agosto de 2013).

¹⁰ Faltan de evaluación 104 mandos estatales. Periódico *Reforma*, Sección Nacional, página 11, 13 de agosto de 2013. <http://www.reforma.com/libre/online07/edicionimpresa/default.shtm?seccion=primera> (consultado 20 de agosto 2013).

Posteriormente en una comparecencia, el Comisionado de Seguridad Nacional, Doctor Mondragón y Kalb, el 25 de febrero de este año, informó que la Gendarmería sería una policía de proximidad además de enfocarse a los delitos del fuero común.

En el mes de mayo Carlos Humberto Toledo, Inspector General de la Comisión Nacional de Seguridad, declaró que la Gendarmería sería presentada durante el desfile del 16 de septiembre. Declaraciones tan dispares dejaban ver que la propuesta no era nada clara.

El 23 de junio la Secretaría de Gobernación convocó a un reducido número de personas y les presentó un documento general sobre la Gendarmería en que se mencionan aspectos como los siguientes:

La Gendarmería Nacional será una policía de proximidad, dependiente orgánicamente de la Policía Federal, con actuación en las zonas rurales y periurbanas. Tendrá las funciones de prevención de la comisión de delitos, apoyo a los gobiernos locales y restablecimiento del orden público. Estará compuesta inicialmente por 5 mil elementos con formación disciplinaria militar y preparación policial de, por lo menos, seis meses.

Operará en todo el territorio nacional y será comandada por una autoridad civil.

Entre sus responsabilidades destacan:

- Restablecer la Paz y el Estado de Derecho en los territorios donde opere.
- Apoyar y fortalecer a las corporaciones de dichas localidades.
- Realizar actividades sociales y de apoyo a la población.
- Desarrollar tareas de Investigación e Inteligencia.
- Coadyuvar en el combate al crimen organizado con otras Divisiones de la Policía Federal que tengan dicha encomienda, así como con el Ejército y la Marina.

Además llama la atención que lo que parecía la “propuesta estrella” no se menciona en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Lo que refuerza la pregunta de qué lugar ocupa exactamente la Gendarmería en una estrategia única.

Finalmente el 13 de agosto el Comisionado de Seguridad Nacional, anunció que la Gendarmería se crearía hasta julio de 2014¹¹. El mismo Mondragón insistió en que ésta es uno de los principales proyectos, y entonces ¿por qué seguirlo posponiendo?

Por otra parte, en el contexto de las campañas electorales irrumpieron las policías comunitarias, los grupos de autodefensa, las guardias o policías ciudadanas. A la fecha han aparecido en unos cincuenta municipios ubicados en casi la mitad de los estados del país¹². A la aparición de estos grupos le antecede la ausencia del Estado para garantizar el derecho a la seguridad de sus habitantes.

Frente al surgimiento de estos grupos la respuesta de las autoridades es muy diversa. En algunos casos se ofreció buscar alternativas para darles reconocimiento y en otros se ha detenido y sometido a proceso judicial a algunos de sus integrantes. La aplicación de uno u otro criterio parece totalmente arbitraria.

La opinión pública respecto de este fenómeno es también diversa. Algunas voces insisten en que se debe terminar de inmediato con ellas pues son contrarias a la ley y pueden representar los intereses de algún grupo delictivo, pero estas voces no ofrecen alguna alternativa de cómo cubrir el déficit de seguridad existente en muchas localidades. Otras personas opinan que se debe aprovechar a las policías comunitarias que tienen legitimidad basada en las instituciones indígenas. Por ejemplo el *International Crisis Group* ofrece puntos de vista como los siguientes.

El asunto de las milicias civiles se complica por el hecho de que muchas comunidades, particularmente indígenas, tienen una tradición de policía comunitaria que data de siglos atrás. Muchos de estos grupos han mostrado tener éxito y demostrado estrategias legítimas de seguridad. Sin embargo, cuán lejos pueden llegar estos grupos comunitarios en portar armas e impartir justicia es legalmente ambiguo.

...

El gobierno debe trabajar con una policía comunitaria auténtica y no armada, así como definir claramente los parámetros sobre lo que pueden y no pueden hacer...¹³

¹¹ Gendarmería Nacional arrancarían en julio de 2014. <http://www.noticiasmvs.com/#!/noticias/gendarmeria-nacional-arrancara-operaciones-en-julio-del-2014-mondragon-642.html> (consultado el 26 de agosto de 2013).

¹² Crecen grupos de autodefensa. Periódico *Reforma*, <http://www.reforma.com/libre/online07/edicionimpresa/default.shtm?seccion=primera> (consultado el 25 de agosto de 2013).

¹³ International Crisis Group. La justicia en el cañón de un arma: las milicias civiles en México, http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/mexico/b029-justice-at-the-barrel-of-a-gun-vigilante-militias-in-mexico.aspx?alt_lang=es (consultado el 25 de agosto de 2013).

2.4 Ministerio Público

Una de las propuestas de Enrique Peña Nieto consistió en asegurar que los agentes del Ministerio Público fueran de tipo técnico y evitar la injerencia del Poder Ejecutivo en sus determinaciones.

Es indudable que en México se necesita una reforma que saque al Ministerio Público de la esfera de influencia del Poder Ejecutivo, pero lamentablemente ni durante la campaña ni en estos meses de gobierno se ha dado contenido preciso a esta idea.

Las posibles alternativas podrían ir desde una reforma constitucional que haga de las Procuradurías órganos autónomos o bien una reforma que asegure que cuando exista mal desempeño de los funcionarios de la Procuración de Justicia estos enfrenten consecuencias. Hasta la fecha la Presidencia de la República no ha realizado propuesta alguna.

2.5 Sistema Penitenciario

Durante la parte final de su campaña el Presidente Peña Nieto formuló las siguientes acciones como necesarias para modernizar el sistema penitenciario:

- 1.- Acelerar la implementación de la reforma constitucional en materia de justicia penal, que privilegia los mecanismos alternos de solución de conflictos y disminuye la prisión preventiva, despresurizando los penales.
- 2.- Así mismo, para quienes ya estén en la cárcel, se deben aplicar medidas modernas, como el uso de brazaletes electrónicos.
- 3.- Completar la separación de reos federales de los reos del fuero común, para evitar que las prisiones se conviertan en escuelas del crimen.
- 4.- Implementar un programa con mejores prácticas de rehabilitación, que permita conmutar ciertas penas por trabajo comunitario, y que los presos puedan desempeñar trabajos voluntarios, aprender oficios, terminar sus estudios o practicar algún deporte.
- 5.- Establecer procesos homogéneos de operación en todos los penales estatales y elevar los lineamientos de seguridad, sanidad y calidad de las instalaciones.
- 6.- Elaborar un diagnóstico sensato sobre el sistema penitenciario, que nos permita evaluar el cierre o reubicación de centros de reclusión que por antigüedad estén obsoletos o se localicen en áreas densamente pobladas.

Con la reforma constitucional en materia penal a partir de junio de 2008 se transformó, al menos en el papel, nuestro sistema penitenciario. El Artículo 18 Constitucional señala que el sistema penitenciario tiene como objetivo lograr que la persona que ha cometido un delito se reinserte socialmente mediante el respeto a los derechos humanos, el trabajo y la capacitación del mismo, la educación, la salud y el deporte. Este gran propósito supondría que existe un diagnóstico y un programa de transformación de la realidad penitenciaria. Ni éste, ni el anterior gobierno cuenta con tal documento.

La organización México Evalúa¹⁴ señala:

Usamos la cárcel intensiva e irracionalmente. En nuestros códigos, el 95 por ciento de los delitos tiene contemplada la prisión. En los hechos, no existen sanciones alternativas a la cárcel porque no existen los mecanismos ni la infraestructura para hacerlas operables. En nuestro ambiente de opinión tan agravado por el crimen, insistimos en la cárcel como castigo ejemplar para todo tipo de delitos...

Las cárceles mexicanas en su condición actual son espacios propicios al contagio criminógeno. No sólo por el hacinamiento que muchas registran, sino también por la convivencia entre internos de distinta peligrosidad. Las cárceles mexicanas en la actualidad no reinserían ni rehabilitan, más bien arruinan vidas.

En un ambiente social tan crispado por la inseguridad se mantiene la idea que todo se resuelve con cárcel y entonces el gobierno sólo plantea construir nuevas cárceles con la única novedad de que ahora la iniciativa privada invierta en esos proyectos.

2.6 Poder Judicial

Durante la campaña, el entonces candidato priista expresó su confianza en que la mayoría de los jueces son honorables y que estarían tomando medidas relacionadas con la corrupción, asumiendo así que sí existe la corrupción pero que será el asunto de arreglo interno.

Al respecto no hay iniciativa específica alguna. Lo que se puede destacar desde el Poder Judicial Federal es el cuestionamiento hecho por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la posibilidad de que a los Jueces Federales se les aplique controles de confianza. La posición la externó al inicio del Segundo periodo de sesiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la siguiente manera:

¹⁴ México Evalúa. La cárcel en México: ¿para qué? http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/MEX-EVA_INDIX-CARCEL-MEXICO-VF.pdf (consultado el 28 de agosto de 2013).

“Hacemos un llamado respetuoso a los otros poderes para reflexionar la conveniencia constitucional de establecer lo que se ha identificado como controles de confianza para el ingreso, promoción y permanencia de los juzgadores de la Federación, esto es, de los titulares del ejercicio del Poder Judicial de la Federación”.

“Quienes aspiran a la titularidad del Poder Judicial de la Federación no deben ser tratados con sospecha, y quienes ya ostentan esta titularidad deben recibir el mismo trato constitucional que los titulares de los otros poderes. Siempre defenderemos la dignidad de los juzgadores de la Federación, pero también siempre de cara a la sociedad rendiremos cuentas, de acuerdo al estatuto constitucional y legal que nos corresponde”¹⁵.

2.7 Sistema de Justicia Penal Acusatorio

En este renglón Peña Nieto ofertó que para 2016 estará funcionando el Sistema Penal Acusatorio, fecha de cumplimiento de la obligación derivada de la reforma constitucional en materia penal de junio de 2008.

Hasta el momento el único hecho concreto es la reforma constitucional realizada para que el Congreso fuera dotado de facultades para legislar los Códigos Penal y Procesal Penal Únicos. A la fecha el Presidente Peña Nieto no ha enviado sus iniciativas y el Senado trabaja en un dictamen únicamente de Código Procesal Penal.¹⁶

Recientemente María de los Ángeles Fromow, titular de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia (SETEC), informó que el Gobierno federal presentaría próximamente una propuesta de Ley única de Justicia Alternativa¹⁷.

A la fecha, fuera de las declaraciones voluntaristas de que para 2016 el proceso de implementación estará concluido, no existe un plan general del proceso y por tanto resulta imposible saber cómo se pretende llegar a tal objetivo.

¹⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Boletín de prensa 152/2013. <http://www2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=2668> (consultado el 20 de agosto de 2013).

¹⁶ Comisión de Justicia del Senado de la República. http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/iniciativa_codigo.php (consultada el 20 de agosto de 2013).

¹⁷ Impulsa la Segob justicia alternativa. Periódico *Reforma* sección Nacional, página 13, <http://www.reforma.com/libre/online07/edicionimpresa/default.shtm?seccion=primera> (07 de agosto de 2013).

Es necesario señalar que en ningún espacio se ha generado debate alguno sobre la conveniencia de leyes únicas, qué aspectos si deben determinarse bajo un estándar único y en cuáles se debe asegurar la pluralidad que el país requiere. El riesgo de que no haya debate al respecto puede propiciar un proceso de centralización y uniformidad de cuestiones relativas al acceso a la justicia.

2.8 Víctimas

En relación a las víctimas, personas en lo individual o familiares que han sufrido algún delito como consecuencia de la violación a sus derechos humanos, las propuestas giraron en torno a reformar el marco jurídico para garantizar sus derechos, agilizar la actuación de la procuración de justicia para asegurar su acceso a ésta y crear políticas de carácter general.

Al respecto una de sus primeras acciones de gobierno fue retirar la controversia constitucional que había interpuesto el anterior gobierno respecto de la Ley de Víctimas, y el 9 de enero de 2013 la promulgó y publicó. Inmediatamente después inició el proceso de reforma de la misma para finalmente publicarla el 3 de mayo de 2013¹⁸.

El proceso para implementar aspectos claves de la ley, como sería la integración de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, avanza con lentitud de manera que a la fecha aún no se instala.

En contraste, las víctimas siguen enfrentando el que las investigaciones sobre la suerte de sus familiares no avanzan, y tampoco encuentran respuestas concretas para sus necesidades inmediatas; de forma que en distintos momentos grupos diversos de víctimas se han manifestado públicamente para exigir avances y resultados en sus casos.

2.9 Lucha contra la corrupción

En este punto el entonces candidato hizo promesa como crear una Comisión Nacional Anticorrupción y promover una nueva Ley de responsabilidades de los servidores públicos para lo cual reiteraba que estaba comprometido en el combate a la corrupción. Combatirla privilegiando las acciones preventivas y no las correctivas.

El Presidente impulsó la presentación de una iniciativa la cual está detenida en el Senado pues hay desacuerdo sobre las características que debe tener la Comisión anticorrupción. Frente a la parálisis no destaca mayor actividad del Ejecutivo para insistir en la prioridad del tema.

¹⁸ Ley General de Víctimas, Diario Oficial de la Federación, <http://dof.gob.mx/index.php?year=2013&month=05&day=03> (consultado el 23 de agosto de 2013).

En contraste, se le exoneró a Raúl Salinas de Gortari y ahora además reclama que se le devuelvan sus bienes y propiedades. Hechos como éste refuerzan la idea de una corrupción extendida y que sólo beneficia a la clase política y sus allegados.

2.10 Delincuencia organizada

Algunas de las principales propuestas hechas respecto de este asunto fueron:

- Crear un centro de inteligencia único que concentre, sistematice y ofrezca a las autoridades competentes toda la información necesaria para la efectiva lucha contra el crimen organizado.
- Combatir al crimen organizado con mayor inteligencia.
- Hay que fortalecer el combate al lavado de dinero mediante mejores controles de los sistemas financieros, la compra de bienes muebles e inmuebles, el registro de propiedad, así como el rediseño de las unidades de inteligencia financiera.
- Nos concentraremos en recuperar el control y generar oportunidades de desarrollo en las zonas más violentas, aquellas con poca presencia del Estado y en las cercanas a las rutas del narcotráfico, en estrecha coordinación con los gobiernos locales.

Lo primero no ha sucedido y siguen existiendo diversos centros de inteligencia, por tanto fuera de lo que Peña Nieto heredó, no hay una forma distinta de ofrecer a las autoridades información necesaria para combatir a la delincuencia organizada. A pesar de que las más recientes detenciones han sido ampliamente difundidas como el resultado del trabajo de la inteligencia, no ha habido una evidencia que comprobara el cambio real en su modus operandi. Por otro lado, hay ejemplos como el de Michoacán. Lejos de cambiar la estrategia de seguridad, inteligencia y otros componentes, el gobierno federal ha decidido hacer lo que sus antecesores: un nuevo operativo.

Al inicio del operativo el discurso fue optimista pues se afirmaba que pronto la seguridad y el estado de derecho se restablecería; sin embargo el tiempo ha pasado y la violencia se recrudece y los problemas se multiplican, al grado que el Secretario de Gobernación en su última gira por el estado, el 21 de junio pasado, tuvo que reconocer que la situación está estancada y que en materia de seguridad no se están dando los resultados deseados¹⁹.

¹⁹ Emplaza Osorio a autodefensas. Periódico *Reforma*, sección Nacional, <http://www.reforma.com/libre/online07/edicionimpresa/default.shtm?seccion=nacional> (consultado el 23 de agosto de 2013).

En cuanto al tema de lucha contra el lavado de dinero no hay una acción propia del actual gobierno. Apenas hace apenas un mes entró en vigor Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita que fue promovida y aprobada en el gobierno calderonista.

Lo que existe sin duda es la nueva narrativa, una estrategia de comunicación gubernamental, cuyo foco ya no es la delincuencia organizada y en casos de haber menciones inevitables al respecto, es sin duda mucho menos agresiva.

2.11 Delitos a reducir

La campaña presidencial se desarrolló en un contexto de violencia creciente razón por la cual un compromiso evidente del candidato era reducirla. Estas fueron alguna de sus propuestas.

- *Tenemos que ocuparnos de tres delitos principales: homicidios, secuestros y extorsión. Eso no significa que no pondremos atención a otros delitos, pero el juego es reducir la violencia" en México.*
- *Con esta nueva estrategia me comprometo a disminuir significativamente las tasas de homicidios y de secuestros del país, así como las extorsiones y la trata de personas.*

A la fecha no se constata una disminución significativa en ninguno de los delitos señalados. Respecto de los homicidios, la Secretaría de Gobernación ha dado datos que siempre califica de preliminares y con los cuales busca mostrar una disminución. El 6 de junio el Gobierno Federal dio a conocer el Informe Federal de Datos Preliminares en Materia de Seguridad donde se afirma, que “este es el segundo mes en lo que va de la presente administración, que la cifra de homicidios vinculados a delitos federales, está por debajo de 1000. Esta circunstancia no ocurría desde hace más de tres años. Es importante destacar que a partir de diciembre de 2009, cuando se rebasó la cifra de 1000 decesos, no se había observado una disminución de esa cantidad, excepción hecha en febrero de 2010 cuando se registraron 984 homicidios.”

A esta información oficial, organizaciones especializadas como México Evalúa, la cuestiona en los siguientes términos:

La estrategia que el gobierno federal ha implementado en esta administración para informar del estado que guarda la seguridad pública en materia de homicidios, presenta deficiencias que se han traducido en información poco transparente y metodológicamente cuestionable.

Como lo hemos señalado públicamente, Segob presenta sólo un dato agregado a nivel nacional para el total de “homicidios dolosos vinculados a delitos federales” sin dar a conocer la metodología para clasificarlos como tales. Además en esta ocasión, la baja calidad de la información publicada por Segob dio pie a una confusión entre medios de comunicación que minimiza la cifra real de éste grave delito: el número de 954 homicidios dolosos en mayo no corresponde a la totalidad de los registrados en el país, sino sólo a una fracción.²⁰

Una polémica similar se da en torno al secuestro y otros delitos. El Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) en su *Estudio del mes de mayo sobre las denuncias de delitos de alto impacto*, ofrece cifras como las siguientes²¹:

Extorsión: En los resultados de la Tabla 2 se pueden observar una serie de hallazgos interesantes, entre los cuales destaca principalmente el aumento de 565 a 644 denuncias de extorsión, es decir, un aumento de 13.98% en el período abril-mayo 2013. Asimismo sobresale que este es el tercer periodo con crecimiento consecutivo (febrero-marzo), (marzo-abril) y (abril-mayo).

Robo de vehículo: La cantidad de denuncias pasó de 15,692 a 16,046, es decir, hubo un aumento de 2.26%.

Homicidio culposo: Las denuncias de este delito a lo largo del tiempo han presentado un patrón de comportamiento similar Gráfica 1, con variaciones muy ligeras desde 2006. En esta ocasión el cambio porcentual fue de 0.37% en el periodo (abril-mayo de 2013).

Secuestro: Los registros de denuncias de este delito de alto impacto presentaron una ligera reducción al pasar de 135 casos a 133 es decir (-) 1.48%. Sin embargo, esta tendencia continúa siendo preocupante, ya que aproximadamente durante mayo de 2013 fueron secuestradas 33 personas cada semana.

²⁰ Confusas, cifras de homicidios difundidas por Segob: México Evalúa. *Animal Político*, <http://www.animalpolitico.com/2013/06/mexico-evalua-aclara-cifras-de-homicidios-de-la-segob/#axzz2VoNQAjcv> (consultado 23 de agosto de 2013).

²¹ ONC, Estudio del mes de mayo sobre las denuncias de delitos de alto impacto, <http://onc.org.mx/wp-content/uploads/2013/08/Revista-Estudio-Mayo-DAI-26-de-Julio-Ultima-SAVM.pdf> (consultado el 23 de agosto de 2013).

Las cifras dadas por el ONC fueron puestas en duda por el Secretario de Gobernación, quien señaló en una reunión con la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, que las cifras oficiales mostraban que los delitos están a la baja²². Sin embargo las cifras oficiales son permanentemente cuestionadas. Incluso el Estudio del ONC referido contiene un anexo titulado: *Problema de consistencia en los datos que emiten las entidades federativas: modificación de las cifras de denuncias de los delitos de alto impacto*.

De acuerdo con información del *Semanario Z*, difundida el 24 de agosto, en los ocho meses de gobierno peñista, entre el 1 de diciembre de 2012 y el 31 de julio de 2013, sucedieron en el país por lo menos 13 mil 775 ejecuciones relacionadas con el crimen organizado.²³

2.12 Fuerzas Armadas

Respecto de este asunto se ha mantenido la misma posición en el sentido que las Fuerzas Armadas se mantendrían en el combate a la delincuencia.

A la fecha la política sigue siendo idéntica a la que existe desde 1996 pues se mantiene tanto la Marina como el Ejército en labores de seguridad y combate a la delincuencia. Los operativos en Michoacán, Guerrero, Nuevo León y en otros puntos del país están sustentados en las Fuerzas Armadas. Todo apunta que será un sexenio más con militares y marinos en las calles.

2.13 Coordinación con Estados y Municipios

Las ideas en torno a este asunto eran, “para recuperar la paz y la seguridad se deben alinear los esfuerzos del Estado Mexicano en su conjunto, a los tres niveles de gobierno, dejando de competir como me parece lo estuvieran haciendo y así lo he señalado de manera reiterada porque así lo apreció.”

Al respecto lo que vemos es un proceso de centralización de las decisiones de lo que se debe hacer en los estados, ahora todas esas decisiones se concentran en la Secretaría de Gobernación. Y toda la comunicación respecto del tema también. Alejandro Hope, especialista en temas de seguridad lo dice de la siguiente manera: “¿Un grupo de autodefensa en Michoacán? Segob. ¿Una balacera en Reynosa? Segob. Una cifra de homicidios que se niega a bajar? Segob.”²⁴

Al parecer, se están restableciendo los tiempos en que nada se mueve si el gobierno federal no lo decide.

²² Cifras demuestran disminución de índice de secuestros. *El Independiente del Sureste*, <http://www.elindependiente.mx/noticias/?idNota=19122> (consultado el 23 de agosto de 2013).

²³ EPN llega al primer informe con 13775 ejecuciones. *Sin Embargo*, <http://www.sinembargo.mx/24-08-2013/730105> (consultado el 24 de agosto de 2013).

²⁴ Alejandro Hope. La violencia no se fue. Revista *Nexos* 427, julio de 2013.

2.14 Cooperación internacional

En lo que se refiere a cooperación internacional las propuestas se centran en el fortalecimiento de la cooperación internacional así como mantener la cooperación con Estados Unidos a través de Iniciativa Mérida.

Durante su visita a Washington en abril pasado, el Secretario de Gobernación anunció que había formado una extensión de la Iniciativa Mérida. “Firmamos una nueva carátula de la Iniciativa Mérida, que hasta la fecha ha presupuestado unos mil 600 millones de dólares, principalmente para equipamiento (...) Ahora estamos planteando que pueda ocuparse parte de este recurso para la prevención, que no estaba considerado y también para aplicar el nuevo marco de justicia penal que estamos implementando en el país.”²⁵

Más recientemente la relación entre Estados Unidos y el gobierno mexicano se tensó al ser liberado Rafael Caro Quintero y la razón es el deficiente trabajo de la Procuraduría General de la República que no interpuso los recursos oportunamente y tampoco notificó al gobierno norteamericano.

2.15 Participación ciudadana

En cuanto a la participación ciudadana en las políticas de seguridad y justicia las propuestas señalaban la posibilidad de alentar la participación de la sociedad en todas las acciones orientadas a la seguridad pública y a recuperar la paz social.

La participación ciudadana no ha sido un aspecto destacado durante estos meses de gobierno. Para la elaboración del Programa Nacional de Desarrollo 2013-2018 se realizaron numerosos foros de consulta pero nunca se explicitó la manera como se procesarían e integrarían las propuestas ciudadanas. Al final apareció el documento pero sin que nadie a ciencia cierta sepa que de sus contenidos se pueden reivindicar de las propuestas ciudadanas. Además de esta experiencia no hay más.

²⁵ Periódico La Jornada 19 de abril de 2013, <http://www.jornada.unam.mx/2013/04/19/politica/021n2pol> (consultado el 24 de agosto de 2013).

2.16 Presupuesto

El presupuesto relacionado con seguridad y justicia la propuesta clave fue invertir más en seguridad, pero cuando una tarea es prioritaria y no se ve reflejada en los presupuestos de los gobiernos, es mera demagogia. En concreto Peña Nieto hizo la propuesta de pasar del 1.5 al 5 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) a Seguridad.

En el presupuesto federal de 2012 se destinaron a ese rubro 127 mil 314 millones de pesos, equivalente al 0.8996 por ciento del PIB; mientras que el presupuesto de este año destinado al mismo rubro fue de 135 mil 514.31 millones de pesos, equivalente al 0.8957 por ciento del PIB.

Por tanto la propuesta de llegar al 5 por ciento del PIB destinado a Seguridad parece poco factible pues eso supondría que en el resto de su mandato tendría que multiplicar por cinco lo presupuestado a seguridad.

Un problema extra al presupuesto en materia de seguridad es la opacidad del mismo. De acuerdo con el estudio *Rendición de cuentas en el uso de los fondos federales para la seguridad pública en los estados y el Distrito Federal*²⁶, las entidades no informaron o informan poco sobre cómo ejercen el gasto y que diversas adquisiciones no cuentan con documentación completa que avale su legalidad.

2.17 Políticas Sociales

Durante la campaña Peña Nieto trató de vincular el tema de la superación de la violencia con el tema de crecimiento económico y las políticas sociales, razón por la que escuchamos propuestas como:

- Crear empleos no sólo es prioritario para elevar los ingresos y el bienestar, lo es también para recuperar la paz y reducir la violencia.
- En este sentido, la creación de empleos dignos no sólo es prioritaria para elevar los ingresos del país y generar mayores condiciones de bienestar para la población, lo es también para recuperar la paz y reducir la violencia.
- Por ello, necesitamos una nueva política económica de crecimiento con sentido social. He asumido el compromiso de triplicar el crecimiento económico de la última década.

²⁶ Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO), <http://imco.org.mx/seguridad/a-donde-se-va-el-dinero-rendicion-de-cuentas-en-el-uso-de-los-fondos-federales-para-la-seguridad-publica-de-los-estados-y-el-distrito-federal-fasp/> (consultado el 27 de agosto de 2013).

Estas propuestas se han venido desfondando ya que la meta original de crecimiento de 3.5% por ciento, en mayo fue reducida por la Secretaría de Hacienda a 3.1 para finalmente el 20 de agosto ser disminuida a 1.8 por ciento. Cifra que incluso es puesta en duda por especialistas por la débil recuperación del mercado externo y ausencia de incentivos internos.²⁷

De cumplirse este pronóstico significaría que durante los últimos diez años el crecimiento promedio sería de 2.6 por ciento anual. En términos de puestos de trabajo, entre enero y julio apenas se habrían creado poco más de 300 mil empleos.

Por otro lado las últimas cifras que dio a conocer el CONEVAL sobre pobreza mostraron que el porcentaje de pobres medido a 2012 llega al 52.3 por ciento de la población del país.

2.18 Derechos Humanos

El discurso de derechos humanos estuvo presente en la campaña y se escucharon planteamientos como los de aplicar una estrategia que tenga como soporte el respeto a los derechos humanos.

Para lo cual el entonces candidato se comprometía a promover las reformas constitucionales y legales necesarias para asegurar la vigencia de los derechos humanos; que su gobierno acataría las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y también tendría un rol más activo en la promoción de los mismos.

A la fecha y contrario a lo que se afirma en el Informe del Gobierno para el Examen Periódico Universal²⁸, el Presidente Peña Nieto no ha presentado iniciativas respecto de las leyes reglamentarias derivadas de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011.

Lo más específico en materia de derechos humanos es la oferta de formular un Programa Nacional de Derechos Humanos, el cual no aparece mencionado en el PND. Para la realización de este Programa y específicamente para coordinar las acciones gubernamentales se mantendrá una Comisión Intersecretarial establecida en sexenios pasados y de la que hay probadas evidencias de su ineficacia.

La política en seguridad carece de un enfoque de derechos humanos, a la fecha de redactar este análisis no encontramos una vinculación entre ambos conceptos.

²⁷ Ponen en duda meta de 1.8%. Periódico *Reforma*, Sección Negocios, <http://www.reforma.com/libre/online07/edicionimpresa/default.shtm?seccion=primera> (consultado el 24 de agosto de 2013).

²⁸ INFORME NACIONAL PRESENTADO CON ARREGLO AL PÁRRAFO 5 DEL ANEXO DE LA RESOLUCIÓN 16/21 DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, disponible en: <http://www.sre.gob.mx/images/stories/docsdh/temasrel/MEPU/mepufinal2013.pdf>

CONCLUSIONES

Luego de relacionar las ofertas de campaña de Enrique Peña Nieto con las acciones realizadas en estos primeros meses de gobierno podemos llegar a las siguientes conclusiones.

1.- La estrategia de seguridad ofrecida para diferenciarse de los gobiernos panistas es inexistente. No hay una explicación clara y precisa de qué sería lo nuevo para enfrentar la violencia, no sabemos qué ruta se está siguiendo y tampoco a qué punto se pretende llegar al final del sexenio.

2.- Las propuestas que permitirían marcar una distancia y diferencia del anterior gobierno federal se han diluido, como en el caso de la *Gendarmería Nacional*. Prácticamente desde el inicio de la campaña se presentó esta idea y 14 meses después no se cuenta con un planteamiento preciso de su naturaleza y funciones.

3.- La necesidad de un policía profesional sigue siendo un buen deseo más que un programa que dote a los ciudadanos de certeza de cuándo y cómo podríamos contar con ella.

4.- En consecuencia, la permanencia de las Fuerzas Armadas en la calle efectuando labores de seguridad se mantendrá a lo largo del sexenio. Para 2016 estaremos cumpliendo 20 años que el principal recurso de los gobiernos para ofrecer seguridad es el uso de esta institución, es decir de las Fuerzas Armadas.

5.- En asuntos tan sensibles como el combate a los delitos llamado de alto impacto no hay resultados satisfactorios e incluso ciertos avances en el acceso a la información – como la cifra del número de personas asesinadas- se cancelan y de nueva cuenta debemos exigir una información continua y de calidad.

6.- De las propuestas prometidas en materia de seguridad y justicia, se puede decir que una parte se han cumplido parcialmente y otra están a la espera de implementarse a cabalidad. Pero el conjunto no permiten vislumbrar una acción novedosa y transformadora; el actual gobierno prácticamente sigue haciendo lo mismo que el anterior.