

Paz

OBJETIVOS  **DE DESARROLLO SOSTENIBLE**



**REFLEXIONES DESDE LA ACADEMIA
PARA EL PROCESO DE PLANEACIÓN
NACIONAL DEL DESARROLLO EN EL
MARCO DE LA
AGENDA 2030**

Autores:

Alejandro Guevara Sanginés

Vicerrectoría Académica, Universidad Iberoamericana

Margarita Guevara Sanginés

Consultora independiente

El presente trabajo refleja y es producto de la colaboración con el proyecto Iniciativa Agenda 2030, implementado por la Cooperación Alemana para el Desarrollo (GIZ por sus siglas en alemán), por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ por sus siglas en alemán). Las opiniones expresadas en este documento no necesariamente representan la opinión institucional de la GIZ. Se autoriza la reproducción parcial o total, siempre y cuando sea sin fines de lucro y se cite a la fuente de referencia.

Ciudad de México a 15 de noviembre de 2018,

Universidad Iberoamericana

Estos documentos de política son el resultado de una reflexión promovida desde la Universidad Iberoamericana durante 2017 e inicios de 2018 en relación con las transformaciones que requiere México para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030. Este trabajo fue coordinado por un grupo de académicos de distintas disciplinas de la Universidad Iberoamericana, en el que también participó un grupo amplio de académicos e investigadores de diversas instituciones de educación superior, quienes enriquecieron y validaron las propuestas de política que aquí se exponen.

En total, se desarrollaron cinco documentos de política que abordan los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, agrupados en los ejes: Personas, Prosperidad, Planeta, paz y Alianzas. Adicionalmente, se desarrolló un documento integrador que sintetiza las propuestas de política discutidas en los otros cinco. Cada documento describe la importancia de la respectiva temática a partir de elementos teóricos y evidencia empírica. Asimismo, plantea un diagnóstico sobre la situación actual de México y discute las causas que subyacen a dicha situación. Posteriormente, se presentan las mejores prácticas y opciones de solución de las que se tiene evidencia en el mundo. A partir de esto, se desarrollan propuestas de política específicas, estableciendo un vínculo con las causas subyacentes que atienden. Finalmente, se presenta un análisis de barreras, un mapa de actores y metas a alcanzar.

Mediante estos documentos, la Universidad Iberoamericana manifiesta su genuino interés en contribuir a la reflexión nacional en el marco de la formulación del próximo Plan Nacional de Desarrollo, reafirmando así su compromiso con la construcción de una sociedad más libre, solidaria, justa, incluyente, productiva y pacífica, que propicie el desarrollo sostenible de México.

Dr. Alejandro Guevara Sanginés
Vicerrector Académico

Índice

I. Resumen ejecutivo.....	8
II. Paz, justicia e instituciones sólidas.....	13
III. México y la paz, justicia e instituciones sólidas.....	17
IV. Causas subyacentes de la ausencia de paz en México.....	38
V. Mejores prácticas internacionales.....	46
VI. Recomendaciones de políticas específicas.....	49
Anexos.....	62
Referencias.....	63



I. Resumen ejecutivo

Mediante el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 16 se busca la construcción de sociedades pacíficas, justas y con instituciones fuertes alrededor de todo el mundo. La violencia, en todas sus expresiones, que ha existido en la historia de la humanidad y que hoy se manifiesta de forma muy importante en varios países en desarrollo, hace imposible el alcance del desarrollo sostenible. La paz es una condición indispensable para el desarrollo pleno del ser humano.

Para la concepción actual, la paz no es un fin, sino un proceso dinámico que resulta de la justicia. La nueva perspectiva internacionalista visualiza a la paz como un proceso integral y complejo de mediano y largo plazo basada en los Derechos Humanos, el desarrollo y el respeto al medio ambiente; con una serie de herramientas de corte humanitario, políticas, socioeconómicas y militares. En esta visión, la paz no es un fin en si mismo, sino un proceso mediante el cual la resolución del conflicto sea fruto de la justicia. No supone el rechazo al conflicto, sino su abordaje y resolución de manera pacífica.

El Índice de paz Global (IEP, 2017c) y el Índice de Estado de Derecho (World Justice Project, 2018) dos Índices confirman que la situación de ausencia de paz en México es alta al compararnos con el resto del mundo. En el primer Índice se encontró dentro del 15% menos pacífico de la muestra y en el segundo dentro del 20%. En términos generales, los países que superan a México en ausencia de paz están en Medio Oriente y en África, y enfrentan conflictos armados como guerras civiles e intervenciones de otros países. Por lo tanto, México es de los países menos pacíficos entre aquellos que en teoría no están en guerra.

Desde 2006 México enfrenta una crisis de grandes magnitudes en términos de paz. Una guerra entre el Estado y entre los cárteles de la droga ha incrementado los niveles de violencia en el país a tal grado que en



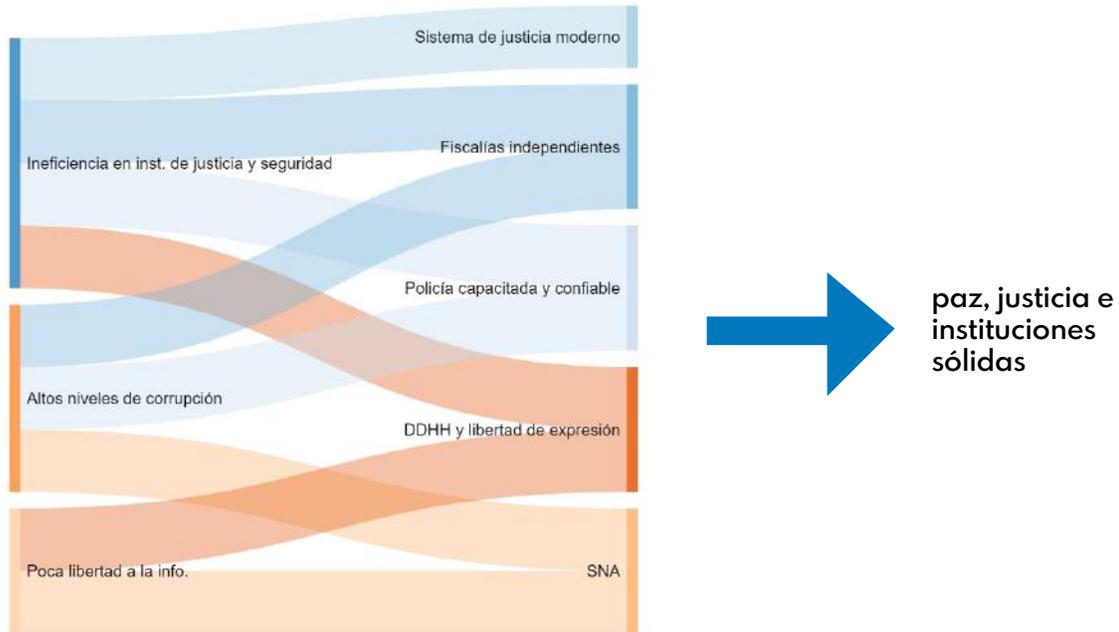
2017 se registraron 25,339 homicidios intencionales, la cifra más alta que se ha registrado en la historia de México (SESNSP, 2018). También hay un fuerte problema de desaparecidos. De acuerdo con el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, desde 2006 han desaparecido en México más de 35 mil personas (SESNSP, 2018).

Las violaciones a los Derechos Humanos son alarmantes en México y han sido reconocidas por múltiples actores, entre ellos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH, 2017), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a México (ACNUDH, 2016) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2015). Sin menoscabar la enorme responsabilidad que tienen las Organizaciones del Crimen Organizado en los altos niveles de violencia que hay en el país, el Estado Mexicano también ha jugado un papel importante, principalmente desde el despliegue de las fuerzas armadas para el combate del crimen. Las desapariciones forzadas, las ejecuciones extrajudiciales, la tortura y la violencia contra los defensores de los Derechos Humanos son problemas graves y en aumento en México. Finalmente, la impunidad es una de las expresiones de ausencia de paz que está en niveles altos y que va a la alza en México. De acuerdo con el Índice Global de Impunidad México, desarrollado por la Universidad de las Américas en Puebla (Le Clercq & Rodríguez, 2018) y estimado de forma anual desde 2015, México es cuarto país más impune de los 69 países estudiados.

Se identificaron tres causas subyacentes a este problema: falta de autonomía y recursos en las instituciones de justicia, altos niveles de corrupción y falta de libertad de prensa y represión contra defensores de los Derechos Humanos. Así mismo, se proponen 5 ejes de acción que se pueden ver de forma resumida en la figura 1.



Figura 1. Causas subyacentes y soluciones



Fuente: Elaboración propia.

Específicamente, los cinco ejes de acción son los siguientes:

1. Generar fiscalías independientes.
2. Implementar el Sistema Nacional anticorrupción. (SNA)
3. Contar con un sistema de justicia moderno.
4. Tener policía capacitada y confiable.
5. Proteger los Derechos Humanos y libertad de expresión

La relación entre los ejes de acción y las políticas específicas se puede ver en la tabla 1.



Tabla 1. Políticas específicas propuestas

Eje estratégico	Política específica
Crear fiscalías independientes	Crear una fiscalía que sí sirva siguiendo recomendaciones de la Sociedad Civil
Implementar el SNA	Nombrar puestos clave para SNA. Seguir recomendaciones de la OCDE para un Sistema Nacional Anticorrupción efectivo
Contar con un sistema de justicia moderno	Fortalecer la capacitación y las tecnologías de la información para nuevo sistema de justicia penal Garantizar las capacidades de aprendizaje institucional en las fallas ministeriales
Tener policía capacitada y confiable	Incrementar la eficacia y eficiencia de los mecanismos de control de confianza institucional.
	Desarrollar mecanismos internos y externos de contrapeso policial
	Desplegar un nuevo Sistema Integral de Desarrollo Policial (SIDEPOL) apegado a las mejores prácticas de capacitación y profesionalización
	Transformar el sistema de indicadores de seguridad a uno orientado en resultados
	Generar mecanismos de evaluación sistemática del desempeño e impacto del gasto público de los fondos dedicados a la seguridad
	Elevar las capacidades institucionales en materia forense y pericial
Proteger los Derechos Humanos y la libertad de expresión	Implementar recomendaciones hechas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos
	Limitar y reducir significativamente el gasto en publicidad por parte de los gobiernos

Fuente: Elaboración propia



A partir de estas políticas, se propuso el cronograma de implementación que se puede ver en la tabla 2.

Tabla 2. Cronograma de implementación

Indicadores	2020	2022	2024	2026	2028	2030	Alcance
							(% de logro)
Adopción de nuevas prácticas basadas en experiencias internacionales exitosas	10%	30%	60%	100%			100%
Implementación de una nueva estrategia de Auditores Policiales Autónomos en cada una de las corporaciones existentes en el país.	10%	20%	40%	60%	80%	100%	100%
Rediseño del SIDEPOL	30%	60%	100%				100%
Elaboración de un nuevo sistema de indicadores de confianza policial.	20%	40%	60%	80%	100%		100%
Implementación de un sistema de transparencia y comunicación del gasto en seguridad pública	20%	40%	50%	70%	90%	100%	100%
Elaboración de un documento de análisis crítico sobre fallas ministeriales	50%	100%					100%
Implementación de incentivos fiscales para un Sistema Nacional Forense.	30%	60%	100%				
Promulgación de leyes para fiscalía que sí sirva	100%						100%
Puesta en marcha el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)	100%						100%
Cumplimiento de recomendaciones OCDE para SNA	20%	40%	50%	70%	90%	100%	100%
Capacitación del 100% de los policías en nuevo sistema de justicia penal	50%	75%	100%				100%
Implementación de totalidad de recomendaciones hechas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos	20%	30%	40%	50%	60%	70%	70%
Aprobación de Ley para limitar y reducir significativamente el gasto en publicidad por parte de los gobiernos	50%	100%					100%

Fuente: Elaboración propia



II. Paz, justicia e instituciones sólidas

Mediante el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 16 se busca la construcción de sociedades pacíficas, justas y con instituciones fuertes alrededor de todo el mundo. La violencia, en todas sus expresiones, que ha existido en la historia de la humanidad y que hoy se manifiesta de forma muy importante en varios países en desarrollo, hace imposible el alcance del desarrollo sostenible. La paz es una condición indispensable para el desarrollo pleno del ser humano. La ausencia de paz y por consiguiente del respeto a la dignidad de la persona, su vida, sus derechos y su propiedad, dejan en un estado de vulnerabilidad extrema a la población. Mientras el mundo no camine hacia sociedades con más paz, justicia y con instituciones fuertes, los otros Objetivos de Desarrollo Sostenible difícilmente serán alcanzados. De acuerdo con el Reporte de Desarrollo Mundial 2011 del Banco Mundial (2011), la inseguridad y los conflictos armados son un gran reto que puede generar importantes retrocesos en muchas ganancias en desarrollo que se han logrado. Evidencia de ello es que los países que se encontraban inmersos en conflictos armados entre 2000 y 2015 lograron en promedio menor avance en los Objetivos del Milenio.

¿Qué es la paz? Para abordar el tema de paz, es importante revisar que a lo largo de su historia, la humanidad ha transitado por diferentes concepciones de la paz:

1. En primer lugar, se encuentra la antigua concepción de la pax romana en sentido negativo, como ausencia de guerra, centrado en los conflictos entre los Estados.
2. Quincy Wright, (1964) Concibió la paz como el equilibrio de fuerzas sociales, políticas, económicas, culturales y tecnológicas dentro del sistema internacional. La ruptura de este equilibrio produce la guerra; y para restaurar la paz deben hacerse cambios en dichos factores para reencontrar el equilibrio entre los países. (Wright, 1964)



3. Johan Galtung, (1969) Propuso la noción de paz negativa (no a la guerra) y paz positiva (no a la violencia estructural), y se introdujo el concepto de triángulo de la violencia: violencia directa, violencia estructural y violencia cultural (Galtung, 1985)

Para la concepción actual, la paz no es un fin, sino un proceso dinámico que resulta de la justicia. La nueva perspectiva internacionalista visualiza a la paz como un proceso integral y complejo de mediano y largo plazo basada en los Derechos Humanos, el desarrollo y el respeto al medio ambiente; con una serie de herramientas de corte humanitario, políticas, socioeconómicas y militares. En esta visión, la paz no es un fin en si mismo, sino un proceso mediante el cual la resolución del conflicto sea fruto de la justicia. No supone el rechazo al conflicto, sino su abordaje y resolución de manera pacífica.

La paz es una construcción social histórica-espacial con base en reglas y es una condición que se tiene que alcanzar. Desde la perspectiva de los estudios y de los organismos internacionales, el primer punto de partida es el reconocimiento de que la paz se tiene que construir, pues el estado de paz no es el estado natural del ser humano. De acuerdo con la formulación Hobbesiana, el estado predominante de la sociedad es el estado de guerra, el estado de naturaleza, donde se compite por los recursos ante bienes escasos. Desde esta disciplina se plantea que la paz es una construcción social (o una concepción kantiana) que se construye con base en una serie de reglas (Habermas, 1997).

Dadas las características transversales del conflicto, los estados pueden apoyarse en organismos internacionales. Las raíces profundas del conflicto y de la guerra cruzan por una serie de ejes transversales que son: la desigualdad, la pobreza, la falta de educación y la enfermedad que todos los países sufren. Los estados como estructuras están limitados para atender esos problemas que son transnacionales y transversales. De ahí la necesidad de la construcción de una arquitectura de organismos e instituciones internacionales que puedan atender esos problemas transversalmente.

¿Cómo se encuentra el mundo en cuanto a la paz? En comparación con el siglo pasado, el mundo ha logrado avances importantes. Hoy existen menos muertos por conflictos armados, hay más la justicia y la fortaleza



de las instituciones de los países es mayor. Sin embargo, si se acota el periodo de referencia a los últimos diez años, la perspectiva es totalmente diferente. De 2007 a 2017 el mundo experimentó una tendencia decreciente en términos de paz. De acuerdo con el Índice de paz Global 2017 (IEP, 2017c), un Índice desarrollado anualmente por el Instituto para la Economía y la paz que mide la ausencia de conflicto, entre 2007 a 2017 el nivel global de paz en el mundo se deterioró en 2.14%.¹

El deterioro en paz en el mundo está ocurriendo por tres razones principales. En primer lugar, el número de conflictos armados, principalmente en el Medio Oriente y en África del Norte, se ha incrementado y con ello el número de muertos derivado de conflictos se ha elevado en 408%. La falta de paz en dicha región generó muertes totales que sumaron más de 200 mil entre 2016 y 2017. En segundo lugar, las organizaciones terroristas se han fortalecido y se ha incrementado el número de atentados en el mundo. Las víctimas de sus actos en 2017 comparadas con 2007 son 247% mayores, afectando principalmente a países de la región del Medio Oriente y del Norte de África, y posteriormente, a países miembros de la OCDE como Bélgica, Estados Unidos, Francia y Turquía. Finalmente, el número de refugiados que los conflictos han causado se ha duplicado. En Siria para 2017, el 70% de la población se había desplazado en busca de refugio del conflicto. Chipre, Myanmar, Sudán del Sur y República Centro Africana también han visto un incremento importante en el número de refugiados que los conflictos armados han dejado.

Por otro lado, también ha habido mejoras en aspectos específicos relacionados con la paz en la última década. 72% de los países del mundo redujeron el tamaño de sus fuerzas armadas, 65% redujeron su gasto militar como porcentaje del PIB y 67% de los países vivieron una reducción en la tasa de homicidio. De igual manera, el número total de armas nucleares en el mundo se ha reducido drásticamente desde la Guerra Fría y el interés de la comunidad internacional en el mantenimiento de la paz, reflejado en el número de misiones para mantener la paz, se ha incrementado.

¹ El Índice de paz Global es un Índice que se compone de 23 indicadores que miden tres aspectos relacionados con la paz negativa: conflictos domésticos e internacionales actuales, seguridad de la sociedad y militarización de los países.



A forma de resumen, hoy el mundo, en términos de paz, es más que nunca un lugar desigual. La brecha entre las zonas más pacíficas y las zonas más violentas se ha incrementado de manera significativa. Estas últimas enfrentan una crisis importante relacionada con los conflictos armados internos y con las muertes y los desplazados que generan. De igual manera, el terrorismo se ha convertido en una forma de violencia principal y cada vez más recurrente. Al mismo tiempo, la militarización de los países ha disminuido en términos generales, reflejando menores conflictos internacionales, y la cooperación internacional se ha incrementado. Esta es la fotografía general del estado de la paz en el mundo.

Parece contradictorio haber definido a la paz como un proceso complejo y dinámico que involucra aspectos que van mucho más allá de la ausencia de conflicto, y a la hora de hablar del estado de paz en el mundo sólo mencionar los conflictos armados, las armas y las muertes. Más que contradictorio, se trata de un pragmatismo al que se ha llegado por la dificultad de medir a la paz con todas sus aristas. La forma más fácil de aproximar el estado de paz con una medida que permita hacer comparaciones en el tiempo y entre países es contar el número de muertos y el número de delitos, y construir Índices. No por ello significa que los otros aspectos de la paz no importen.

Existen dos conceptos relacionados con la paz. La paz negativa, como la ausencia de conflicto armado, y la paz positiva, como las actitudes, instituciones y estructuras que crean y mantienen sociedades pacíficas. Los países con altos niveles de paz positiva tienden a tener altos niveles de paz negativa. Cuando existen niveles de paz positiva más altos, una posible lectura es que los países están creando las condiciones necesarias para que se reduzca el conflicto. La paz positiva es definida por ocho pilares según el Instituto para la Economía y la paz: buen funcionamiento gubernamental, distribución equitativa de los recursos, flujo libre de la información, buenas relaciones con los vecinos, niveles altos de capital humano, aceptación de los derechos de los otros, bajos niveles de corrupción y un ambiente saludable para hacer negocios.

La paz positiva, a diferencia de la ausencia de conflicto, se ha mejorado en el mundo en la última década. De acuerdo con el Reporte de paz



Positiva (IEP, 2017a), la paz positiva se ha incrementado en 1.86% en los últimos diez años. De los ocho pilares mencionados, los que mejor comportamiento han mostrado son el ambiente saludable para hacer negocios, el flujo libre de la información y las buenas relaciones con los vecinos. Por otro lado, los pilares que se han deteriorado son los bajos niveles de corrupción y la aceptación de los derechos de los demás. Para la situación mundial, es alentador observar niveles crecientes de paz positiva en un ambiente de paz negativa deteriorándose, pues se están creando las condiciones necesarias para un eventual mejoramiento de los niveles de paz en general.

III. México y la paz, justicia e instituciones sólidas.

Desde 2006 México enfrenta una crisis de grandes magnitudes en términos de paz. Una guerra entre el Estado y entre los cárteles de la droga ha incrementado los niveles de violencia en el país a tal grado que en 2017 se registraron 25,339 homicidios intencionales, la cifra más alta que se ha registrado en la historia de México (SESNSP, 2018). ¿Qué tan alta es esta cifra? Estos homicidios son equivalentes a 20 homicidios por cada 100,000 habitantes. De acuerdo con el Instituto para la Economía y la Paz, el promedio global es de 7.4 y sólo 15 de 163 países calificados por el Índice de paz Global tenían en 2016 una tasa de homicidios superior a 13 por cada 100,000 personas (IEP, 2017b).

En esta sección se dará una perspectiva general del estado de la paz en México. Para ello, primero se presentarán dos Índices que se han calculado por diferentes organizaciones y para diferentes países, y que permiten poner en perspectiva a México. El primer Índice ya se mencionó



en el texto, es el estimado por el Instituto para la Economía y la Paz en 2016. Se trata de una medida estimada para 163 países que refleja el avance de cada uno en relación con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16. Se construyó a partir de 22 indicadores que reflejan el estado de las 12 metas del ODS 16, las cuales son:

1. Reducir considerablemente todas las formas de violencia y las tasas de mortalidad conexas en todo el mundo.
2. Poner fin al maltrato, la explotación, la trata, la tortura y todas las formas de violencia contra los niños.
3. Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.
4. Para 2030, reducir de manera significativa las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de bienes robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada
5. Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas.
6. Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles.
7. Garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles.
8. Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial.
9. Para 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos.
10. Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.
11. Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, con miras a crear capacidad a todos los niveles, en particular en los países en desarrollo, para prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia.
12. Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.



De acuerdo con este Índice, en 2016 el país menos pacífico del mundo fue Siria y el país más pacífico fue Islandia. México, por su parte, ocupó la posición 142 de los 163 países calificados en términos de paz. Es decir, México se encontró entre el 15% de los países más violentos de los que fueron calificados. Por supuesto, hubo indicadores en los que el país tuvo un mejor desempeño que en otros. Los indicadores que fueron calificados con un desempeño pobre para México fueron: la tasa homicidios intencionales, el total de muertes relacionadas con el conflicto armado, el tráfico de armas por cada 100,000 habitantes y la violencia en contra de los periodistas. Los indicadores que fueron calificados con un desempeño regular fueron la percepción de la seguridad implícita en caminar en las calles, la percepción de la corrupción por parte de los ciudadanos, la satisfacción con los servicios públicos, la representatividad de las políticas, el acceso público a la información y calidad y cantidad de instituciones de Derechos Humanos. Los que fueron calificados con un desempeño bueno fueron el tráfico de personas, la corrupción del gobierno percibida por los establecimientos comerciales, la inclusión que existe para la toma de decisiones políticas y la tasa de personas registradas al nacer. Finalmente, los que no pudieron ser estimados por la falta de información fueron las víctimas totales de la violencia, la violencia contra los niños, la violencia sexual, el grado de sub-reporte de la violencia, la cantidad de presos sin sentencia, el tamaño de los flujos financieros ilegales y el grado de discriminación. En la ilustración 1 se puede ver un mapa con los resultados del Índice para cada país, donde la escala de colores de más pacífico a menos pacífico es verde, amarillo, naranja y finalmente rojo. México obtiene el color naranja, más pacífico que países violentos y en guerra de África, Medio Oriente, pero menos pacífico que la mayor parte de América Latina.



Ilustración 1. Resultados Índice de paz Global 2017.



Fuente: (IEP, 2017c)

El segundo Índice que se presenta es el realizado por la organización World Justice Project (2018) para medir adherencia de las naciones al estado de derecho. El Índice se calcula de acuerdo con nueve indicadores de forma anual y los resultados se dan en un rango entre 0 y 1. El estado de derecho, de acuerdo con esta organización, es definido como un sistema en el cual se cumplen cuatro principios universales:

1. Rendición de cuentas: El estado y los actores privados son responsables de sus acciones ante la ley.
2. Leyes justas: Las leyes son claras, públicas, estables y justas, son aplicadas de forma igualitaria y protegen los derechos fundamentales, incluyendo la seguridad de las personas y de la propiedad y otros derechos humanos fundamentales.
3. Gobierno abierto: El proceso mediante el cual las leyes son creadas, administradas y puestas en práctica es accesible, justo y eficiente.
4. Resolución de disputas accesible e imparcial: La justicia es impartida a tiempo por representantes éticos, competentes, independientes y neutrales que son accesibles, cuentan con los recursos necesarios y reflejan la composición de las comunidades que sirven.



El Índice se construyó para evaluar el desempeño de 113 países. Los resultados de ese estudio determinaron que Dinamarca ocupa el primer lugar con el valor más alto con (0.89) de adherencia, mientras que Venezuela ocupa el último lugar con el menor valor del Índice (0.29). México, por su parte, fue calificado en el lugar 92 con el valor de 0.45. Es decir, México se encontró entre el 20% de los países con menos estado de derecho de los que fueron calificados. Es importante destacar que hubo un deterioro relativo de 2016 a 2017, pues en la evaluación anterior México ocupó el lugar 88, 4 lugares más arriba que en esta evaluación. Como se puede ver en la tabla 3, todas las calificaciones colocaron a México en la segunda mitad de la muestra a excepción de la Apertura Gubernamental. Las peores calificaciones que obtuvo México fueron en las áreas de Justicia Criminal, ausencia de corrupción en el gobierno, justicia civil y restricciones al poder gubernamental del Estado.

Tabla 3. Evaluación de México con respecto a los otros 113 países

Índice	Descripción del Índice	Puntuación	Lugar (# de 113)
Restricciones al poder gubernamental del estado	Mide si los funcionarios del ejecutivo están limitados por los órganos legislativos y judiciales, cuentan con auditorías independientes, las conductas ilícitas son penadas, están sujetos a verificaciones no gubernamentales, y las transiciones se someten y sujetan a la ley.	0.46	83/113
Ausencia de corrupción	Mide si los funcionarios del ejecutivo, legislativo, judicial las policías y los militares no tienen ganancias privadas en el ejercicio del poder.	0.31	102/113
Apertura gubernamental	Valora si se publican las leyes y los datos gubernamentales, se proporciona información fiel y exacta, cuenta con la participación ciudadana y existen mecanismos de queja viables.	0.61	36/113
Derechos fundamentales	Mide si existe igualdad ante la ley y ausencia de discriminación. Se garantizan efectivamente: El derecho a la vida y a la seguridad de la persona; el debido proceso y el respeto a derechos para los acusados; la libertad de opinión y expresión; la libertad de credo y de pensamiento; la libertad ante la privación e interferencia arbitraria; la libertad de asociación y reunión; los derechos laborales.	0.52	72/113
Orden y seguridad	Mide si se controla efectivamente el crimen, se limita el conflicto civil, las personas no recurren a la violencia para dirimir sus reivindicaciones o quejas.	0.59	99/113



Índice	Descripción del Índice	Puntuación	Lugar (# de 113)
Cumplimiento de la ley	Valora si la ley y los reglamentos se cumplen y aplican efectivamente sin la recurrencia a influencias, palancas o amiguismos, se conducen en los plazos fijados por la ley, sin retrasos, el debido proceso es respetado en los procesos administrativos. No hay expropiaciones sin un proceso legal legítimo y sin adecuada compensación.	0.44	87/113
Justicia civil	Valora si el pueblo tiene acceso a la justicia civil. La justicia se cumple efectivamente sin discriminación, ni corrupción, sin influyentismo, sin estar sujeta a dilaciones y existen mecanismos alternativos de resolución de conflictos imparciales y efectivos.	0.40	100/113
Justicia criminal	Valora si la justicia es expedita, efectiva, reduce el comportamiento criminal. El sistema criminal es imparcial, sin corrupción, libre de influencia gubernamental impropia. Los derechos de los acusados y el debido proceso son observados.	0.30 El factor peor calificado	105/113
Justicia informal	Implica que la justicia informal sea expedita, efectiva, imparcial, libre de influencias impropias y respeta y protege los derechos fundamentales del ciudadano.	Este último factor no fue medido.	

Fuente: (World Justice Project, 2018)

Estos dos Índices confirman que la situación de ausencia de paz en México es alta al compararnos con el resto del mundo. En el primer Índice se encontró dentro del 15% menos pacífico de la muestra y en el segundo dentro del 20%. En términos generales, los países que superan a México en ausencia de paz están en Medio Oriente y en África, y enfrentan conflictos armados como guerras civiles e intervenciones de otros países. Por lo tanto, México es de los países menos pacíficos entre aquellos que en teoría no están en guerra. Dicho esto, se realizará una descripción de cada uno de los temas principales que adolecen a México en cuanto a la ausencia de paz siguiendo las valoraciones que han hecho diferentes grupos expertos.

Como se mencionó, 2017 fue el año en el que más homicidios se registraron en México desde que estos se registran. Además del homicidio, otros crímenes perpetrados por grupos de la delincuencia organizada, tales como secuestro, narcotráfico y extorsión también se encuentran en niveles altos. Por cada 100,000 habitantes en México, se cometieron alrededor de 62 de estos crímenes en 2016. La violencia en general, medida como la suma de homicidios, robos con violencia, delitos con armas de fuego,



crímenes de la delincuencia organizada y presos sin sentencia, es alta en México y va a la alza. El nivel de violencia en 2017 fue 4.6% más alto que en 2016, principalmente por el incremento de 23% en el número de homicidios intencionales (IEP, 2017d; SESNSP, 2018).

Al igual que en el mundo, la violencia en México se distribuye de manera desigual. Yucatán, Nayarit, Tlaxcala, Hidalgo y Coahuila se registraron como los estados más pacíficos en 2017. Por otro lado, Guerrero, Colima, Sinaloa, Baja California Sur y Baja California se registraron como los estados menos pacíficos. En términos generales, la ausencia de paz en el país se concentró en los estados del oeste y del noroeste.

En México existe también un fuerte problema de desaparecidos, el cual que es de magnitudes grandes pero incalculables. De acuerdo con el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, desde 2006 han desaparecido en México más de 35 mil personas (SESNSP, 2018). Sin embargo, por la magnitud de los delitos que no son reportados, es imposible conocer de forma certera el número real. Los grupos más afectados son aquellos que viven en situación de pobreza, quienes viven en localidades marginadas, personas migrantes, refugiados y desplazados internos, mujeres, niños, niñas y adolescentes, y pueblos indígenas (CIDH, 2015).

Las violaciones a los Derechos Humanos son alarmantes en México y han sido reconocidas por múltiples actores, entre ellos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH, 2017), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a México (ACNUDH, 2016) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2015). Sin menoscabar la enorme responsabilidad que tienen las Organizaciones del Crimen Organizado en los altos niveles de violencia que hay en el país, el Estado Mexicano también ha jugado un papel importante, principalmente desde el despliegue de las fuerzas armadas para el combate del crimen.

Las desapariciones forzadas, definidas por la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas “la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con



la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado [...]” (CIDH, 2015) ha alcanzado niveles críticos. Tamaulipas es por mucho el estado donde más desapariciones forzadas ocurren, seguido por Guerrero, ambos estados con fuerte presencia de agencias de seguridad del Estado. La magnitud del total de desapariciones que se pueden denominar como “Desapariciones Forzadas” es muy difícil de calcular por ser el Estado el perpetuador del delito. Sin embargo, es posible recordar el caso famoso de Ayotzinapa donde 43 estudiantes normalistas fueron desaparecidos por fuerzas de seguridad pública en septiembre de 2014. En relación con este caso, “En agosto de 2016, un informe interno de la Procuraduría General de la República sobre las investigaciones de Ayotzinapa determinó que los investigadores habían violado la ley y llevado a cabo detenciones arbitrarias y ejercido coacción contra presuntos implicados. El inspector general que redactó el informe afirmó que la PGR le pidió que renunciara poco después de haber presentado el informe a sus superiores. El informe fue reescrito, y la versión que finalmente publicó la PGR concluyó que sólo habían ocurrido unas pocas violaciones de baja gravedad.” (HRW, 2018)

Las ejecuciones extrajudiciales, aquellos homicidios cometidos de manera deliberada por agentes de Estado o con la complicidad, tolerancia o aquiescencia de estos, que no son en legítima defensa, en un combate dentro de un conflicto armado, como resultado del uso proporcionado de la fuerza para hacer cumplir la ley o por imprudencia, que se apoyan en la potestad del Estado que representan para justificar el crimen (Henderson, 2006), también son un problema alarmante en el país. Siguiendo el informe de la CIDH, (CIDH, 2015), la Secretaría de la Defensa Nacional informó que entre 2007 y 2012 en supuestos eventos de agresión contra el personal militar, por cada soldado que murió, murieron 18.7 civiles. En el caso de la Secretaría de Marina, entre 2013 y 2014, la razón entre civiles muertos y marinos muertos en conflicto fue de 21.1. Es decir, hay un desproporcionado uso de la fuerza por parte de las organizaciones de Seguridad del Estado Mexicano que está generando un alto número de ejecuciones, muy probablemente extraoficiales.

La tortura, definida como todo acto por el cual se “inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves [...] por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia” (ACNUDH, 1984), es otra



violación a los Derechos Humanos alarmante y en ascenso en México. La PGR contaba, al mes de abril de 2015, con 2420 investigaciones en trámite sobre tortura, mientras existían solo 15 sentencias por ese delito. Además, entre 2013 y 2014 hubo un incremento de casi el doble en las denuncias por tortura. Según una encuesta realizada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información, 57.8% de más de 64,000 personas que estaban encarceladas en México fueron víctimas de algún tipo de violencia al ser arrestadas. Además, “19 por ciento indicó haber recibido descargas eléctricas; el 36 por ciento haber sido estranguladas, sumergidas en agua o asfixiadas; y el 59 por ciento haber recibido puñetazos o patadas. Además, el 28 por ciento manifestó haber sido amenazado con la posibilidad de que hicieran daño a familiares” (HRW, 2018). En relación con el caso Ayotzinapa, el pasado 15 de marzo la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México afirmó que “cuenta con fuertes elementos de convicción de que dichas personas habrían sido sometidas a tortura, así como a otras violaciones de Derechos Humanos, entre septiembre de 2014 y enero de 2016.” (ACNUDH, 2018)

Además del caso Ayotzinapa, varios casos son ejemplo de la grave situación atraviesan los Derechos Humanos en México. Uno de ellos es el caso Tlatlaya en el Estado de México en 2014, donde miembros de la SEDENA asesinaron a 15 personas que se encontraban ya rendidas y según la CNDH torturaron a testigos para obligarlos a presentar testimonios falsos. Otro es el caso de Apatzingán en Michoacán en 2015, donde la Policía Federal ejecutó al menos 16 civiles desarmados que se encontraban realizando un plantón frente a las oficinas de gobierno. Otro es el caso Tanhuato, también en Michoacán y en 2015, donde fallecieron 42 civiles y un policía federal, y “la CNDH concluyó que los policías mataron a 13 personas con disparos por la espalda, torturaron a dos detenidos, y quemaron vivo a un hombre, y luego, para justificar las muertes, manipularon el lugar de los hechos trasladando cuerpos y colocándoles armas para incriminar a estas personas” (HRW, 2018)

Además del alto grado de violencia y violaciones a los Derechos Humanos, hay un elemento crítico llamado impunidad. La impunidad, como “la inexistencia de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad



civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas” (ONU, 2015) es una de las expresiones de ausencia de paz que está en niveles altos y que va a la alza en México. De acuerdo con el Índice Global de Impunidad México, desarrollado por la Universidad de las Américas en Puebla (Le Clercq & Rodríguez, 2018) y estimado de forma anual desde 2015, México es cuarto país más impune de los 69 países estudiados, únicamente por detrás de Filipinas, India y Camerún. La impunidad, además, está presente en prácticamente todos los estados de la república mexicana en niveles “altos” o “muy altos” y ha ido incrementando en toda la república mexicana desde 2014. Una de sus consecuencias es la falta de denuncia por parte de la ciudadanía. La cifra negra, definida como los delitos que no son denunciados, se mantiene muy alta en México y en aumento. Alrededor de 93.7% de los delitos no son denunciados por las víctimas por desconfianza de las instituciones de justicia.

Es importante recalcar algunos aspectos positivos. Comparado con 2011, 2017 fue menos violento. 2011 fue el año de máximo despliegue de las fuerzas armadas y el año más violento que ha vivido México según el Índice de paz México (IEP, 2017d). Desde entonces, se había observado una tendencia a la baja en la violencia. Lo que es alarmante es que dicha tendencia se haya revertido y a partir de 2015 los niveles de violencia vayan en aumento.

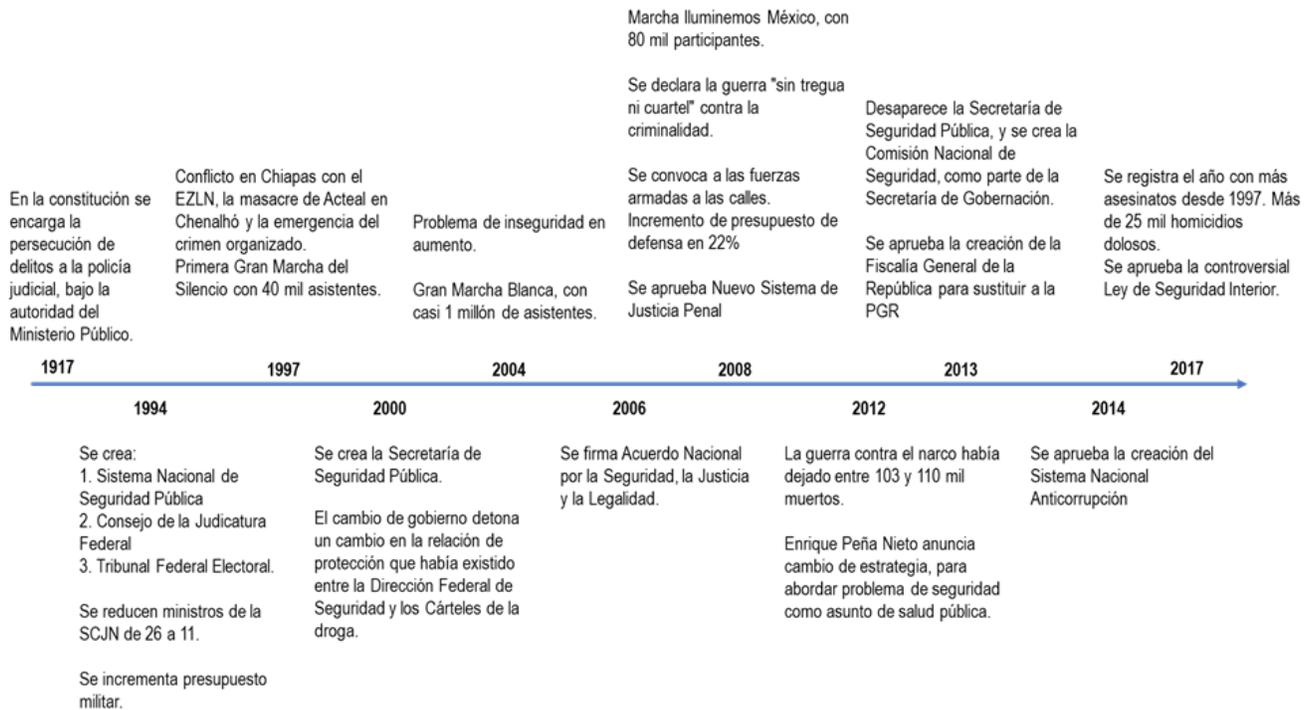
Otro aspecto positivo es que, en términos de lavado de dinero y flujos financieros de procedencia ilícita, el Estado Mexicano cuenta con un marco legal e institucional sólido para combatirlo. El lavado de dinero existe en México y es un problema por combatir, pero en comparación con otros países, México se encuentra en una posición favorable. Esto es reconocido por la evaluación hecha por el Grupo de Trabajo de Acción Financiera en su más reciente reporte sobre México en cuando al lavado de dinero y al financiamiento al terrorismo (FATF & GAFILAT, 2018), así como por el Índice de Estado de Derecho presentado previamente (World Justice Project, 2018).

Rápido recorrido institucional del ejercicio de la paz en México



En la figura 2 se puede ver una descripción muy general de los cambios que ha habido en la política de Seguridad Pública en México. La descripción inicia desde que el Constituyente de 1917 sentó las bases constitucionales de las instituciones de seguridad del Estado Mexicano en el Artículo 21 de la Constitución Política, hasta la promulgación de la Ley de Seguridad Interior en 2017.

Figura 2. Recorrido institucional de la política de paz en México



Fuente: Elaboración propia



Durante distintos sexenios ha habido reestructuraciones de las instituciones mexicanas de justicia con miras a mejorar la situación de paz en el país. Sin embargo, la violencia ha ido en aumento de forma casi constante. Un punto clave en la historia de la violencia en México es el cambio en el partido de gobierno que ocurrió en 2000. La política del PRI frente a la droga había sido, en términos generales, de pacto. Un pacto en el que los cárteles no cometían delitos contra los civiles y otorgaban grandes cantidades de dinero a los líderes de las agencias de seguridad del Estado, y a cambio recibían protección del gobierno por medio de la Dirección Federal de Seguridad. Este pacto de corrupción ha sido narrado por múltiples autores expertos en el tema, tales como Beittel, 2015; Gonzalez, 2009, donde se detallan los diferentes acuerdos que existían entre altos mandos de seguridad y los capos más grandes de la droga. Ejemplo de estos acuerdos es el que existía entre el José de Jesús Gutiérrez Rebollo, jefe del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas durante la administración de Ernesto Zedillo y el ex líder del Cártel de Juárez, Amado Carrillo Fuentes.

En el año 2000 México ya se había convertido en el núcleo de los cárteles de la droga. Con el arribo del PAN al poder, comenzó una ofensiva más grande por parte del gobierno contra los cárteles. Se generó un desequilibrio en los acuerdos que existían entre los cárteles y el gobierno, y los cárteles articularon respuestas en busca de regresar al status quo. Se generó una escalada de violencia que eventualmente generó un reclamo popular, el cual motivó al Presidente Felipe Calderón en 2006 a combatir de manera activa al narcotráfico y a las estructuras de poder criminal. Se declaró una guerra a la criminalidad sin tregua ni cártel, y se utilizó a la Policía Federal, al Ejército y a la Marina para el combate. Esa guerra es la que hoy ha dejado un saldo de 103 a 110 mil muertos y tiene los niveles de violencia tan altos en México. De forma paralela, durante la administración de Felipe Calderón también se aprobó el nuevo sistema de justicia penal acusatorio, el cual se detallará más adelante.

Tres años más tarde del impulso de la estrategia de seguridad pública del gobierno calderonista, el clamor popular exigía un cambio de paradigma. El 3 de abril de 2011, Javier Sicilia, el poeta que se vio atrapado por la tragedia debido a la pérdida de su hijo a manos del crimen organizado, se convirtió en el portavoz de las familias que habían perdido familiares

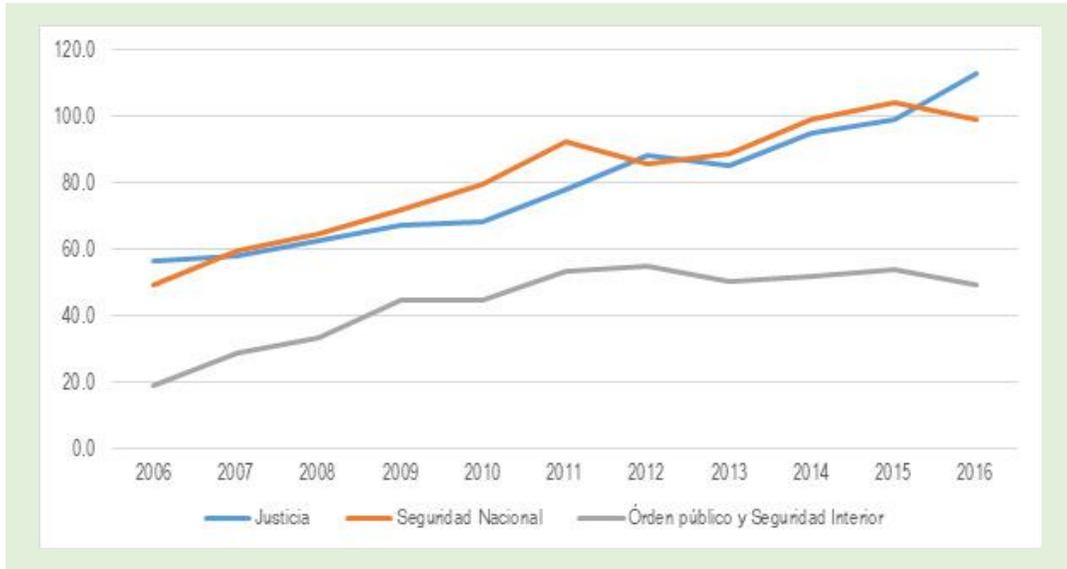


en la lucha contra el narcotráfico. Entre las intervenciones de otros grupos destacó la participación de organizaciones como Causa en Común y México SOS, encabezados por María Elena Morera y Alejandro Martí; y del ex Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, José Narro Robles, quien presentó en el Castillo de Chapultepec una propuesta de seguridad ciudadana y justicia en democracia elaborada por académicos, especialistas y organizaciones de la sociedad civil. Esta propuesta contribuía a la exigencia del cambio de paradigma de seguridad pública a seguridad ciudadana, mediante el cual el ciudadano reemplaza a las instituciones como el centro de las acciones de Seguridad del Estado y los Derechos Humanos se convierten en la guía fundamental de las políticas de seguridad. El Presidente Felipe Calderón insistió en que la intervención militar buscaba “recuperar la paz” y en la estrategia de “reinstaurar el orden mediante el auxilio temporal de las fuerzas armadas en tareas de seguridad”.

Un sexenio más tarde, durante la toma de posesión en 2012, el presidente Enrique Peña Nieto declaró que cambiaría de estrategia de seguridad pública, sosteniendo que el problema del narcotráfico no debía ser enfocado como un problema de seguridad nacional sino como un asunto de salud pública. Este cambio de paradigma se puede ver en la gráfica 1, donde se ve que el gasto en justicia desde el inicio de la administración de Enrique Peña Nieto se ha incrementado y ya es mayor al gasto en seguridad nacional, y en la gráfica 2, donde se puede ver que el número de efectivos de la Secretaría de la Defensa Nacional desplegados en labores de combate al narcotráfico ha disminuido.

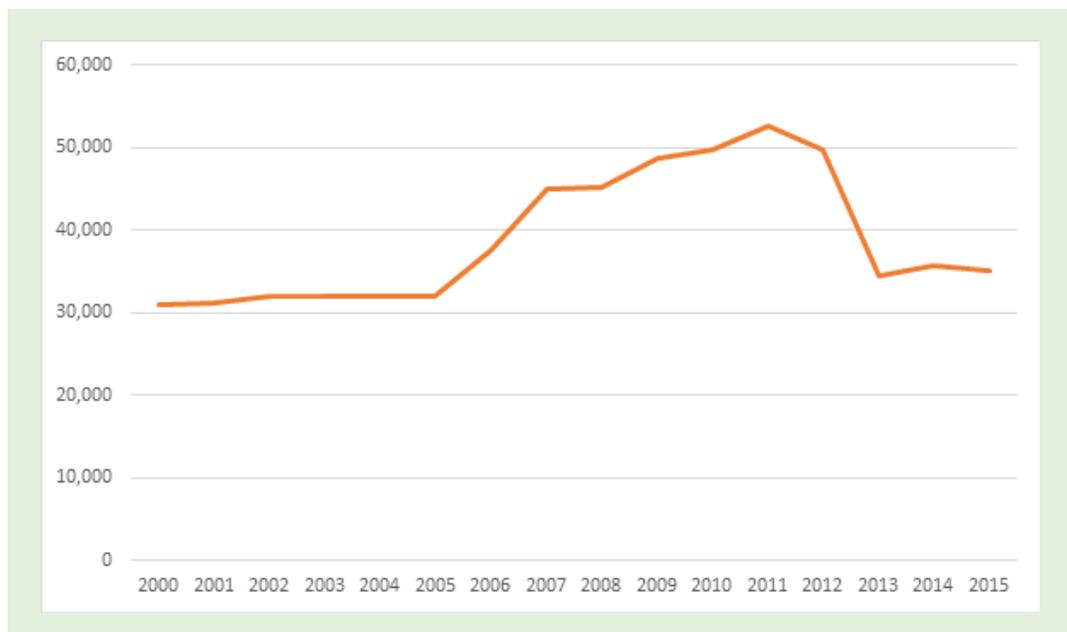


Gráfica 1. Gasto en seguridad, justicia y orden público (Miles de millones de pesos de 2016)



Fuente: Cuenta Pública de México 2006 a 2016

Gráfica 2. Promedio de efectivos de la SEDENA desplegados para combate al narcotráfico



Fuente: (Benítez Manaut & Aguayo Quezada, 2017)



La nueva administración anunció varios cambios institucionales. En primer lugar, anunció la desaparición de la cuestionada Secretaría de Seguridad Pública y de la Secretaría de la Función Pública, en segundo lugar, la Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal aprobada en diciembre de 2012, la cual permitió la transferencia de las facultades de seguridad pública a la Secretaría de Gobernación. Posteriormente, en abril de 2013 se expidió un nuevo reglamento interno de dicha secretaría en donde se planteó que formaría parte de su estructura la Comisión Nacional de Seguridad (Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social).

El Comisionado Nacional de Seguridad se convirtió en el encargado de llevar a cabo las principales estrategias de la política de seguridad y paz pública a nivel federal, así como la regionalización de la Policía Federal y la creación de la Gendarmería Nacional. Las fuerzas armadas continuaron las labores de apoyo, en teoría, de manera transitoria hasta que empezara a funcionar la Gendarmería y se reestructuraran las policías estatales. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en la meta México en paz reconoció que el problema de inseguridad y violencia debía atenderse a partir de una visión de la prevención del delito y que debían fortalecerse la Gendarmería (10 mil efectivos) y promover la división de 5 regiones operativas, reorganizar a la Policía Federal (con 15 unidades dedicadas al secuestro y extorsión), aumentar la capacidad de actuación de la Policía Ministerial, los agentes del Ministerio Público y los peritos, “para hacer de la investigación científico criminal la piedra angular de la procuración de justicia”. También se reconoció la importancia de promover la creación de un Programa Nacional de Derechos Humanos y de modernizar integralmente a la Procuraduría General de la República.

Se aprobó tres cambios importantes en relación con la paz en el país. En primer lugar, se aprobó la creación de una Fiscalía General de la República para sustituir a la Procuraduría General de la República. En segundo lugar, se aprobó la creación del Sistema Nacional Anticorrupción. En tercer lugar, y de forma contradictoria al cambio de enfoque que se anunció al inicio de la administración, se promulgó la Ley de Seguridad Interior. Estos tres cambios y el nuevo sistema de justicia penal se describen en la siguiente sección.



Es claro que al haber transcurrido casi en su totalidad la administración de Enrique Peña Nieto, el problema de ausencia de paz sigue de manera muy fuerte en México. Sin embargo, los resultados han sido mixtos. Por un lado, los niveles de ausencia de paz medidos por el Índice paz México tomaron una tendencia a la baja al inicio del sexenio, y en la última medición siguen siendo mejores a los registrados en 2011. Pero, por otro lado, desde 2015 dicha tendencia se revirtió y en 2017 la problemática de violencia en México medida como el número de homicidios intencionales está en niveles máximos históricos, mientras el estado de las violaciones a los Derechos Humanos se ha agudizado.

Cambios recientes en las leyes de paz

1. Nuevo sistema de justicia penal

En 2008, los tres poderes del Distrito Federal, los estados y la federación aprobaron la creación de un nuevo sistema de justicia penal en México con el fin de reducir los alarmantes niveles de impunidad en el país. El nuevo Sistema se basa en juicios orales y públicos más ágiles, donde se separan las funciones de investigación, acusación y resolución del hecho ilícito, y donde se introduce la opción de soluciones alternativas para delitos menores. Dentro de los objetivos de este nuevo Sistema están resolver asuntos penales en menor tiempo a un menor costo, transparentar la administración de justicia, generar instrumentos eficaces para combatir a la delincuencia organizada sin prescindir del debido proceso, proteger los Derechos Humanos y reducir el alarmante nivel de impunidad.

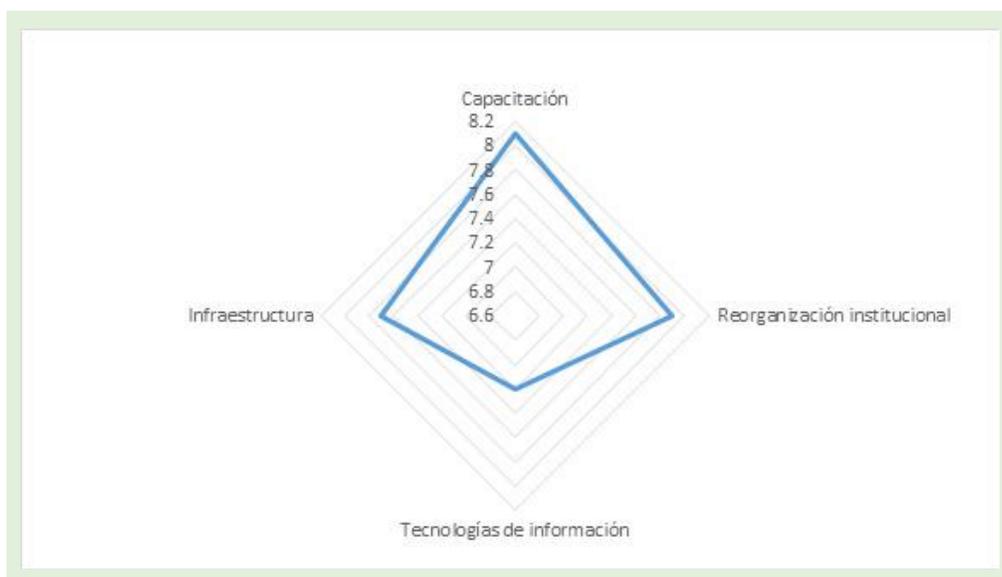
De la mano de las recomendaciones que hizo la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH, 2015), se considera que fue una reforma positiva. Se confía que el nuevo modelo de procuración de justicia efectivamente traerá los beneficios de transparencia, agilidad, menor costo, protección de los Derechos Humanos y menor impunidad. El modelo anterior de procesos escritos y muchas veces secreto era fuente de muchos riesgos para la impunidad.

¿Cómo ha sido el proceso de implementación? En la reforma hecha en 2008 se estableció al mes de junio del 2016 como el mes límite para lograr la implementación total del nuevo sistema de justicia penal. Efectivamente



para esa fecha todos los nuevos casos ingresados empezaron a ser tratados bajo el nuevo Sistema en todo el país. Sin embargo, medir la implementación de esta reforma es un proceso más complejo que un sí o un no. Se trató de una reforma de gran envergadura, pues involucró a 34 Sistemas de Justicia, uno por cada Entidad Federativa, más el federal y el militar. Así mismo, involucró e involucra capacitar a cada agente del sistema, desde los jueces hasta los policías, reorganizar los marcos legales locales, adaptar y crear nuevos sistemas de Información, y construir la infraestructura necesaria para las nuevas etapas del sistema. Cuando se aprobó la reforma se creó el consejo de coordinación para la implementación del nuevo sistema de justicia penal, con una respectiva secretaría Técnica para apoyar a los diferentes sistemas de justicia a realizar la adaptación. Dicha secretaría Técnica diseñó una metodología para medir el avance en la implementación de la reforma. Los resultados de esa metodología, que fue aprobada por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, fueron resumidos por el INEGI en 2017, a un año de la fecha límite (Islas Delgado & Sesma Vázquez, 2017). En una escala del 0 al 10, donde el 10 reflejaría un nivel óptimo de implementación, los resultados se pueden ver en la gráfica 3.

Gráfica 3. Avance en la implementación del Nuevo sistema de justicia a julio de 2017.



Fuente: (Islas Delgado & Sesma Vázquez, 2017)



1. En términos de capacitación la calificación fue de 8.1, es decir, se había logrado un nivel alto de implementación. Específicamente por ente a capacitar, las defensorías Públicas obtuvieron la calificación más alta de 8.6, los Ministerios Públicos siguieron con 8.4, después los tribunales superiores de justicia con 8.2, posteriormente las policías estatales preventivas con 7.9 y finalmente las Policías Investigadoras con 7.5.
 2. En términos de reorganización Institucional la calificación fue de 7.9, también reflejando un nivel alto de implementación. Los Tribunales superiores de Justicia fueron los más altos en este caso, con 8.2, seguidos por las Secretarías de Seguridad Pública con 8.1, después por las Procuradurías Generales de Justicia con 8.0 y finalmente las Defensorías Públicas con 7.2.
 3. En términos de las tecnologías de información la calificación de 7.2, reflejando un avance medio-alto. Las procuradurías Generales de Justicia obtuvieron la calificación más alta con 7.9, seguidas de los Tribunales Superiores de Justicia con 7.7, después por las Secretarías de Seguridad Públicas con 7.0 y posteriormente las Defensorías Públicas con 6.3.
 4. Finalmente, en términos de infraestructura, la calificación fue de 7.7, reflejando un avance alto. Los Tribunales Superiores de Justicia con 8.2 fueron los más altos, seguidos de las Procuradurías Generales de Justicia con 8.0 y finalmente las Defensorías Públicas con 7.2.
2. De Procuraduría General de la República a Fiscalía General de la República

La reforma administrativa de 2013 incluyó la creación de la Fiscalía General de la República para sustituir a la Procuraduría General de la República. Este nuevo organismo sería autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La Fiscalía estará integrada por dos fiscalías especializadas, una en combate a la corrupción y otra en materia de delitos electorales. También se celebra esta modificación, pues se cree que tiene un gran potencial para modificar la situación de impunidad y ausencia de paz que hay en el país. Como se expondrá más adelante, una de las causas subyacentes que se identifican en la problemática de falta de paz es que el Procuración de Justicia no tiene autonomía del poder



ejecutivo. Sin embargo, a la fecha no se ha aprobado su reglamento, el cual es decisivo para que esta Fiscalía de verdad genere los cambios que motivaron su creación, y tampoco se ha nombrado al Fiscal General de la República, ni al Fiscal especializado en combate a la corrupción.

3. Sistema Nacional Anticorrupción

En 2014 se reformaron diversas leyes con lo cual se amplió el catálogo de los sujetos obligados a transparentar su información, incluyendo a Partidos Políticos, Sindicatos, Órganos Autónomos, Fideicomisos y Fondos Públicos, se ampliaron las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación y se creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). El SNA es una instancia de coordinación entre autoridades federales y locales para combatir a la corrupción, integrado por un Comité Coordinador, un Comité de Participación Ciudadana, un Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los 32 Sistemas Locales Anticorrupción que se deben crear como espejo del SNA.

El Comité Coordinador del SNA es responsable de establecer los mecanismos de coordinación entre los integrantes del SNA y diseñar, promocional y evaluar las políticas públicas para combatir la corrupción. Está integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, de la Secretaría de la Función Pública, del Consejo de la Judicatura Federal y por los presidentes del Comité de Participación Ciudadana, del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. El Comité de Participación Ciudadana, por su parte, es la instancia de vinculación entre el SNA y los sectores académicos y de la Sociedad Civil, y se integra por cinco ciudadanos que hayan contribuido a la transparencia, rendición de cuentas o el combate a la corrupción. Así mismo, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización tiene la tarea de establecer acciones para avanzar en el área de fiscalización de los recursos públicos y está conformado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación y de la Secretaría de la Función Pública, y por siete miembros esas dos instancias a nivel local que rotará periódicamente.

También se celebra en lo general la creación de este sistema, pues como se verá más adelante, se identifica a la corrupción como una de las



causas subyacentes de la ausencia de paz en México. Sin embargo, la implementación de este Sistema todavía no se completa. Varios puestos clave, como el Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción, los 18 jueces encargados de sancionar la corrupción administrativa y los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa no han sido nombrados. También falta que varios gobiernos estatales implementen los respectivos Sistemas Locales Anticorrupción, y además, es necesario clarificar el nivel de involucramiento en la práctica que tendrá el Comité de Participación Ciudadana, tal como lo hace ver la OCDE (OCDE, 2018)

Otra reforma importante en términos de combate a la corrupción que se celebra, fue la promulgación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas en 2016. Esta ley establece faltas graves y no graves de los servidores públicos y sus respectivas sanciones, y contempla castigos para empresas y personas morales que cometan actos de corrupción, desde multas hasta la suspensión para participación en contratos con el Estado.

4. Ley de Seguridad Interior

Paradójicamente al cambio de enfoque que promovió la presente administración, el ejecutivo insistió en el “papel predominante” de las Fuerzas Armadas para garantizar la seguridad interior. Por ello, impulsó la construcción de un marco jurídico que otorga certeza a la actuación de las Fuerzas Armadas en las labores de seguridad interior. A partir de eso, en 2016, el General Salvador Cienfuegos, el titular de la Secretaría de la Defensa Nacional promovió una Ley de Seguridad Interior y una Ley de Defensa Nacional (SEDENA, 2013). De forma general, en estas leyes se establece que las fuerzas armadas pueden ser usadas en caso de que existan amenazas a la seguridad interior y se autoriza el uso legítimo de la fuerza para estas labores.

Se ve con preocupación la aprobación de estas leyes, pues ha quedado claro que la participación de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico y al crimen organizado está generando violaciones constantes a los Derechos Humanos. De igual manera, estas leyes han sido descritas por el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, en su libro Perpetuar el fallido modelo de Seguridad, como propuestas con



“problemas de: 1) constitucionalidad, 2) convencionalidad, 3) ineffectividad de los diseños presentes en las iniciativas para disminuir la violencia, 4) Riesgos para los derechos humanos, 5) otras (e.g. imprecisión conceptual, definición no taxativa de amenazas a la seguridad interior, regulación inadecuada para el uso de la fuerza, inaplicabilidad del procedimiento administrativo ordinario opacidad, procedimiento sin contrapesos, controles insuficientes, temporalidad indefinida, no sujeción al mando civil, facultades de inteligencia, amenazas a organismos constitucionales autónomos, sustitución de las autoridades civiles de investigación del delito, omisión de disposiciones para la transición y omisión de medidas que incentiven el fortalecimiento de las policías civiles.”) (Centro Prodh, 2017) Así mismo, la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos ha externado su preocupación por esta ley pue significa la “normalización, regulación y la permanencia de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública [...] cuando la experiencia demuestra que la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interna en general viene acompañada de violencia y graves violaciones a los Derechos Humanos” (CIDH, 2017a)



IV. Causas subyacentes de la ausencia de paz en México

Se identificaron tres causas subyacentes a la ausencia de paz en México: falta de autonomía y recursos en las instituciones de justicia, altos niveles de corrupción y falta de libertad de prensa y represión contra defensores de los Derechos Humanos.

Instituciones de justicia y seguridad pública ineficientes

El funcionamiento del gobierno es uno de los pilares de paz Positiva en los que México se encuentra peor evaluado, principalmente, por deficiencias en las instituciones gubernamentales de seguridad y de justicia. La confianza en autoridades de seguridad y de justicia, a excepción del Ejército y la Marina, principalmente es baja en México. Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2016 (INEGI, 2017), 48.7% de la población tenía algo o mucha desconfianza en la Policía Municipal, 47.6% en los Ministerios Públicos y las Procuradurías Estatales, 47.5% en la Policía Ministerial o judicial, 43.5% en los Jueces, 42.8% en la Policía Estatal, 39.3% en la PGR y 32.8% en la Policía Federal.

El sistema de justicia criminal, como aquel medio con el cual se busca garantizar el respeto a la Constitución, reparar a las víctimas del crimen y castigar a los delincuentes, es un sistema que enfrenta enormes retos en México. Muestra de ello son los elevados niveles de impunidad que hay en el país que nos colocan dentro de los cuatro países más impunes de los 69 calificados por el Índice Global de Impunidad México. Muestra de ello es que apenas 7 de cada 100 delitos se denuncien en México, y que de esos 7, sólo 1 se castigue (Le Clercq & Rodríguez, 2018). El sistema de justicia en México es parte importante de una de las causas proximales a la ausencia de paz en el país porque un buen sistema de justicia es indispensable para lograr menor incidencia delictiva en un país, tal como ha sido demostrado por el Instituto de Economía y paz (IEP, 2017a)



Dentro del sistema de justicia en México se identificó un reto principal: el ministerio público en México tiene una gran falta de autonomía del poder ejecutivo. En México la Procuraduría General de la República, agencia encargada de la persecución de los delitos, es hoy una agencia supeditada a la Secretaría de Gobernación por lo que le rinde cuentas directamente al poder ejecutivo del país. Ante esta situación, existe el gran riesgo de que la persecución de los delitos se realice de forma discrecional según los intereses del poder ejecutivo en turno. Definitivamente este riesgo se ha materializado en México. Existen varios casos documentados donde los funcionarios en los tres niveles han aplicado la ley de forma estricta en contra de sus opositores y de forma laxa o nula en su propio caso. Ello ha conllevado también a la amenaza o al ejercicio de la violencia –directa o indirectamente- a los que consiguen y hacen visible la información respecto a los posibles delitos de estado; delitos de prevaricación, corrupción e impunidad; y en general a las acciones ilegales de las autoridades. También se han documentado casos en los que, ya sea por amenaza o por contubernio, se controla al poder judicial y al legislativo. El contubernio también se puede extender hacia el crimen organizado.

¿Cómo podemos explicarnos que, a pesar de que se cuenta con información y evidencia sobre casos de justicia en México, seguimos con problemas tan fundamentales que se ven reflejados en las malas evaluaciones que el país obtuvo con respecto a otros países? No hace falta ir muy atrás para ejemplificar casos en los que el poder ejecutivo muy probablemente ha hecho un uso discrecional de la persecución de los delitos. En estas últimas campañas presidenciales, la Procuraduría General de la República ha investigado de forma expedita al candidato presidencial de Por México al Frente, Ricardo Anaya Cortés, que es opositor al Partido Revolucionario Institucional, por presunto lavado de dinero. En medio de estas investigaciones la PGR publicó un video en el que el candidato ofende a un agente de la Procuraduría. ¿Acaso se publicaría el video de cualquier persona que ofenda a un agente en la PGR? Probablemente no. Probablemente sólo se difunde un video del candidato opositor por instrucciones del poder ejecutivo. Incluso el Instituto nacional Electoral ya ordenó a la PGR quitar de su página dicho video por violar el principio de imparcialidad.



Un par de meses atrás, la PGR destituyó al Fiscal Especializado en Delitos Electorales, Santiago Nieto, luego de declarar al Diario Reforma que Emilio Lozoya, ex director de Pemex, lo había presionado para que declarara públicamente su inocencia por presuntos desvíos de la empresa Odebrecht al PRI. ¿No tiene nada que ver dicha decisión con la cercanía que tiene Emilio Lozoya al PRI? Aunado a ello, ¿Cómo es que en México no se ha detenido a nadie por el caso de corrupción de Odebrecht cuando en otros países como Colombia y Brasil sí, y en países como Argentina, Perú y Panamá hay altos funcionarios en la mira de la justicia?

En relación con las investigaciones de la PGR en el caso Ayotzinapa, ¿qué otra razón que no sea la injerencia del poder ejecutivo en la investigación de los delitos motivaría el encubrimiento de la verdad mediante torturas y violaciones a los derechos humanos que se han dado desde septiembre de 2014? Los ejemplos podrían seguir, pero se cree que queda claro el problema de falta de autonomía que tiene la Procuraduría General de la República.

Por esta situación es que se celebra que se hayan dado primeros pasos hacia una Fiscalía General de la República autónoma, con presupuesto propio y atribuciones como mecanismos para elegir a sus titulares. Es importante que se sigan dando los pasos adecuados para que no se trate de un simple cambio de nombre de Procuraduría General de la República a Fiscalía General de República. “Por una Fiscalía General que sí sirva” es la demanda que han hecho múltiples organizaciones de la Sociedad Civil como el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), en la cual se solicita que se convoque a un diálogo nacional y mesas de trabajo para que se diseñe con seriedad una reglamentación que haga de la nueva Fiscalía un pilar sólido de “governabilidad democrática, seguridad pública y estado de derecho en México”. (IMCO, 2017)

El segundo reto es que hay una falta de recursos para el sistema de justicia penal del país. De acuerdo con el Índice de Impunidad Global México, la falta de recursos se refleja de manera primordial en que la tasa de magistrados y jueces en el país sea de 3.59 por cada 100,000 habitantes, cuando la media global es de 16, más de cuatro veces más que la de México. La falta de recursos en el sistema de justicia hace que los procesos de justicia sean más lentos, imposibilita la solución de todas



las carpetas de investigación que se presentan, desincentivan la denuncia por parte de los ciudadanos, facilita el cometimiento de errores en los procesos penales e incrementa la impunidad en el país.

Si bien ha habido un incremento en los recursos destinados a la justicia, que se reflejó en un ligero incremento en el número de jueces y magistrados por cada 100,000 habitantes de 3.5 a 3.59, se han observado deterioros en otras medidas relacionadas con el equipamiento del sistema. El personal de los Ministerios Públicos cayó de 2016 a 2017 de 33.9 a 31.19 también por cada 100,000 habitantes y el número de agentes de 7.6 a 6.27 medido de la misma manera. En algunos estados, la razón entre causas penales en primera instancia y número de jueces. En Aguascalientes esta medida se incrementó por 3.4 de 2016 a 2017, en Baja California Sur por 2.5, y en Durango por 1.57 (Le Clercq & Rodríguez, 2018).

Un foco rojo es la policía en México, que está lejos de ser la que se necesita para combatir a la delincuencia. De acuerdo con la radiografía de la Policía en México realizada por Causa en Común en 2015, los policías están poco dignificados, perciben bajos salarios, trabajan jornadas laborales muy extensas, no reciben la capacitación adecuada y tienen pocas oportunidades de crecimiento. En México en promedio hay 2.24 policías por cada 1,000 habitantes y hay una enorme disparidad al interior. Tamaulipas, Veracruz y Coahuila cuentan con 0.89, 1.04 y 1.11, mientras Morelos, la Ciudad de México y Quintana Roo con 4.98, 4.88 y 4.24. En términos de salarios también hay grandes disparidades. En Chiapas, los policías estatales perciben \$4,474 pesos al mes mientras en Baja California perciben \$19,800 y en Durango perciben un sueldo de \$10,172 pesos sin importar cargo ni antigüedad. Las jornadas laborales en algunos estados son de 24 horas por 24 horas y en algunos otros son jornadas continuas de 15 a 20 días seguidos con 3 a 6 días de descanso. En términos de carrera policial, sólo Baja California, la Ciudad de México, Guanajuato, Nuevo León y Querétaro cuentan con una comisión o dirección encargada de los procesos de desarrollo policial dentro de la institución. Finalmente, en términos de control de confianza, se ha avanzado, pero solo Campeche, Coahuila, Querétaro, Tamaulipas, Nuevo León y Puebla habían dado de baja a la totalidad de la policía que no había aprobado los controles (Causa en común, 2015). Por si fuera poco, el 68% de la policía sólo cuenta con educación básica y el 2% es analfabeta (Ferreto, 2010). El 60%



padece enfermedades graves vinculadas a la hipertensión, diabetes, miopía y gastritis (Zepeda Lecuona, 2010). Aún en la que podría ser de las mejores policías, la Policía Federal, al menos el 41% de los policías son médicamente obesos (Muedano, 2014).

Se confía en que la total implementación del nuevo sistema de justicia penal será una gran fuente de ahorro de costos, lo cual permitirá mejorar la infraestructura y los recursos con los que cuenta el sistema de justicia dado el presupuesto con el que se cuenta. Se considera que hoy es muy temprano para juzgar al nuevo sistema de justicia penal, sin embargo, considera que es necesario continuar trabajando en la implementación para lograr dichos resultados.

Altos niveles de corrupción.

La corrupción es definida por el PNUD (2011) como el ofrecimiento, entrega, recepción o solicitud, en forma directa o indirecta, de cualquier cosa de valor, con objeto de influir de manera inapropiada en las acciones de otra parte. El control de la corrupción es uno de los ocho pilares de la paz Positiva de acuerdo con el Instituto de Economía y paz (IEP, 2017a). Existe una alta correlación entre bajos niveles de corrupción y altos niveles de paz. ¿Por qué? Porque altos niveles de corrupción pueden evitar que recursos destinados al mantenimiento de la paz efectivamente sean usados para ello, pueden generar una mayor concentración de la riqueza en un país, y porque pueden disminuir la confianza y el tejido social y con ello incrementar la violencia. Específicamente, la existencia de un sistema de justicia con funcionarios corruptos ha favorecido el florecimiento de las bandas de crimen organizado. Además, la corrupción tiene el efecto de disminuir la percepción que tienen los criminales de la probabilidad que existe de que sean castigados por sus actos. Al disminuir esta probabilidad, los criminales tienden a incrementar sus actividades delictivas (Toledo & Jiménez, 2017). La corrupción, además de contribuir a la ausencia de paz, tiene un costo económico muy alto que ha contribuido a frenar el desarrollo económico del país. Se ha llegado a estimar que el costo de la corrupción en México equivale a alrededor del 10% de su Producto Interno Bruto, según la COPARMEX.

A pesar de todos los esfuerzos realizados por el país en los últimos 15



años, la corrupción sigue siendo un problema no resuelto por el Estado mexicano que impacta a nuestra sociedad y economía. De acuerdo con el último Índice de Percepción de Corrupción elaborado por Transparencia Internacional, México ocupó el lugar número 136 de una lista de 180 países. El Índice va de 0 a 100, donde 100 refleja ausencia total de corrupción según los ciudadanos. México obtuvo la calificación de 28 mientras el promedio de los 180 países fue de 43.0. Acotado a la región de América, México ocupó el sexto lugar de los países donde se percibe más corrupción, por debajo de Venezuela, Haití, Nicaragua, Guatemala y Paraguay (Transparencia Internacional, 2018). Otros Índices también colocan a México en lugares muy altos en términos de corrupción. El Índice del Estado de Derecho, citado anteriormente, coloca a México en el lugar 102 de 113 en términos de corrupción (World Justice Project, 2018).

Mencionar casos específicos para ilustrar la corrupción en el país es una tarea compleja por el gran mar de casos que han salido a la luz pública en los últimos años. La Estafa Maestra, detectada por la Auditoría Superior de la Federación, consistió en una serie de contratos entre el Gobierno Federal y universidades públicas de los cuales no se sabe dónde quedaron \$3,433 millones de pesos. Actualmente hay 16 ex gobernadores presos, prófugos o siendo investigados por actos de corrupción. Uno de ellos, de nombre Javier Duarte, es acusado de robar más de \$30 mil millones de pesos. Las tarjetas con fondos para la reconstrucción que se otorgaron a los damnificados de los sismos de septiembre fueron duplicadas, algunas de ellas se reprodujeron hasta 34 veces a nombre del mismo beneficiario, cuenta Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. Más de 40% de la población dijo haber sido testigo de frecuentes actos de corrupción, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (INEGI, 2017)

Otros indicadores reflejan la dimensión social del problema de la corrupción: el 79% de los mexicanos, por ejemplo, considera a la corrupción como un problema serio; en 2015 se presentaron casi 5 mil casos de corrupción en la realización de trámites; 44% de las empresas realizó pagos extraoficiales de acuerdo con Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. La corrupción es un problema que, de no ser atendido, impedirá la consolidación del estado de derecho en México.



Se considera que se han dado pasos positivos en el combate a la corrupción. Se ve al Sistema Nacional Anticorrupción, a la ampliación del catálogo de los sujetos obligados a transparentar su información, incluyendo a Partidos Políticos, Sindicatos, Órganos Autónomos, Fideicomisos y Fondos Públicos, y al incremento de las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación, como cambios con el potencial de disminuir los niveles de corrupción que hay en el país. Es importante que se logre la implementación del SNA y que se lleven a cabo los nombramientos necesarios para ello. De igual manera, se ve a la Ley General de Responsabilidades Administrativas como una legislación positiva para combatir la corrupción y para responsabilizar tanto a los funcionarios públicos, como a las personas físicas y morales que participen en ella. Al igual que con el SNA, es importante que se logre la implementación de esta ley mediante “la asignación adecuada de recursos y el fortalecimiento de la capacidad de los respectivos organismos encargados de velar por el cumplimiento de las leyes, entre otras medidas” (OCDE, 2018).

Poca libertad en el flujo de información

En la literatura se menciona con frecuencia que es necesario construir una “Cultura de paz”. Sin embargo, la visibilización de las injusticias por parte de ciertos actores no está exenta de riesgos. Con cierta frecuencia el poder político y poder criminal –ya sea por separado, o en contubernio– amenazan la seguridad y la libertad de las personas que desempeñan una labor de investigación o de denuncia. En México la evidencia apunta a que la represión selectiva hacia periodistas, defensores de Derechos Humanos y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs), es ostensible y creciente, ya sea tanto por parte de grupos de interés al interior de los gobiernos como del crimen organizado. En ausencia de información y de denuncia, difícilmente se podrá lograr un estado de derecho y por consiguiente un estado pacífico.

La organización Freedom House, en su Índice global de libertad de prensa (Freedom House, 2017), calificó a México como un país sin libertad de prensa por ser uno de los países más violentos contra los periodistas. De acuerdo con Artículo 19, una organización internacional no gubernamental que promueve y defiende la libertad de expresión en el mundo, la violencia contra la prensa en México ha ido en aumento desde 2014. En 2014 la



organización registró 326 agresiones a periodistas en México, las cuales incluyen intimidación, amenaza, ataque físico o material, privación de la libertad, acoso y hostigamiento e intervención de comunicaciones. En 2015 esta cifra se incrementó a 397, en 2016 pasó a 426 y en la primera mitad del 2017 se registraron 276 agresiones, reflejando un aumento de 23% al comparar con la primera mitad del año anterior. De las 276 agresiones registradas en la primera mitad del 2017, 6 fueron asesinatos a periodistas, 1 fue desaparición y se presume que 50.7% del total fueron cometidas por funcionarios públicos (Artículo 19, 2017)

El control sobre la prensa en México no solo se hace a través de la violencia, también se logra mediante el gasto de millones de pesos en publicidad oficial. En un artículo en The New York Times (Ahmed, 2017), se evidencia como el poder ejecutivo gasta enormes cantidades de dinero en publicidad oficial en los medios de comunicación y por ello adquiere poder sobre los contenidos que los medios publican. La administración de Enrique Peña Nieto ha gastado cerca de \$40 mil millones de pesos en los cinco años que lleva en publicidad oficial. En 2016, el ejercicio del gasto en publicidad por Presidencia fue el doble de lo presupuestado en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Relacionado con esta investigación, se logró un avance importante en materia de libertad de prensa. En noviembre de 2017, un fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a favor de la organización Artículo 19, forzará al congreso a regular el enorme gasto del gobierno en publicidad con fines de disminuir el control gubernamental sobre la información que se publica en los medios de comunicación.

En términos de represión a defensores de los Derechos Humanos, Michel Forst (2017), el relator especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, explica que los defensores de los Derechos Humanos en México enfrentan muchos obstáculos para la realización libre de su trabajo. Dentro de estos obstáculos se encuentran: a) la criminalización de sus actividades, que se logra gracias al uso discrecional del derecho penal presentando denuncias infundadas en contra de ellos, y b) realizando arrestos y detenciones arbitrarias. Entre agosto de 2014 y diciembre de 2015, el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Detenciones Arbitrarias emitió seis opiniones oficiales al gobierno mexicano sobre defensores de los derechos humanos



que fueron detenidos arbitrariamente. La intimidación y amenaza son obstáculos con los que luchan estos defensores, los cuales se dan en forma de mensajes de texto, llamadas telefónicas, agresiones verbales y últimamente, mediante el espionaje presuntamente articulado desde las instituciones de gobierno como indica el caso Pegasus.

La libertad de información también es uno de los pilares de la paz Positiva de acuerdo con el Instituto para la Economía y paz (IEP, 2017a). La libertad de prensa, sumada con la libertad de los defensores de los Derechos Humanos de llevar a cabo su trabajo, es primordial para que la ciudadanía esté informada y organizada. Una ciudadanía más informada y organizada puede articular mejor sus demandas para lograr menores niveles de ausencia de paz. Esto se traduce eventualmente en una mejor toma de decisiones por parte de los políticos y en respuestas más racionales en tiempo de crisis. Mejoras en la libertad de prensa y menor represión de los defensores de los Derechos Humanos en México podrían detonar una generación de información sobre violencia, corrupción y violaciones a los Derechos Humanos más rápida y a través de los medios de mayor circulación nacional.

V. Mejores prácticas internacionales

Guatemala CICIG (ONU)

Según el Documento Informativo de Open Society Foundations (Open Society Justice Initiative, 2016), el gobierno de Guatemala solicitó la ayuda de la Organización de las Naciones Unidas en su lucha contra el crimen organizado y las instituciones de seguridad del gobierno. El resultado fue la creación de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), una institución híbrida que no tiene precedentes en la historia diplomática internacional, y que ha implantado una serie



de medidas para fortalecer el estado de derecho y la independencia judicial en dicho país, mediante el fortalecimiento y apoyo al Sistema de Administración de Justicia, los Ministerios Públicos, la Policía Nacional y otras instituciones de seguridad.

Una investigación que encabezó esta comisión descubrió una red de corrupción aduanal cuyo líder era el presidente del país, Otto Pérez Molina. Las protestas y el clamor popular y de la sociedad civil fueron tan grandes que en septiembre el presidente renunció y fue enviado a la cárcel, en espera de un juicio.

Para 2015, los resultados de la CICIG habían sido alentadores. Se habían realizado más de 1,200 investigaciones. Se impulsó la Reforma al Sistema de Administración de Justicia. Se resolvieron casos emblemáticos de corrupción, se detuvieron y procesaron funcionarios públicos y criminales, que habían socavado la seguridad y al gobierno democrático. Las medidas que se han impulsado son las siguientes: a) investigación de delitos y procesos judiciales, b) reforma legal: fortalecimiento de la capacitación de las autoridades y de los procesos judiciales, c) fortalecimiento del sistema democrático con la implantación de métodos de selección basados en los méritos en el sector judicial (procuradores generales y de Derechos Humanos, fiscales), y d) la desarticulación de redes de corrupción.

Honduras MACCIH (OEA)

En Honduras surgió un movimiento de oposición indignada, que organizó manifestaciones y marchas que demandaban la instalación de una comisión Internacional (semejante a la CICIG que ha funcionado en Guatemala) (OEA, 2017). Después que la prensa hondureña denunciara que 330 millones de dólares habían sido saqueados del sistema de seguridad social y que el presidente hondureño Juan Orlando Hernández reconociera públicamente que \$94 mil habían ingresado a su campaña electoral, se suscribió un convenio entre el Secretario General de la OEA (Luis Almagro) y el presidente hondureño Juan Orlando Hernández el 19 de enero de 2016 en Washington. Dicho convenio marca la primera experiencia de intervención de la OEA para combatir la corrupción de un estado. La Misión de Apoyo contra la Impunidad y la Corrupción en Honduras MACCIH se instaló en la sede de la OEA en Washington e inició



sus operaciones el 19 de abril de 2016 en Tegucigalpa. Tiene un enfoque estratégico con cuatro líneas de acción: la prevención y combate de la corrupción, reformas a la justicia penal, reformas político-electorales y de seguridad pública, proponiendo reformas que tengan incidencia tanto en la prevención como en la persecución de los delitos de corrupción. Ha identificado los sectores sensibles a la corrupción como son las compras públicas, construcción, salud pública, aduanas, minero extractivo y ambiental, justicia y seguridad, entre otros. En estos, debe proponer una estructura normativa y de gestión y mejorar los sistemas de control y fiscalización del país. Para ello se han contratado jueces internacionales, investigadores policiales internacionales, oficiales de comunicaciones, de seguridad e inteligencia, abogados, sociólogos, entre otros. Los resultados de estos esfuerzos todavía no se pueden visualizar, pero se tiene la esperanza de que sean tan positivos como los resultados en Guatemala.

Argentina y la libertad de prensa

A raíz del cambio de gobierno en Argentina en 2015, los resultados del país en diferentes Índices de paz y de estado de derecho han mejorado (World Justice Project, 2018). Una de las áreas de mejora ha sido la libertad de prensa. De acuerdo con lo reportado por la organización Freedom House (2017), el gobierno de Mauricio Macri disminuyó la hostilidad del gobierno hacia la prensa y dentro de otras medidas, disminuyó el gasto gubernamental en publicidad. De esta manera, los medios de comunicación tienen menos relación con el gobierno y mayor libertad de publicar los contenidos que deseen. Es importante mencionar que esta medida puede tener la consecuencia de disminuir la ya afectada rentabilidad de los medios de comunicación y con ello disminuir la oferta de diferentes medios a la población. La pregunta que surge es: ¿Qué es mejor?, que sobrevivan menos medios de comunicación libres, o que sobrevivan más medios de comunicación controlados. Se cree que la primera opción es preferible porque, aunque disminuya la oferta de medios, los consumidores y no el gobierno serán quienes determinen cuáles son los medios que comunican la información de la manera más veraz y oportuna.



VI. Recomendaciones de políticas específicas

Para presentar las recomendaciones específicas que se hacen a raíz de este estudio, primero se presentan los principios rectos que se considera deben estar presentes en todas las soluciones. Posteriormente se presentan las recomendaciones y su relación con las causas subyacentes, y finalmente se propone un esquema de metas para dar seguimiento a las políticas.

Principios rectores

Las propuestas específicas de políticas públicas que se hacen en este documento parten de un principio básico: el cambio de paradigma de Seguridad Pública a Seguridad Democrática Ciudadana. El documento “Lineamientos para la Construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia en Democracia” contiene una conceptualización del problema en términos de política pública y la propuesta sólida para integrar la seguridad, la defensa de los Derechos Humanos y la participación ciudadana. La propuesta de la Comisión Redactora del documento de UNAM (2011)², plantea los siguientes criterios rectores que resumimos en la tabla 4.

2 Bajo el liderazgo del doctor Narro, y la coordinación del doctor Jorge Carpizo, la comisión redactora estuvo integrada por los doctores Sergio García Ramírez y Luis de la Barrera Solórzano y los maestros Luis Raúl González, Guillermo Silva y Ernesto López Portillo Vargas. Dicha comisión recogió las aportaciones de más de 100 especialistas en el campo de la Seguridad humana y ciudadana.



Tabla 4. Principios rectores para la construcción de una política de estado para la seguridad y la justicia en democracia.

Principio Rector	Descripción
Primacía del régimen constitucional de los Derechos Humanos.	<ul style="list-style-type: none"> •El más importante instrumento de racionalidad y control sobre las políticas de seguridad y justicia. •Cualquier acción que los vulnere es contraria a los fines de la seguridad y la justicia en democracia.
Orientación a la seguridad humana.	<ul style="list-style-type: none"> •Las políticas de seguridad y justicia deben garantizar las condiciones para el pleno desarrollo humano. •Reconocer al ciudadano en el centro de todas las acciones por la seguridad y la justicia.
Racionalización del uso de la fuerza.	<ul style="list-style-type: none"> •El respeto por la vida humana debe ser un valor prioritario en la política de seguridad y justicia. •Cualquier acción del Estado que no minimice el uso de las armas es contraria a los fines de la seguridad y la justicia en democracia.
Fortalecimiento del liderazgo civil.	<ul style="list-style-type: none"> •La seguridad y la justicia en democracia deben funcionar bajo el control de la autoridad civil. •La intervención militar debe ser excepcional y restringida al máximo posible.
Primacía de la prevención sobre el control.	<ul style="list-style-type: none"> •Toda medida previa que reduzca los riesgos de un evento que contraviene los fines de seguridad y la justicia es más útil, eficaz y eficiente que controlar los daños consumados. •Debe priorizarse el desarrollo de estrategias modernas de prevención.
Integralidad de la política.	<ul style="list-style-type: none"> •La seguridad y la justicia deben abandonar el enfoque sectorial y ser articuladas en el marco de modelos integrales de política pública. •Se recomienda garantizar la interacción colaborativa y coordinada de cada secretaría, y entre éstas y los diversos poderes del Estado.
Transversalidad.	<ul style="list-style-type: none"> •Permite que todas las esferas involucradas se apropien del enfoque y de criterios similares. •Identifica a las partes más allá de las fronteras institucionales.
Coordinación y subsidiaridad.	<ul style="list-style-type: none"> •El terreno idóneo para entender y resolver los problemas de la seguridad y la justicia es el local. •Los estados y la federación deben desplegar un apoyo decidido hacia la construcción de las mayores capacidades municipales posibles.
Metodología para la definición de políticas públicas.	<ul style="list-style-type: none"> •Es imperativo contar con metodologías que centralicen la calidad de la información, el diagnóstico y la evaluación para el diseño de políticas públicas. •La mejor opción es el balance de los distintos recursos del conocimiento (científico, técnico y local).
Desarrollo de un enfoque funcional.	<ul style="list-style-type: none"> •Las políticas de seguridad y justicia deben eludir las posiciones extremas del debate público para favorecer un enfoque funcional. •Se debe responder a las siguientes preguntas ¿cuál es la opción regulatoria, institucional y operativa que se acerca más a la meta? Y ¿cuál la que más se aleja?
Compromiso responsable de los partidos políticos.	<ul style="list-style-type: none"> •Las políticas de seguridad y justicia deben prevalecer frente a los intereses partidistas. •Los actores políticos e institucionales deben hacerse responsables de sumar sus proyectos de partido a la construcción de una auténtica política pública de seguridad y justicia.



<p>Máxima rendición de cuentas y transparencia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Todas las acciones públicas deben ser justificadas sin excepción y sujetas a la mayor transparencia posible. • La rendición de cuentas debe introducirse en forma de un principio operativo.
<p>Evaluación constante y responsable.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las políticas de seguridad pública requieren de mecanismos que permitan su evaluación constante y responsable. • Se debe identificar oportunamente las prácticas positivas y negativas para que con ello se realicen los cambios necesarios.
<p>Atención prioritaria a quienes enfrentan mayor riesgo y vulnerabilidad, así como centralidad de la política de género.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La seguridad y la justicia deben aliviar la discriminación y llevar al centro de la agenda el bienestar de los grupos que se encuentran en situación de mayor riesgo o vulnerabilidad. • La proliferación de armas multiplica las oportunidades para usarlas en conflictos familiares o de pareja.

Fuente: (UNAM & Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional., 2011)

Propuestas específicas

Se proponen 13 políticas clasificadas dentro de 5 ejes de acción para mejorar la situación de ausencia de paz en México. Las propuestas están basadas principalmente en las Diez propuestas para mejorar la seguridad pública en México, presentadas por expertos en el Foro de Seguridad de las Sociedades mexicanas en diferentes universidades³, en las propuestas realizadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2017b) y en las propuestas hechas por la OCDE (OCDE, 2018)

1. Fiscalías independientes

Crear una Fiscalía que sí Sirva siguiendo recomendaciones de la Sociedad Civil.

Para que la Fiscalía General de la República efectivamente sea un cambio en la procuración de justicia en el país, en línea con las demandas articuladas por Organizaciones de la Sociedad Civil se propone que el legislativo siga la propuesta específica “#Reforma 102” que propone Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI, 2018).

³ University College London UCL, University of Leeds, University of Essex, University of Cambridge, London School of Economics LSE, University of Birkbeck, University of Nottingham, University of Edinburgh, University of Cranfield, Sociedades Latinoamericanas en University of York e Imperial College London. Sociedad Mexicana y Latinoamericana en University of Sussex. <https://redaccion.nexos> publicado el 2 de noviembre de 2014



Esta propuesta contempla las medidas necesarias para que la Fiscalía General de la República sea efectivamente un organismo autónomo, eficaz e independiente. Dentro de los puntos primordiales que se proponen, están los siguientes:

1. Que las reglas para la designación del Fiscal General de la República garanticen que quien ocupe este cargo sea autónomo, independiente y capaz de ejercer de forma responsable su poder, de resistir la presión de actores políticos, de generar confianza en la ciudadanía y de guiarse por criterios de verdad e igualdad. Dentro de estas reglas se busca: fortalecer los requisitos de elegibilidad del Fiscal e incluir candados que garanticen su independencia partidaria. También se busca incluir que después de la conclusión del cargo, el ex Fiscal no pueda ocupar un puesto de elección popular durante cierto periodo de tiempo. Además, se propone que el Fiscal dure 6 años en el cargo y que su nombramiento esté desfasado de las elecciones presidenciales en México.
2. Que la remoción del Fiscal General no sea una facultad del Ejecutivo.
3. Que no exista pase automático del personal de la PGR a la Fiscalía General de la República.

2. Sistema Nacional Anticorrupción

Nombrar puestos clave para SNA.

Como se mencionó, la implementación del SNA todavía no se completa. Varios puestos clave, como el Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción, los 18 jueces encargados de sancionar la corrupción administrativa y los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa no han sido nombrados. También falta que varios gobiernos estatales implementen los respectivos Sistemas Locales Anticorrupción, y además, es necesario clarificar el nivel de involucramiento en la práctica que tendrá el Comité de Participación Ciudadana, tal como lo hace ver la OCDE (2018). Se propone lograr el nombramiento de estos puestos clave a la brevedad para que el Sistema comience a operar.



Seguir recomendaciones de la OCDE para un Sistema Nacional Anticorrupción efectivo.

Se propone seguir las recomendaciones realizadas por la OCDE para lograr un Sistema Nacional Anticorrupción que sea efectivo para disminuir este problema en el país. En el estudio titulado Estudio de la OCDE sobre integridad en México (OCDE, 2017), se emiten recomendaciones específicas relacionadas con cuatro áreas:

1. Fortalecer los mecanismos institucionales para la coherencia y la cooperación eficaz.
2. Fomentar una cultura de integridad en el sector público y en la sociedad.
3. Fortalecer las líneas de defensa del sector público contra la corrupción.
4. Hacer cumplir el marco integral para efectos de disuasión y de mayor confianza en el gobierno.

Así mismo, se propone garantizar la protección de denunciantes de corrupción en el sector público y privado mediante la prohibición de represalias, la protección de su identidad y una mejor definición de los canales de denuncia. Finalmente, se propone garantizar la aplicación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, incluyendo que las medidas de decomiso de bienes también apliquen para personas jurídicas.

3. Sistema de justicia moderno

Fortalecer la capacitación y las tecnologías de la información para Nuevo sistema de justicia penal.

A prácticamente dos años de la fecha límite para implementar el nuevo sistema de justicia penal, se recomienda continuar con los esfuerzos para lograr un nivel óptimo de implementación en los estados. Como se describió previamente, en general el avance ha sido alto en las áreas de capacitación, reorganización institucional e infraestructura, y el avance ha sido medio-alto en relación con las tecnologías de la información. Por supuesto es necesario hacer énfasis en las tecnologías de la información, que es el área de mayor rezago, pero también es de suma importancia hacer énfasis en la capacitación, principalmente a todos los cuerpos



policiacos pues han sido los menos capacitados. Específicamente, se propone que todos los policías y magistrados del país reciban un curso de capacitación completo en el nuevo sistema de justicia.

Garantizar las capacidades de aprendizaje institucional en las fallas ministeriales.

En la historia reciente, ha habido varios casos de detenciones fallidas por faltas en el debido proceso. Además del “caso Cassez”, varios alcaldes y funcionarios han sido detenidos por presuntos vínculos con el crimen organizado, pero luego tuvieron que ser liberados por falta de pruebas o errores de procedimiento (en la captura, en integración de casos y cadena de custodia, entre otras fases). El impacto en la percepción de impunidad que generan en la sociedad es altamente costoso y es necesario que el Estado mexicano transforme de inmediato esa debilidad estructural.

Que la Procuraduría General de la República, la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia del SNSP, el Instituto Nacional de Ciencias Penales, el Consejo de la Judicatura Federal, representantes del Congreso de la Unión, y el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, trabajen en conjunto en un documento de análisis crítico sobre las fallas ministeriales que llevaron a que los jueces tomaran ese tipo de decisiones.

4. Cuerpo policial capacitado y confiable

Incrementar la eficacia y eficiencia de los mecanismos de control de confianza institucional.

Que la Comisión de Seguridad Pública y la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional del Congreso de la Unión retomen la experiencia internacional y acompañadas de expertos de la Procuraduría General de la República, la Policía Federal, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional analicen la eficacia de los mecanismos de certificación y acreditación de la policía.

Que determinen científicamente si las cinco evaluaciones del modelo de control de confianza y los protocolos de retención/remoción, son oportunos y suficientes para la realidad del país y que se incluyan las sanciones fiscales y penales para los servidores públicos y las instituciones que fallen en el cumplimiento de los nuevos mecanismos de control de confianza que tendrán que diseñarse e implementarse en un futuro inmediato.



Desarrollar mecanismos internos y externos de contrapeso policial.

Hasta ahora, una parte importante de la tragedia y la disfuncionalidad policial que se ha visto en México se debe a la inexistencia de mecanismos reales de control y contrapesos. No existen protocolos formales a través de los cuales los propios policías puedan denunciar de forma segura a sus compañeros o superiores que incurren en actos ilegales. Desde una perspectiva externa, tampoco existen mecanismos institucionales para que los ciudadanos puedan denunciar a los servidores públicos que, haciendo un uso indebido de funciones, los amedrenten, extorsionen o se nieguen a cumplir su responsabilidad (Insyde, 2013; Meyer, 2014).

Que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) haga uso inmediato de sus facultades, y oriente el diseño táctico, técnico y despliegue de Auditores Policiales Autónomos en cada una de las corporaciones existentes en el país.

Desplegar un nuevo Sistema Integral de Desarrollo Policial (SIDEPOL) apegado a las mejores prácticas de capacitación y profesionalización.

Que se rediseñe el Sistema de Desarrollo Policial SIDEPOL con el objetivo de que se revisen no sólo las políticas de ingreso, evaluación y ascensos, sino que también se tomen las medidas oportunas para crear un nuevo ethos policial.

Que el Estado mexicano garantice altos niveles de calidad de vida de los servidores públicos en la función policial.

Esto implica al menos tres cambios tangibles.

1. Garantizar que las policías no puedan trabajar más de 8 horas diarias.
2. Que el SNSP garantice transferencias etiquetadas para crear un verdadero mecanismo de protección integral policial.
3. Que el propio Secretariado Ejecutivo del SNSP abra de inmediato la convocatoria libre a ONGs para que, sus representantes se integren a los nuevos Cinco Consejos Ciudadanos Regionales que aquí proponemos. Estos Consejos honoríficos tendrán la tarea de monitorear mensualmente la erradicación de estas malas prácticas laborales.



Transformar el sistema de indicadores de seguridad a uno orientado en resultados.

Que el Estado mexicano desarrolle reportes y encuestas que incluyan indicadores capaces de medir el miedo al crimen y la confianza policial con el objetivo de reducir la cifra negra.

Que el Centro de Excelencia del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) desarrolle un nuevo sistema de indicadores comparables de intensidad delictiva, bajo una lógica tetramestral, con representatividad estatal y metropolitana.

Que se refuerce la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) y otros mecanismos del Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia (SNIGSPIJ) administrados por el INEGI. De tal manera que, así como lo hace con las expectativas y percepción en materia económica, se cuente también con información acertada y oportuna que mida la percepción de miedo, la confianza de la población respecto a sus policías y demás funcionarios públicos, así como los niveles de impunidad percibidos.

Este nuevo paradigma de medición deberá tener dos consecuencias tangibles. Una de ellas es que por ley, se focalicen y prioricen las estrategias, incentivos y los recursos públicos que se destinen a las políticas públicas de seguridad federal, estatal y municipal en un futuro inmediato. La segunda consecuencia es vincular estos mecanismos para que, al ser estandarizados en un nuevo sistema municipal de indicadores de gobernabilidad, se oriente preventiva y técnicamente las decisiones del Estado mexicano respecto a un eventual mecanismo de desaparición de poderes en estados y municipios. La idea es que a diferencia de lo que hasta hoy se ha visto en algunas entidades en crisis, dicha desaparición, si ocurriese, no fuese decidida en función de estándares políticos: opacos y subjetivos.

Generar mecanismos de evaluación sistemática del desempeño e impacto del gasto público de los fondos dedicados a la seguridad.

Que el gobierno federal cumpla con su compromiso de informar mensualmente el resultado de las medidas de austeridad en el gasto, exhortando que estados y municipios hagan lo mismo.



Que la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y sus equivalentes en los tres niveles, presenten en un mes un reporte de los programas y funcionarios públicos sancionados por carecer de los mecanismos teóricamente ya establecidos por el Presupuesto Basado en Resultados (SHCP, 2014c).

Que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y las instituciones que más conocimiento técnico tienen en la materia colaboren para transferir el modelo del recién creado Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en materia educativa, al ámbito de la seguridad. Tangiblemente, esta última estrategia implica que estas tres instituciones analicen las áreas de oportunidad del INEE y propongan al Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para crear el Instituto Nacional para la Evaluación de la Inversión en Seguridad (INEIS). Al transferírsele recurso humano y financiero de los ramos más opacos del gasto corriente (como el 19, 23 y 33, entre otros), la idea es que sin incrementar la burocracia, este nuevo organismo constitucional autónomo, técnico pero con un consejo ciudadano, sea capaz de evaluar el desempeño de los fondos y el gasto en materia de seguridad. El objetivo es que los programas públicos existentes se mejoren sistemáticamente y se haga un ejercicio responsable del gasto a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2015 y los ejercicios fiscales subsecuentes.

[Eleva las capacidades institucionales en materia forense y pericial.](#)

Se considera inaceptable que no existan reportes oficiales en tiempo real de las víctimas visibles e invisibles de la violencia. Para una tragedia humanitaria como ésta, el país debería ser ya un líder global en materia forense. Deberíamos, por ejemplo, ser capaces de utilizar -e inclusive- de generar, la tecnología de punta que permita conocer a fondo no sólo dónde, cuándo y cómo fallecieron las víctimas, sino también quién es el victimario. Sin embargo, la realidad demuestra todo lo contrario. La inmensa mayoría de las autoridades no cuentan con la infraestructura y el equipo humano suficiente para llevar a cabo estas actividades. Ante ello, es entendible -pero inaceptable- que los mexicanos no creamos en nuestros propios servicios periciales.



Que se ofrezcan los incentivos fiscales necesarios para que a partir de la Ley de Presupuesto de Egresos 2019, se consolide un Sistema Nacional Forense. Que este nuevo sistema coadyuve junto con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) en el diseño de incentivos para que, en conjunto con el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), las universidades mexicanas desarrollen Programas Nacionales de Posgrados de Calidad (PNPC) en la materia.

5. Protección de los Derechos Humanos y libertad de expresión

Implementar recomendaciones hechas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La Comisión Interamericana de los Derechos Humanos hizo una serie de recomendaciones a México en 2015, las cuales revisa en su informe anual de 2016 (CIDH, 2017b). Estas recomendaciones permitirán a México alcanzar una mayor protección de los Derechos Humanos. La propuesta es implementar dichas propuestas, de las cuales se resaltan las siguientes:

1. Desarrollar un plan concreto de retiro de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad pública

La grave situación de violaciones a los Derechos Humanos que hay en México se puede explicar en gran medida por la presencia de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad. Por ello, es importante que se desarrolle un plan para retirar dichas fuerzas de las labores que corresponden a las policías civiles.

2. Adoptar e implementar medidas de rendición de cuentas por un cuerpo independiente de todas las fuerzas de seguridad en relación con operativo y tareas de seguridad pública donde haya privación de la vida.

Los diferentes casos en los que se han demostrado violaciones a los Derechos Humanos han sido inicialmente presentados como casos donde hubo un uso legítimo de la fuerza por parte de las fuerzas armadas. Por esto se propone que cada enfrentamiento que genere la privación de la vida sea investigado por un cuerpo independiente, con el fin de determinar si existieron violaciones a los Derechos Humanos. Además, que dichas investigaciones no se centren únicamente en la autoría materia, que continúen la investigación en toda la cadena de mando.



3. Investigar casos en los que los jueces no han ordenado una investigación cuando existan denuncias o indicios de tortura e implementar cámaras y otros protocolos de seguridad durante los interrogatorios y en las patrullas.

La tortura se ha demostrado en varios casos de uso de la fuerza por parte del Estado. Por ello, además de investigar cada caso en el que hubo privación de la vida, es importante investigar todos los casos en los que ha habido indicios de tortura y los jueces no han iniciado una investigación e implementar cámaras para evitar que la tortura siga siendo un medio para conseguir una confesión.

4. Garantizar investigaciones prontas e imparciales sobre amenazas y violencia contra defensores de Derechos Humanos y periodistas, y considerar la creación de áreas especializadas en investigación de ataques contra este grupo específico.

Dada la violencia y las amenazas que existen en México contra los periodistas y los defensores de los Derechos Humanos, es importante que el Estado garantice la investigación imparcial de todos estos casos y que se considere la creación de una instancia especializada en la materia dentro de la Procuraduría General de la República y en su momento, dentro de la Fiscalía General de la República.

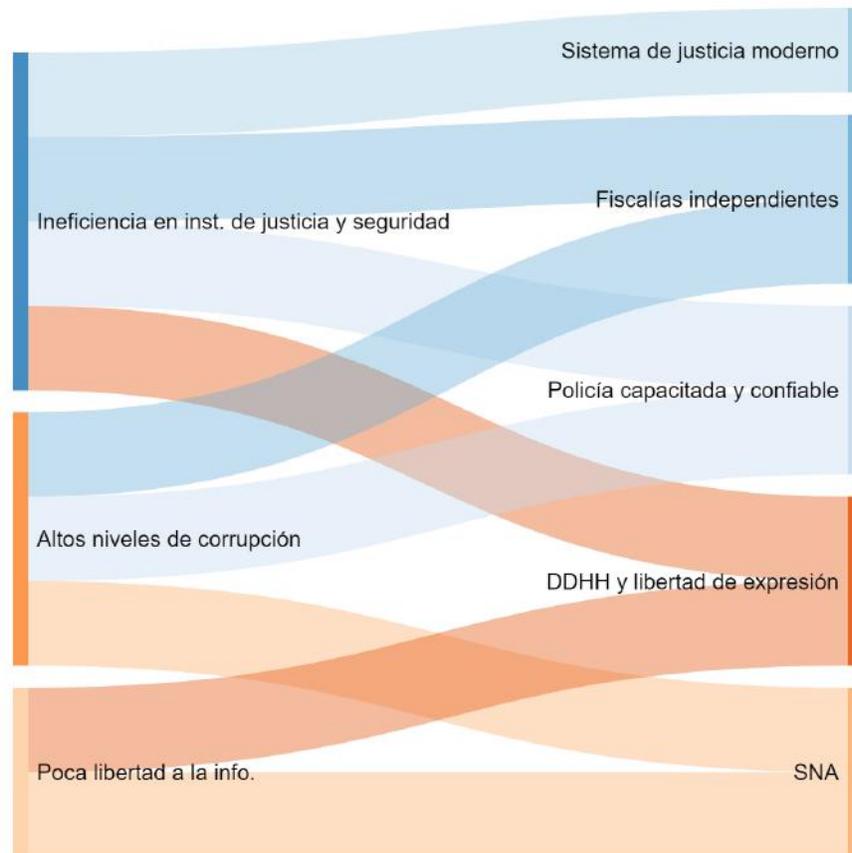
[Limitar y reducir significativamente el gasto en publicidad por parte de los gobiernos.](#)

Se propone, además, tomar el fallo a favor de Artículo 19 y el artículo publicado en The New York Times, como experiencias positivas para diseñar una legislación que limite y disminuya el gasto gubernamental en publicidad en medios de comunicación. Como lo narra el artículo, este gasto es una fuente de control a la libertad de expresión. Por ello se propone limitar y disminuir significativamente el gasto en estos conceptos, limitándolo sólo a la comunicación que es necesaria para la implementación de políticas públicas. El segundo beneficio de esta medida sería incrementar los recursos disponibles para otras actividades prioritarias del gobierno.



En la figura 3 se puede ver una relación entre las políticas propuestas y las causas subyacentes identificadas.

Figura 3. Causas subyacentes y soluciones



Fuente: Elaboración propia



Cronograma de implementación

A partir de las políticas propuestas se planteó un cronograma en términos de indicadores deseables estrechamente relacionados con dichas políticas que se presenta en la tabla 5.

Tabla 5. Cronograma de implementación

Indicadores	2020	2022	2024	2026	2028	2030	Alcance
							(% de logro)
Adopción de nuevas prácticas basadas en experiencias internacionales exitosas	10%	30%	60%	100%			100%
Implementación de una nueva estrategia de Auditores Policiales Autónomos en cada una de las corporaciones existentes en el país.	10%	20%	40%	60%	80%	100%	100%
Rediseño del SIDEPOL	30%	60%	100%				100%
Elaboración de un nuevo sistema de indicadores de confianza policial.	20%	40%	60%	80%	100%		100%
Implementación de un sistema de transparencia y comunicación del gasto en seguridad pública	20%	40%	50%	70%	90%	100%	100%
Elaboración de un documento de análisis crítico sobre fallas ministeriales	50%	100%					100%
Implementación de incentivos fiscales para un Sistema Nacional Forense.	30%	60%	100%				
Promulgación de leyes para Fiscalía que sí Sirva	100%						100%
Puesta en marcha el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)	100%						100%
Cumplimiento de recomendaciones OCDE para SNA	20%	40%	50%	70%	90%	100%	100%
Capacitación del 100% de los policías en Nuevo sistema de justicia penal	50%	75%	100%				100%
Implementación de totalidad de recomendaciones hechas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos	20%	30%	40%	50%	60%	70%	70%
Aprobación de Ley para limitar y reducir significativamente el gasto en publicidad por parte de los gobiernos	50%	100%					100%

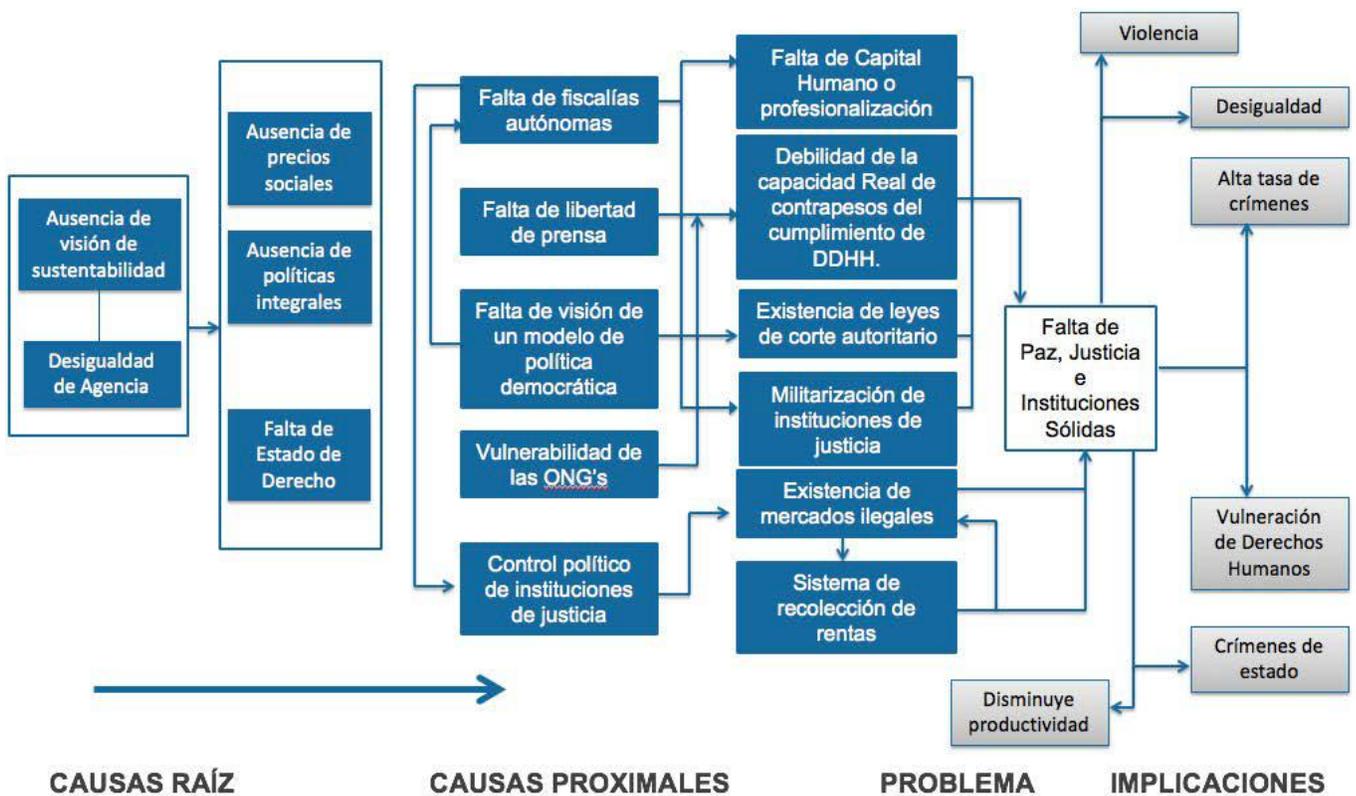
Fuente: Elaboración propia



Anexos

ÁRBOL DE PROBLEMAS

ODS. 16. PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS





Referencias

- ACNUDH. (2016). Recomendaciones a México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Ra'ad Al Hussein y Respuesta del Estado Mexicano. Ciudad de México: ONU-DH. Disponible en http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/RecomendacionesHC_web.pdf
- ACNUDH. (2018). Doble Injusticia. Informe sobre violaciones de Derechos Humanos en la Investigación del Caso Ayotzinapa. Ciudad de México: ONU-DH. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/MX/ExecutiveReportMexico_March2018_SP.PDF
- Ahmed, A. (2017). "Using Billions in Government Cash, Mexico Controls News Media", The New York Times. 25 de diciembre. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2017/12/25/world/americas/mexico-press-government-advertising.html>
- Artículo 19. (2017). Violencia contra la prensa en México Durante primer semestre de 2017. Ciudad de México. Disponible en: https://articulo19.org/informesemestral2017/#_ftnl
- Banco Mundial. (2011). Informe sobre el desarrollo mundial 2011 : conflicto, seguridad y desarrollo. Reporte de Desarrollo Mundial. Washington, DC: Banco mundial. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/615411468151158641/Informe-sobre-el-desarrollo-mundial-2011-conflicto-seguridad-y-desarrollo>
- Beittel, J. (2018). "Mexico: Organized crime and drug trafficking organizations". Congressional Research Service. 3 de julio. Disponible en: <https://fas.org/sgp/crs/row/R41576.pdf>
- Benítez Manaut, R., & Aguayo Quezada, S. (2017). Atlas de Seguridad y Defensa de México, 2016. Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3418>



- Causa en común. (2015). “¿Tenemos la Policía que merecemos? Una radiografía de las Policías de las Entidades Federativas”, Causa en Común. Retrieved from México: Disponible en: <http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/Radiografia-policial-27072015.pdf>
- Centro Prodh. (2017). Perpetuar el Fallido Modelo de Seguridad: La Aprobación de la Ley de Seguridad Interior y el legado de una década de políticas de seguridad en México contrarias a los derechos humanos. México: Centro Prodh.
- CIDH. (2015). Situación de los derechos humanos en México (OEA/Ser.L/V/II Doc. 44/15). CIDH-OEA. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>
- CIDH. (2017a). “Capítulo V Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos”, Informe Anual 2017 (OEA/Ser.L/V/II). Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2016/docs/informeannual2016cap.5-mexico-es.pdf>
- CIDH. (2017b). CIDH expresa preocupación por proyecto de la Ley sobre seguridad interior en México. No. 200/17. Comunicado de Prensa. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/200.asp>
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Nueva York, 10 de diciembre de 1984, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 1465, p. 85. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cat.aspx>
- CNDH. (2017). Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017. Ciudad de México: CNDH. Disponible en: http://informe.cndh.org.mx/images/uploads/menus/30110/content/files/Informe_cndh_2017.pdf
- FAFT & GAFILAT. (2018). Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures-Mexico, Fourth Round Mutual Evaluation Report, FATF, París. Disponible en: <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-mexico-2018.html>
- Ferreto, E. O. (2010). Condiciones sociolaborales de los cuerpos policiales y seguridad pública. México DF: Friedrich Ebert Stiftung. Diciembre.
- Forst, M. (2017). Informe de cierre de misión. Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. 24 de enero. Relat Disponible en: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/SRHRD-END-OF-MISSION-STATEMENT-FINAL_ESP.pdf
- Freedom House. (2017). Freedom of the Press 2017. Washington DC: Freedom House. Disponible



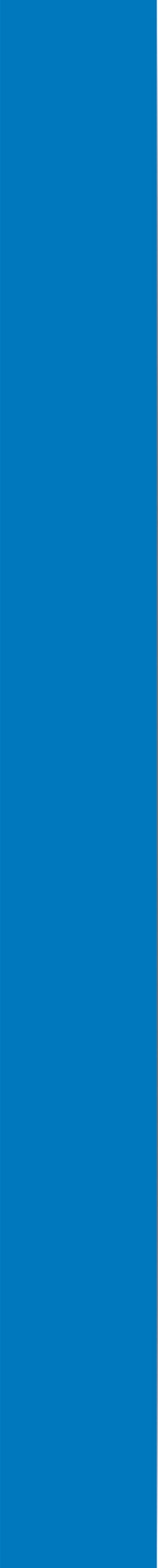
- Galtung, J. (1985). *Sobre la paz*. Ciudad de México: Fontamara.
- Gonzalez, F. E. (2009). "Mexico's drug wars get brutal", *Current History*, 108(715), 72.
- Henderson, H. (2006). "La ejecución extrajudicial o el homicidio en las legislaciones de América Latina", *Revista IIDH*, 43, 281-298.
- HRW. (2018). "México: Eventos de 2017", *World Report 2018*. Nueva York: Human Rights Watch. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2018/country-chapters/313310>
- Institute for Economics & Peace (IEP). (2017a). *Positive Peace Report 2017: Tracking Peace Transitions Through a Systems Thinking Approach*, Sydney, octubre 2017. Número de reporte 54. Disponible en: visionofhumanity.org/reports
- Institute for Economics & Peace (IEP). (2017b). *SDG16 Progress Report: A comprehensive global audit of progress on available SDG16 indicators*, Sydney, septiembre 2017. Número de reporte 53. Disponible en: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/09/SDG16-Progress-Report-2017.pdf>
- Institute for Economics & Peace (IEP). (2017c). *Índice de Paz Global 2017: Measuring Peace in a Complex World*, Sydney, junio 2017. Número de reporte 48. Disponible en: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/06/GPI-2017-Report-1.pdf>
- Institute for Economics & Peace (IEP). (2017d). *Índice de Paz México 2017: Evolución y perspectiva de los factores que hacen posible la paz*, Sydney, abril 2018. Informe de IEP 57. Disponible en: <http://indicedepazmexico.org/wp-content/uploads/2018/04/Indice-de-Paz-Mexico-2018.pdf>
- IMCO. (2017). *Por una Fiscalía General de la República que sí sirva*. Boletín. Disponible en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/10/2016-Fiscalia_General_sirva-Boletin.pdf
- INEGI. (2017). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*.
- Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde). (2011). *Auditoría independiente de la Policía*. México DF: insyde.
- Islas Delgadillo, A., & Sesma Vázquez, S. (2017). "Análisis del proceso de implementación del Nuevo Sistema de justicia penal" en INEGI. (2017). *Estadísticas judiciales en el marco del nuevo sistema de justicia penal en México*. México: INEGI.



- Le Clercq Ortega, J.A. & Rodríguez Sánchez Lara, G. (coord) (2018). IGI-MEX Índice Global de Impunidad México 2018: La impunidad subnacional en México y sus dimensiones. Cholula, Puebla: UDLAP. Disponible en: http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf
- Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI). (2018). Reforma Constitucional sobre el modelo de la Fiscalía General de la República: Propuesta de dictamen ciudadano de las organizaciones que integran #VamosPorUnaFiscalíaQueSirva. Disponible en: https://www.coparmex.org.mx/downloads/ENVIOS/DICTAMEN_CIUDADANO_PRESENTADO_AL_SENADO-FISCALIA_GENERAL.pdf
- Meyer, M. (2014). La Policía en México: muchas reformas, pocos avances. Washington: La Oficina en Washington para asuntos latinoamericanos, WOLA. Mayo. Disponible en: https://www.wola.org/wp-content/uploads/2014/05/La-Polici%C3%A1a-en-Me%C3%81xico_Muchas-Reformas-Pocos-Avances.pdf
- Muedano, M. (2014). "Padece la Policía Federal obesidad". El Universal.
- OCDE. (2017). Estudio de la OCDE sobre integridad en México 2017, Aspectos Claves: Adoptando una postura más firme contra la corrupción. París: OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>
- OCDE. (2018). Getting it Right: Prioridades estratégicas para México. Editions OCDE, París. Disponible en: http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/FINAL_Prioridades%20Estrat%C3%A9gicas%20para%20M%C3%A9xico_GIR_OCDE_2018.pdf
- Open Society Justice Initiative. (2016). Contra todos los pronósticos la CICIG en Guatemala. Nueva York: Open Society Foundations. Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/cicig-report-spanish-20160408.pdf>
- PNUD, OIA. (2011). "Política del PNUD sobre el fraude y otras prácticas corruptas", Política del PNUD contra el fraude. Nueva York: PNUD. Disponible en: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Transparency/UNDP_Anti-fraud_Policy-Spanish_FINAL.pdf
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). (2018). Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas. 31 de mayo. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/registro-nacional-de-datos-de-personas-extraviadas-o-desaparecidas-rnped>



- Toledo, D., & Jiménez, J. (2017). “Corrupción: El aliado de la violencia en México” en Institute for Economics & Peace. (2017). Índice de Paz México 2017: Evolución y perspectiva de los factores que hacen posible la paz, Sydney, abril 2018. Informe de IEP 57. Disponible en: <http://indicedepazmexico.org/wp-content/uploads/2018/04/Indice-de-Paz-Mexico-2018.pdf>
- Transparencia Internacional. (2018). Índice de Percepción de la Corrupción 2017. Berlín: Transparencia Internacional. Disponible en: https://www.transparency.org/news/pressrelease/el_indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_2017_muestra_una_fuerte_presencia
- UNAM & Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. (2011). Elementos para la Construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia en Democracia. Conferencia Internacional sobre Seguridad y Justicia en Democracia. Agosto. Disponible en: http://abogadogeneral.unam.mx/PDFS/Propuesta_Seguridad_y_Justicia_en_Democracia.pdf
- World Justice Project. (2018). Rule of Law Index 2017-2018. Washington DC:WJP. Disponible en: <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-rule-law-index-2017%E2%80%932018>
- Wright, Q. (1964). A study of war (2nd edition). Chicago: The University of Chicago Press.
- Zepeda Lecuona, G. (2010). La policía mexicana dentro del proceso de reforma del sistema penal. México DF: CIDAC.



IBERO

CIUDAD DE MÉXICO ®

Prolongación Paseo de Reforma 880,
Lomas de Santa Fe, México, C.P. 01219,
Ciudad de México.