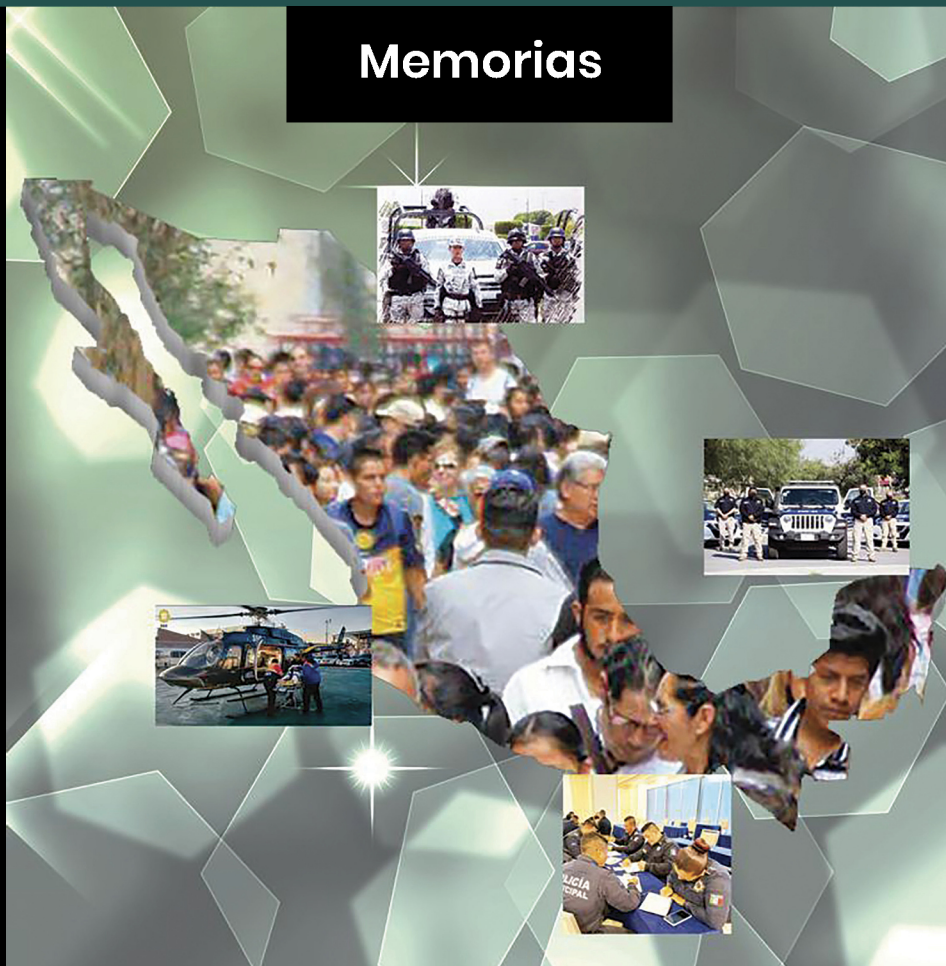


Jornadas de reflexión sobre la **SEGURIDAD EN MÉXICO** *2022*

Memorias



JORNADAS
DE REFLEXIÓN SOBRE
LA SEGURIDAD EN MÉXICO
2022
Memorias



SENADO DE LA REPÚBLICA
Instituto Belisario Domínguez

SENADOR MANUEL AÑORVE BAÑOS
Presidente

RODRIGO ÁVILA BARREIRO
Secretario Técnico



**Jornadas de Reflexión
sobre la Seguridad en México
2022
Memorias**

Primera edición: junio de 2023

D.R. ©
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ,
SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc
06020, Ciudad de México.

PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA

Sen. Ricardo Monreal Ávila
Sen. Imelda Castro Castro
Sen. Gilberto Herrera Ruíz
Sen. Claudia Ruiz Massieu
Sen. Julen Rementería del Puerto
Sen. Clemente Castañeda Hoeflich
Sen. Emilio Álvarez Icaza Longoria

Sen. Miguel Ángel Mancera Espinosa
Sen. Nancy de la Sierra Arámburo
Sen. Claudia Edith Anaya Mota
Sen. Verónica Noemí Camino Farjat
Sen. Indira de Jesús Rosales San Román
Sen. Verónica Martínez García

COORDINACIÓN DE LAS JORNADAS

Mtro. Rodrigo Ávila Barreiro

COORDINACIÓN DE LA EDICIÓN

Dr. Juan Pablo Aguirre Quezada

APOYO EN LA EDICIÓN

Dra. Carla Gómez Macfarland
Dra. Lorena Vázquez Correa
Dr. Itzkauhtli Zamora Saenz
Esp. Irma Kánter Coronel
Mtra. María Cristina Sánchez Ramírez

Diseño editorial: Francisco J. Fierro Brito
Diseño de forros: Benjamín Román Núñez / Francisco J. Fierro Brito

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Las opiniones expresadas por las y los autores de esta obra, no necesariamente reflejan la postura del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Crestomatía/Imagen: <http://bit.do/e8eg4>

Jornadas
DE REFLEXIÓN
sobre la
SEGURIDAD EN MÉXICO
2022
Memorias



- LUIS VILLALOBOS GARCÍA • SIGRID ARZT COLUNGA • SANDRA LEY GUTIÉRREZ
- CRISTIAN CASTAÑO CONTRERAS • CRAIG A. DEARE • JULIETA CASTELLANOS RUIZ
 - GERARDO HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ • GUILLERMO RAÚL ZEPEDA LECUONA
 - ÉRIKA TAPIA NAVA • CARLOS MATIENZO • IVÁN DE LA GARZA SANTOS
- PABLO VÁZQUEZ CAMACHO • ESTEFANÍA VELA BARBA • JOSÉ LUIS CALDERÓN RÍOS
 - ALMA ARRIAGA • RENATO SALES HEREDIA • CARLOS MATUTE GONZÁLEZ
 - CÉSAR GARZA VILLARREAL • MARCELA FIGUEROA FRANCO
- ISMAEL CASTILLO PALACIOS • EUNICE RENDÓN CÁRDENAS • KEYLA H. VARGAS ROJAS
- JAVIER OLIVA POSADA • RAÚL SAPIÉN SANTOS • JUAN MANUEL RODRÍGUEZ CARRILLO
 - DAVID ALEJANDRO JIMÉNEZ PADILLA • JORGE ALBERTO LARA RIVERA
 - OMAR HAMID GARCÍA HARFUCH • MAYRA HERNÁNDEZ MACIEL
 - CARLOS BARRACHINA LISÓN • FRANCISCO ROJAS ARAVENA
 - ERUBIEL TIRADO • ALEJANDRO HOPE • GUILLERMO AYALA
- EDNA JAIME TREVIÑO • RAÚL BENÍTEZ MANAUT • MÓNICA SERRANO • EDUARDO NÚÑEZ
 - LUIS ALBERTO PADILLA



SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ



CRÉDITOS DE IMÁGENES

Imágenes del Senado:

Comunicación Social
del Senado de la República.

Imágenes de portada: Policía Metropolitana de Monterrey, DGAL IBD

Página de *Facebook* de la Guardia Nacional.
Página de *Facebook* de la Policía Ciudad de México.

Imagen página 18: Guardia Nacional,

Tomada de su página de *Facebook*, 4 de enero 2020.

Contenido

| | |
|--|-----------|
| PRESENTACIÓN | 17 |
| MTRO RODRIGO ÁVILA BARREIRO Secretario Técnico del Instituto Belisario Domínguez | |
| JORNADA 1 | |
| DIAGNÓSTICO Y DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD EN MÉXICO | 21 |
| MESA 1 | |
| INAUGURACIÓN Y POSICIONAMIENTO DE GRUPOS PARLAMENTARIOS ANTE EL TEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA | 23 |
| Posicionamiento del Grupo Parlamentario de Movimiento Regeneración Nacional (Morena) | 25 |
| SEN. IMELDA CASTRO CASTRO <i>Junta de Coordinación Política Grupo Parlamentario de Morena</i> | |
| Posicionamiento del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) | 33 |
| SEN. JULÉN REMENTERÍA DEL PUERTO <i>Coordinador del Grupo Parlamentario del PAN</i> | |
| Posicionamiento del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano (MC) | 41 |
| SEN. CLEMENTE CASTAÑEDA HOEFLICH <i>Coordinador del Grupo Parlamentario de MC</i> | |
| Posicionamiento del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) | 49 |
| SEN. MIGUEL ÁNGEL MANCERA ESPINOSA <i>Coordinador del Grupo Parlamentario del PRD</i> | |

| | |
|--|------------|
| Posicionamiento del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) | 55 |
| SEN. CLAUDIA RUIZ MASSIEU SALINAS <i>Presidenta de la Comisión Especial de seguimiento a la implementación del T-MEC</i> | |
| Posicionamiento del Grupo Parlamentario Plural | 65 |
| SEN. NANCY DE LA SIERRA ARÁMBURO <i>Presidenta de la Comisión de Organismos Internacionales</i> | |
| Cierre de la Mesa 1 e Inauguración | 70 |
| MTRO. RODRIGO ÁVILA BARREIRO | |
| MESA 2 | |
| DIAGNÓSTICO Y DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD EN MÉXICO | 73 |
| Apertura de Mesa y moderación | 74 |
| SEN. GILBERTO HERRERA RUIZ <i>Secretario de la Comisión de Ciencia y Tecnología</i> | |
| Acciones multisectoriales de la seguridad pública | 77 |
| DR. CRISTIAN CASTAÑO CONTRERAS <i>Director General del Centro de Estudios Estratégicos y de Gobierno de la Universidad Metropolitana de Monterrey</i> | |
| Seguridad humana y función policial | 87 |
| DR. LUIS VILLALOBOS GARCÍA <i>Investigador del Instituto Mexicano de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales</i> | |
| Premisas de la seguridad en México | 99 |
| DRA. SIGRID ARZT COLUNGA <i>CEO-Fundadora del despacho PRIVA DATA, S.C.</i> | |
| Enfoque desde los desafíos de la seguridad | 111 |
| DRA. SANDRA LEY GUTIÉRREZ <i>Profesora e investigadora en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)</i> | |
| Visión Externa de la inseguridad y violencia en México | 121 |
| DR. CRAIG A. DEARE <i>Profesor de la Universidad Nacional de Defensa y asociado de Wilson Center</i> | |

| | |
|--|------------|
| Cierre de la Mesa 2 | 129 |
| SEN. GILBERTO HERRERA RUIZ | |
| MESA 3 | |
| INCIDENCIA DELICTIVA EN PERSPECTIVA Y ANÁLISIS COMPARADO | 133 |
| Moderación | |
| SEN. CLAUDIA EDITH ANAYA MOTA <i>Secretaría de la Comisión de Gobernación</i> | |
| Diagnóstico de la incidencia delictiva 2021 | 135 |
| Mtro. Carlos Matienzo Zamora <i>Socio-Director de DataInt</i> | |
| Experiencia internacional del Observatorio de la Violencia | 151 |
| Dra. Julieta Castellanos <i>Ex Rectora de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras y fundadora del Observatorio de la Violencia en la UNAH</i> | |
| Dinámica de la incidencia delictiva | 163 |
| DRA. ÉRIKA TAPIA NAVA <i>Académica de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM</i> | |
| Comparativa de Tasas de homicidios a escala internacional y nacional | 181 |
| DR. GUILLERMO RAÚL ZEPEDA LECUONA <i>Director General del Instituto de Justicia Alternativa</i> | |
| Retos de la seguridad ciudadana y la incidencia delictiva a nivel subnacional | 189 |
| DR. GERARDO HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ <i>Profesor-Investigador del Centro de estudios de la Gobernanza “Emiliano Zapata Salazar” de El Colegio de Morelos</i> | |
| JORNADA 2 | |
| SITUACIÓN Y ENFOQUE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD | 195 |
| MESA 4 | |
| ENFOQUES DE POLÍTICA PÚBLICA, PREVENCIÓN DE CONTROL Y REPRESIÓN, SISTEMA PENAL, PENITENCIARIO Y REINSERCIÓN | 197 |

| | |
|---|------------|
| Apertura de Mesa y moderación | 188 |
| SEN. EMILIO ÁLVAREZ ICAZA LONGORIA <i>Secretario de la Comisión de Derechos Humanos</i> | |
| La política de persecución penal como instrumento para la priorización estratégica | 201 |
| MTRO. IVÁN DE LA GARZA SANTOS <i>Profesor e investigador de la Facultad Libre de Derecho de Monterrey; consultor en Seguridad y Justicia y Reforma Penal</i> | |
| Sistema penal penitenciario y reinserción | 215 |
| JUEZA ALMA ARRIAGA MIGUEL <i>Jueza de Primera Instancia del Poder Judicial del Estado de México</i> | |
| Construyendo la paz en la Ciudad de México | 221 |
| MTRO. PABLO VÁZQUEZ CAMACHO <i>Subsecretario de Participación Ciudadana y Prevención del Delito de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México</i> | |
| La seguridad pública con perspectiva de género | 231 |
| MTRA. ESTEFANÍA VELA BARBA <i>Directora Ejecutiva de Intersecta</i> | |
| El enfoque de derechos humanos en las políticas públicas | 243 |
| LIC. JOSÉ LUIS CALDERÓN RÍOS <i>Director General de Políticas Públicas de Derechos Humanos, Secretaría de Gobernación</i> | |
| Cierre de la mesa 4 | 251 |
| SEN. EMILIO ÁLVAREZ ICAZA LONGORIA | |
| MESA 5 | |
| PERSPECTIVAS TERRITORIALES DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS ÁMBITOS FEDERAL, ESTATALES Y MUNICIPALES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA | 255 |
| Moderación | |
| SEN. VERÓNICA NOEMÍ CAMINO FARJAT <i>Secretaria de la Mesa Directiva</i> | |
| Los adjetivos de la seguridad | 257 |
| LIC. RENATO SALES HEREDIA <i>Fiscal General del Estado de Campeche</i> | |

| | |
|--|------------|
| El federalismo, las relaciones intergubernamentales y la seguridad | 265 |
| DR. CARLOS MATUTE GONZÁLEZ <i>Investigador del Instituto Mexicano de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales</i> | |
| La seguridad en la agenda pública | 273 |
| C.P. CÉSAR GARZA VILLARREAL <i>Presidente de la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM)</i> | |
| Caso exitoso: Módulo mando territorial en la Ciudad de México | 281 |
| MTRA. MARCELA FIGUEROA FRANCO <i>Subsecretaria de Desarrollo Institucional de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México</i> | |
| Experiencia municipal en materia de seguridad: el caso de Ciudad Nezahualcóyotl | 289 |
| MTRO. ISMAEL CASTILLO PALACIOS <i>Comisario en Jefe de la Comisaría General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México</i> | |
| Seguridad y prevención desde lo local y con enfoque integral | 297 |
| DRA. EUNICE RENDÓN <i>Consultora internacional</i> | |
| Cierre de la Mesa 5 | 303 |
| SEN. VERÓNICA NOEMÍ CAMINO FARJAT | |
| MESA 6 | |
| ¿CUÁLES REFORMAS PENALES Y DE SEGURIDAD PÚBLICA CON ENFOQUES TERRITORIALES SE NECESITAN PARA AFRONTAR A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA Y EVITAR LA CORRUPCIÓN EN INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA? | 305 |
| Moderación | |
| SEN. INDIRA DE JESÚS SAN ROMÁN <i>Secretaria de la Comisión de Justicia</i> | |

| | |
|--|------------|
| Perspectiva desde la seguridad privada | 307 |
| LIC. RAÚL SAPIÉN SANTOS <i>Presidente del Consejo Nacional de Seguridad Privada</i> | |
| Persecución penal estratégica en Chile, Colombia y Uruguay | 315 |
| DR. JUAN MANUEL RODRÍGUEZ CARRILLO <i>Investigador del Instituto Belisario Domínguez</i> | |
| Coyunturas para Resolver en la seguridad pública en México | 327 |
| DR. JAVIER OLIVA POSADA <i>Académico de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales</i> | |
| Perspectivas locales para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública | 333 |
| MTRA. KEYLA VARGAS ROJAS <i>Coordinadora de Proyectos del Colectivo de Análisis de Seguridad con Democracia, CASEDE</i> | |
| Posibles Reformas que podrían ayudar a consolidar el Sistema de Justicia Penal Acusatorio | 343 |
| Mtro. David Alejandro Jiménez Padilla <i>Director General de la Asesoría Jurídica Federal de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas</i> | |
| Elementos críticos para la eficacia del sistema de justicia | 355 |
| Dr. Jorge Alberto Lara Rivera <i>Académico de la Facultad de Derecho UNAM</i> | |
| Jornada 3 | |
| MODELOS INSTITUCIONALES PARA LA ATENCIÓN DE LOS DESAFÍOS DE SEGURIDAD EN MÉXICO | 359 |
| MESA 7 | |
| MODELO POLICIAL. ¿CÓMO LOGRAR LA ARTICULACIÓN, COORDINACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD? | 361 |
| Moderación | |
| SEN. VERÓNICA MARTÍNEZ GARCÍA <i>Presidenta de la Comisión de Marina</i> | |

| | |
|---|------------|
| Apertura de mesa | 363 |
| Sen. Ricardo Monreal Ávila <i>Presidente de la Junta de Coordinación Política</i> | |
| Cuestionamientos sobre la estrategia de Seguridad Pública en México | 367 |
| DR. CARLOS BARRACHINA LISÓN <i>Instituto Mexicano de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales</i> | |
| Estrategias y Programas de Asuntos Internos de la Dirección General de Seguridad Ciudadana de Nezahualcóyotl | 373 |
| LIC. ISMAEL CASTILLO PALACIOS <i>Comisario en Jefe de la Comisaría General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México</i> | |
| Coordinación Interinstitucional e investigación del delito desde la Policía: Modelo Policía Metropolitana de Investigación | 381 |
| MTRA. MAYRA HERNÁNDEZ MACIEL <i>Coordinadora de la Policía Metropolitana de Investigación de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León</i> | |
| La compleja tarea de coordinar políticas de seguridad | 389 |
| DR. FRANCISCO ROJAS ARAVENA <i>Rector Universidad para la Paz de la Organización de las Naciones Unidas</i> | |
| La tarea de la seguridad pública en la Ciudad de México | 401 |
| LIC. OMAR HAMID GARCÍA HARFUCH <i>Secretario de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México</i> | |
| MESA 8 | |
| GUARDIA NACIONAL, ¿QUÉ DEBILIDADES Y FORTALEZAS TIENE LA INSTITUCIÓN? | 411 |
| Apertura de Mesa y moderación | 412 |
| SEN. CLAUDIA RUIZ MASSIEU <i>Presidenta de la Comisión Especial de seguimiento a la implementación del T-MEC</i> | |

| | |
|---|------------|
| La polémica sobre la Guardia Nacional 2022 | 419 |
| DR. RAÚL BENÍTEZ MANAUT <i>Profesor-investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la Universidad Nacional Autónoma de México</i> | |
| La Seguridad Pública desde lo local: el caso de Chihuahua | 433 |
| MTRO. GUILLERMO AYALA RIVERA <i>Representante del Gobierno del estado de Chihuahua</i> | |
| Reflexiones acerca de la Guardia Nacional | 441 |
| LIC. ALEJANDRO HOPE <i>Analista independiente de seguridad</i> | |
| Necesidad de Transparencia, rendición de cuentas y resultados. Exigencia desde la Sociedad Civil | 453 |
| LIC. EDNA JAIME TREVIÑO <i>Directora General de México Evalúa</i> | |
| Guardia Nacional en México | |
| El engaño con la promesa de seguridad, 2018-2022 | 465 |
| MTRO. ERUBIEL TIRADO <i>Académico y Coordinador del Programa de Seguridad Nacional y Democracia de la Universidad Iberoamericana</i> | |
| Cierre de la Mesa 8 | 472 |
| SEN. CLAUDIA RUIZ MASSIEU | |
| MESA 9 | |
| DEBATE HACIA SISTEMAS INTEGRADOS DE SEGURIDAD | 479 |
| Moderación | |
| DR. JUAN PABLO AGUIRRE <i>Investigador del Instituto Belisario Domínguez</i> | |
| Diagnóstico de un sistema integrado de seguridad en México | 479 |
| DRA. MÓNICA SERRANO <i>Investigadora de El Colegio de México, A. C.</i> | |
| Elementos para la integración de la seguridad en México y Centroamérica | 489 |
| DR. EDUARDO NÚÑEZ <i>Director Residente del Instituto Nacional Demócrata</i> | |

**Enfoque en la integración de
sistemas de seguridad**

501

EMB. LUIS ALBERTO PADILLA

Viceministro de Relaciones Exteriores, Guatemala

Clausura

513

MTRO. RODRIGO ÁVILA BARREIRO



Presentación

El Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República (IBD) tiene el objetivo de generar información imparcial, oportuna y verás para una mejor toma de decisiones legislativas y para la discusión de los temas de relevancia nacional. Sin duda, uno de estos temas es el de la seguridad pública. Ante ello, el IBD se dio a la tarea de organizar las *Jornadas de reflexión sobre la seguridad en México*, espacio en el que 13 senadoras y senadores, y 41 personas expertas tanto nacionales como extranjeras expresaron sus puntos de vista sobre los desafíos existentes en la materia. Con ponentes de México, Chile, Costa Rica, Estados Unidos, Guatemala y Honduras, estas *Jornadas* fueron escenario para la exposición plural de diferentes perspectivas en el debate de ideas de la seguridad pública.

En la sesión inaugural participaron las y los Senadores integrantes de la Junta de Coordinación Política (Jucopo) de esta Cámara Alta, en la que pudieron expresar su posicionamiento propio y el de sus partidos políticos en relación con el tema a discusión. En este sentido, documentar las reflexiones de las y los tomadores de decisiones constituye un aporte al trabajo que se realiza desde el Poder Legislativo en la materia.

Las y los exponentes participaron en nueve mesas temáticas los días 16 y 23 de febrero y 2 de marzo de 2022 en el Salón de la Comisión Permanente del Senado de la República.

Los principales temas abordados fueron: diagnóstico y desafíos de la seguridad en México, enfoque de las políticas públicas en materia de seguridad y modelos institucionales para la atención de estos retos.

Debido a que estas jornadas se celebraron en el contexto de la pandemia de COVID-19, el evento se transmitió mediante herramientas de tecnologías de la información, a fin de difundir los diálogos y generar interacciones con el público a través de las redes sociales. Entre los temas de análisis, se incluyó la situación de los delitos del fuero común; los desafíos frente a la delincuencia organizada; las violencias específicas en perjuicio de algunos sectores sociales; así como los alcances y limitaciones de las instituciones de seguridad pública y procuración y administración de justicia. En suma, las y los ponentes expusieron de manera amplia y transversal los distintos desafíos que enfrenta la sociedad mexicana para contrarrestar la violencia y la inseguridad, así como las rutas para hacerles frente.

Estas memorias incluyen todas las ponencias segmentadas en las mesas que integraron las Jornadas. La primera aborda un posicionamiento de grupos parlamentarios ante el tema de seguridad pública. Posteriormente, el panel “Diagnóstico y desafíos de la seguridad en México” incluye observaciones acerca de la situación actual en la materia a escala nacional. La Jornada del día 16 de febrero finalizó con el debate “Incidencia delictiva en perspectiva y análisis comparado”, que permitió entender la evolución de los ilícitos que afectan a la población.

La cuarta mesa titulada “Enfoques de política pública, prevención de control y represión, sistema penal, penitenciario y reinserción” permitió el intercambio de ideas de especia-

listas tanto de instituciones de seguridad y del poder judicial como de la academia y organizaciones de la sociedad civil. A continuación, el diálogo abordó las “Perspectivas territoriales de políticas públicas en los ámbitos federal, estatales y municipales en materia de seguridad pública”, con importantes observaciones y contribuciones desde lo local. Enseguida se reflexionó acerca de las reformas penales y de seguridad pública que se necesitan para afrontar a la delincuencia organizada con un enfoque territorial, así como las medidas para evitar la corrupción en instituciones de seguridad pública.

La séptima mesa denominada “Modelo policial: ¿Cómo lograr la articulación, coordinación y profesionalización de las fuerzas de seguridad?” mostró diferentes experiencias y análisis para la continuación de esfuerzos que permitan reducir la incidencia delictiva. El siguiente panel, “Guardia Nacional, ¿Qué debilidades y fortalezas tiene la institución?” planteó varias evaluaciones sobre su desempeño durante el sexenio en curso. Para finalizar las Jornadas abordaron el “Debate hacia sistemas integrados de seguridad”. En suma, el evento propició las reflexiones de 54 ponentes, las cuales se podrán consultar en el presente documento.

A través de esta publicación, el IBD pone a disposición del público las memorias de las *Jornadas de seguridad*, a fin de concentrar ideas, propuestas y esfuerzos de especialistas nacionales e internacionales que contribuyan a la paz y el bienestar de las y los mexicanos.

Mtro. Rodrigo Ávila Barreiro
Secretario Técnico
del Instituto Belisario Domínguez
del Senado de la República



Jornada 1

**DIAGNÓSTICO Y DESAFÍOS
DE LA SEGURIDAD EN MÉXICO**



MESA 1
Inauguración y posicionamiento
de grupos parlamentarios ante el
tema de seguridad pública

Sen. Imelda Castro

*Grupo Parlamentario del
Movimiento de Regeneración Nacional (Morena)*

Sen. Julen Rementería del Puerto

*Coordinador del Grupo Parlamentario del
Partido Acción Nacional (PAN)*

Sen. Clemente Castañeda Hoeflich

*Coordinador del Grupo Parlamentario de
Movimiento Ciudadano (MC)*

Sen. Miguel Ángel Mancera Espinosa

*Coordinador del Grupo Parlamentario del
Partido de la Revolución Democrática (PRD)*

Sen. Claudia Ruiz Massieu

*Grupo Parlamentario del
Partido Revolucionario Institucional (PRI)*

Sen. Nancy de la Sierra Arámburo

Coordinadora del Grupo Parlamentario Plural

Moderador

Mtro. Rodrigo Ávila Barreiro

*Secretario Técnico del Instituto Belisario Domínguez
del Senado de la República*



Posicionamiento
del Grupo Parlamentario de
Movimiento Regeneración Nacional (Morena)

Sen. Imelda Castro Castro¹

Junta de Coordinación Política.

Grupo Parlamentario de Morena

Saludo con mucho afecto a coordinadoras, coordinadores de los grupos parlamentarios, así como a senadoras y senadores de las distintas bancadas, a todos y todas.

Agradezco la invitación del Instituto Belisario Domínguez, encabezado por el Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI, senador Miguel Ángel Osorio Chong, con el propósito de reflexionar sobre una de las principales deudas que aún mantiene el Estado mexicano con cada ciudadana y ciudadano, que viven en este país, de garantizar plenamente la paz y la tranquilidad.

Esta deuda se hace cada vez más honda ante las diferentes olas de inseguridad y violencia que se han extendido durante varios años en todo el territorio nacional y que tienen su origen en la terrible guerra emprendida contra los cárteles del narcotráfico a finales de 2006.

Dado este tema que nos inquieta a todas y a todos los mexicanos es que celebro, la realización de estas jornadas porque

¹ Licenciada en Ciencia Política y Maestra en Ciencia Política. En su trayectoria legislativa ha sido dos veces diputada local en el Congreso de Sinaloa (LVII y LXI legislaturas). En la Administración Pública se ha desempeñado como directora de agroindustria de la Secretaría de Desarrollo Económico del gobierno del Estado de Sinaloa de 2011 a 2013. También fue presidenta estatal del PRD - Sinaloa (2005 - 2008).

Una estrategia que ataca frontalmente las causas de la criminalidad, que es la profunda desigualdad y la falta de oportunidades

nos permitirán dilucidar los desafíos que tienen las autoridades de todos los niveles de gobierno, así como los distintos poderes de la Unión, las Fiscalías, las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana y, en general, todas las instancias de procuración de justicia. Tenemos que salvaguardar la integridad, la vida y el patrimonio de las personas ante el evidente clima de violencia e intimidación que las bandas de la delincuencia organizada generan en

la población, las cuales tienen la capacidad no solo de retar las corporaciones policíacas, sino de infiltrarlas y cooptarlas. Debemos aceptar que la descomposición de la seguridad, heredada al Presidente Andrés Manuel López Obrador, es uno de los problemas que más preocupa a la población en el día a día.

De ahí que la pacificación del país sea uno de los desafíos más apremiantes por encarar en la actual administración. También debemos reconocer, sin descalificar por motivos políticos y partidistas, que se han emprendido acciones contundentes para hacer frente al reto que representa el crimen organizado.

En principio, el Presidente de la República ha puesto en práctica una estrategia que ataca frontalmente las causas de la criminalidad, que es la profunda desigualdad y la falta de oportunidades que enfrenta la juventud mexicana, apoyándose en una política social sin precedentes que se basa en la ejecución de diversos programas cuyo propósito es evitar que las y los jóvenes engrosen las filas de los grupos delincuenciales.

Por otra parte, se ha implementado un sinnúmero de operativos para combatir a integrantes de estas bandas y a los

diversos grupos que se dedican a extorsionar, secuestrar, así como al llamado cobro de piso, robo de automóviles, tráfico de personas y a la explotación sexual, entre otros delitos graves.

Todos ellos generadores de temor entre la población, quien vive constantemente amenazada de ser víctima de alguna agresión en su integridad física o patrimonial.

Ante los altos índices de violencia registrados, es necesario que encontremos entre todos y todas soluciones para avanzar en la pacificación del país y que analicemos, sin ningún tinte político partidista, cuáles son las fortalezas y debilidades que tiene en este terreno el Estado mexicano actualmente.

Uno de los propósitos que tienen estas Jornadas de Reflexión sobre la Seguridad es la realización de un diagnóstico de la seguridad en México.

Permítanme recordarles que en abril de 2019, este Senado de la República aprobó la Estrategia Nacional de Seguridad elaborada por el Gobierno de la República.

Este ejercicio reveló que más allá del narcotráfico y la delincuencia organizada, influyen otros factores de índole económica y social, como la falta de empleos o la insuficiencia en el sistema educativo.

Derivado de la complejidad que representa la criminalidad que existe en el país, el gobierno decidió aplicar un nuevo paradigma para enfrentar los altos niveles de inseguridad, dejando atrás la idea de que solo es posible combatir a la criminalidad bajo una estrategia represiva policial-militar.

Construir una cultura de la legalidad, transitando hacia una autoridad justa que vaya de un Estado de persecución a un Estado de bienestar.

Construir una cultura de la legalidad, transitando hacia una autoridad justa que vaya de un Estado de persecución a un Estado de bienestar.

Sin dejar de combatir, repito, a todas las bandas del narcotráfico y de la delincuencia organizada en sus diferentes formas, ante el fracaso de las políticas netamente regresivas implementadas de 2006 a 2018, las cuales acrecentaron los problemas que pretendían combatir, el actual gobierno federal ha im-

plementado una serie de estrategias multidimensionales que han sido dirigidas a la raíz del problema.

En lo que se refiere a la seguridad pública se ha puesto énfasis en abandonar el autoritarismo de antaño en los ámbitos relacionados con la prevención, la procuración e impartición de justicia y el trato oficial a delincuentes, presuntos o sentenciados, para alentar una perspectiva de respeto a las libertades, los derechos humanos y el combate a la impunidad.

A partir de combatir los delitos y sancionar a quienes los cometen, se busca construir una cultura de la legalidad, transitando hacia una autoridad justa que vaya de un Estado de persecución a un Estado de bienestar.

Es de suma importancia recalcar que durante los tres primeros años de este gobierno, a la par del combate a estas bandas, también se ha perseguido a los llamados delitos de cuello blanco, como es el desvío de recursos, la defraudación, el cohecho, la malversación y el lavado de dinero.

A pesar de los avances obtenidos por la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2018- 2024, debemos reconocer que la violencia y la inseguridad siguen prevaleciendo en amplias regiones del país.

Creo fundamental que más allá de la polarización política que se vive en México, debemos esforzarnos en impulsar y mejorar la coordinación entre las diversas instancias federales, estatales y municipales.

En lo que respecta a la materia de seguridad aquí, en el Senado de la República hemos trabajado en unidad por el bien de la nación.

Los acuerdos y los consensos nos permitieron aprobar la creación de la Guardia Nacional, la misma Estrategia Nacional de Seguridad y el esquema de intervención de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública.

Es cierto que debemos analizar las fortalezas y debilidades que tienen algunas de las instituciones que combaten la inseguridad y los delitos que se cometen en todo el territorio nacional.

Hace unas semanas la secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana, Rosa Isela Rodríguez, entregó al Senado de la República el Informe Anual de Actividades 2021 de la Guardia Nacional, en donde se incluyen datos de gran relevancia como la estrategia implementada, el despliegue de elementos, la creación de nuevas coordinaciones regionales y las quejas ante la Comisión de Derechos Humanos.

Si bien en este documento se muestran los indudables avances que hemos tenido, se incluye además una sección muy valiosa que hace una autocrítica respecto al cumplimiento de las metas de este organismo. Pero quizá el logro más impor-

Se consiguió integrar una corporación mixta que... cuenta con la confianza de la ciudadanía... y, lo más importante, enfocada a combatir el crimen organizado.

tante es algo que no está en el informe: se consiguió integrar una corporación mixta que hoy por hoy, como muestran las encuestas del INEGI, cuenta con la confianza de la ciudadanía al ser percibida como honesta, libre de corrupción y, lo más importante, enfocada a combatir el crimen organizado.

Como ustedes saben, en el Congreso de la Unión discutiremos la reforma constitucional que el Ejecutivo Federal ha anunciado para incorporar a la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional. Sin duda será motivo de reflexiones y debates en diversos foros.

Como integrantes de la mayoría de este Senado, actuaremos con responsabilidad y con pluralidad, fundamentalmente porque nos motiva cumplir con el compromiso de otorgar seguridad y paz a la población y con ello podemos contribuir al fortalecimiento de las capacidades de la Guardia Nacional.

Finalmente, quiero comentar que enero fue uno de los meses con mejores resultados para el Gobierno de México en materia de seguridad y construcción de paz. Pese a ello, hoy es necesario que revisemos y busquemos avanzar más rápido y mejor en varias regiones, porque solo así garantizaremos el pleno desarrollo de todas las personas, especialmente de niñas, niños, adolescentes y jóvenes que merecen crecer en un ambiente con escenarios donde se erradique la extrema crueldad y pérdida de valores.

Tenemos la certeza de que estas Jornadas de Reflexión contribuirán a perfeccionar la estrategia de seguridad para alcanzar la paz en el país, poniendo por delante las ideas y coincidencias en un enriquecedor debate público.

Muchas gracias.





Posicionamiento del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN)

Sen. Julen Rementería del Puerto²

Coordinador del Grupo Parlamentario del PAN

Quisiera iniciar por felicitar la realización de estos foros, de estas jornadas.

Me parece que el tema amerita y justifica esto y muchas otras acciones en que podamos dialogar respecto a la mayor preocupación de los mexicanos y las mexicanas.

No creo que hoy haya una preocupación mayor a la que enfrenta nuestro país en esta materia (seguridad), y que el Instituto Belisario Domínguez, presidido por el senador Miguel Ángel Osorio Chong, lleve a cabo estos foros, estas pláticas, estas consultas, ayuda a una discusión para decidir ese tema tan importante. Así que es importante reconocerlo.

Y también reconocer aquí la presencia de las coordinadoras y el coordinador, el senador Clemente Castañeda y las senadoras Nancy de la Sierra, Claudia Ruiz e Imelda Castro. Celebro la representación de Morena a través de la senadora Castro, porque eso es lo que necesitamos: justo el diálogo para poder conseguir acuerdos que permitan resolver el problema.

Quisiera decir que es un problema de todas y todos que debemos aceptar y lamentablemente lo hemos estado parti-

² Licenciado en Ciencias Administrativas. Se ha desempeñado como Regidor del Ayuntamiento de Veracruz (1997 – 2000); alcalde del municipio de Veracruz de 2004 a 2007; diputado Local en la LIX Legislatura del Estado de Veracruz (2005-2007); diputado local y Coordinador de la fracción parlamentaria del PAN, durante el primer año de la LXIII Legislatura del Estado de Veracruz (2013-2016); coordinador general de Centros SCT en la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (2008-2011).

Cuando lo que tenemos enfrente es una circunstancia que enfrenta a toda la población no importa si eres militante de un partido o de otro.

dizando no de ahora y no por unos. Cuando lo que tenemos enfrente es una circunstancia que enfrenta a toda la población no importa si eres militante de un partido o de otro.

A veces, si vives en el norte o en el sur de la república o si tienes condiciones socioeconómicas diferentes, la circunstancia ataca a todos por igual y pone en riesgo a las familias de cada uno de los ciudadanos de este país.

Entiendo también, claro, que en la circunstancia de algunos el riesgo puede ser mayor o menor, pero es una cosa que realmente debiéramos dejar fuera del ámbito partidista y buscar cómo conseguir que las cosas sucedan mejor en México.

Evidentemente, para todo ello se tiene que desarrollar una estrategia. A nuestro juicio nos parece que a esa estrategia todavía le falta porque los resultados no muestran que esté bien conformada, tenemos tres años ya en este gobierno y todavía hay mucho por andar en esta materia.

Creo que ha faltado definir con claridad cuál es el verdadero objetivo en esta materia. Se dice: “Bueno, vamos a pacificar el país”. Eso es lo que todos queremos, que se pacifique México. El tema es: ¿cómo vamos a lograr que se pacifique el país?

Claramente, la estrategia que se ha planteado no ha dado los resultados que quisiéramos e incluso, creo, el gobierno también quiere esto, pero evidentemente no lo ha logrado.

Lo que debemos hacer es buscar alguna estrategia, recomponerla, replantearla para que podamos encontrar la pacificación que está demandando el país. Al no funcionar, tenemos

que revisar qué se ha hecho, qué tenemos, por ejemplo esto nos lleva muy brevemente a comentar un par de cosas o tres.

¿Qué hemos hecho con la seguridad pública? Porque se dice: “Bueno, la seguridad”. Y rápidamente hablamos de la Guardia Nacional y de las Fuerzas Armadas permanentes. Pero eso no es la seguridad pública, es una parte de lo que puede contribuir a que ésta mejore en nuestro país.

La seguridad pública tiene mucho que ver con otras cosas que no tienen nada de manera directa que ver con, a lo mejor, la Guardia Nacional. Porque, además ésta, recuerden ustedes que se planteó nutrirla de elementos de las Fuerzas Armadas de manera temporal. En el Quinto Transitorio, si no recuerdo mal, de aquella reforma se establecía el tiempo en el que debía permanecer esta colaboración y que concluiría por allá de 2024.

Ahora hay una intención clara de adscribirla a las Fuerzas Armadas permanentes. Creo que no es lo correcto, que no debiera de ser ese el camino. Y sí corresponde buscar cómo fortalecer toda la estructura de seguridad pública del país.

Hemos visto que en el presupuesto aprobado para este 2022 se ha desatendido esa prioridad de fortalecer a las policías estatales y municipales. Los fondos de seguridad existían, ahora ya no existen. Los recursos y los presupuestos que se tenían que dar para que los estados y los municipios pudieran enfrentar esta gran problemática, desde su competencia, ya tampoco los tienen.

Entonces, ¿cómo vamos a pensar? Imaginémonos, de verdad, porque esto me ha tocado vivirlo más allá de los datos fríos, de cuántos muertos, cuántos eran y cuántos van, y estas comparaciones que pueden ser, de repente, muy objetivas, imaginémonos.

¿Cómo es que la Guardia Nacional, las Fuerzas Armadas van a poder hacer esa labor permanente de seguridad en cada uno de sus municipios, en cada rincón del país?

Les voy a platicar de mi estado, de Veracruz, un municipio como Nautla. Un municipio donde hay doce policías, doce policías caben en una camioneta Pick up. Y tiene un territorio enorme, va desde la costa prácticamente hasta los linderos con Xalapa. En toda esa parte, ahí la franja más hacia el norte de Veracruz, llegando hacia Martínez de la Torre, todo eso.

Es imposible que un alcalde pueda brindar ahí la seguridad pública necesaria a una comunidad, a su población, si no tiene ayuda, si no se articula bien la policía municipal con la estatal y, desde luego, con las fuerzas federales.

Pero si lo que pretendemos es, porque en la práctica eso es lo que se ve, eliminar los presupuestos de las policías municipales y de las estatales, porque así lo muestra el presupuesto para este año, porque no hay ayuda para ellos. Entonces, ¿cómo es que la Guardia Nacional, las Fuerzas Armadas van a poder hacer esa labor permanente de seguridad en cada uno de sus municipios, en cada rincón del país? Claro que no, es mentira, eso no funciona.

¿Qué queda? Entender que la estrategia que se está planteando no es la correcta, que hay que modificarla, que hay que mejorar. Y por eso en estos foros se pueden plantear cosas que no tiene la estrategia, porque ahora la discusión debe ser la Guardia Nacional adscrita a las Fuerzas Armadas Permanentes, ¿sí o no? Pero claramente no es la estrategia que va a solucionar esta circunstancia que se repite, lo decía de Nautla, pero podemos hablar de cualquier otro municipio

en Veracruz y de miles en el país que tienen una circunstancia parecida, incluso en los municipios urbanos, donde no tienen las capacidades suficientes para enfrentar el crimen, no tienen los presupuestos porque se los han retirado.

Encontrar cuál es la solución a la política integral en materia de seguridad pública, porque no se ha logrado hacerlo en este gobierno.

Y, con ello, también algunas cosas que me parece hay que inscribir en todo el marco de la seguridad pública, porque ésta no es solamente tener policías en la calle y perseguir a los bandidos o estar ahí listos para atrapar a alguien.

¿Qué pasa después con la procuración de justicia? ¿Cómo se está desarrollando? Es el segundo eslabón en esta cadena en materia de seguridad.

Y después la administración; una vez que lo detienes y lo presentas, ¿cómo se va a llevar a cabo el proceso para poder sancionar y retener a alguien a partir de la decisión de un juzgado en la administración de justicia?

Todos esos son temas de los que debe hablarse y plantear al gobierno que no es la solución volver militar a la Guardia Nacional. Eso no va a ser nunca la salida. Lo que necesitamos es verla de manera integral y plantear una estrategia.

Hoy, lamentablemente, no se ve. Lo que debemos hacer desde estos foros es advertirlo y decirlo:

“Hay que ver que esto se haga, porque de otra manera no vamos a encontrar los resultados que todos queremos”.

Porque claramente acepto que todos queremos que en México se pacifique la vida, pero no se va a resolver si la estrategia que se ocupa no es la adecuada. Y buscar, al final, que los resultados sean los que avalen la estrategia. Hoy tenemos

esa oportunidad de hacerlo. Vamos a discutir. Ya lo decía la senadora Castro, vamos a discutir rápidamente esta propuesta –seguramente en este mismo periodo ordinario– y ojalá esa sea la oportunidad para plantear una estrategia integral, y que no nos centremos solamente en la parte de aprobar o no un tema sobre la Guardia Nacional, ampliarlo realmente, que sirvan estos foros para tener el material suficiente y encontrar cuál es la solución a la política integral en materia de seguridad pública, porque no se ha logrado hacerlo en este gobierno.

No quiero hablar más de lo que no se ha hecho o de lo que se hizo, porque rápidamente se dice: “Oye, es que en el pasado se hizo más o se hizo pero...” Y esa no es la discusión.

Hoy tenemos un nuevo gobierno y hay que respaldarlo todos a partir de la aportación de ideas para que se componga esta materia (seguridad pública), que nos interesa a todos, absolutamente a todos. No hay, yo creo, un ciudadano en uso de la razón, que no desee que las cosas sucedan para bien en materia de seguridad.

Nuestra propuesta es sumarnos a este esfuerzo que hace el Instituto Belisario Domínguez para hablar, aportar y que, desde el PAN podamos, con base en la experiencia que tienen gobiernos locales, pero luego en gobiernos estatales y algunos funcionarios que han estado también en la función a nivel federal, tener estas aportaciones que nos permitan construir un marco completo para intentar lograr pacificar al país.

No se va a hacer pronto, no va a ser fácil, pero más vale entender que lo hecho hasta ahora no es la solución, hay que corregirlo e intentar hacerlo –si se puede– a través de los foros. Así pues, bienvenida esta iniciativa y felicitarnos por ello.

Muchas gracias.





Posicionamiento
del Grupo Parlamentario de
Movimiento Ciudadano (MC)

Sen. Clemente Castañeda Hoeflich³

Coordinador del Grupo Parlamentario de MC

Muchas gracias, saludo con mucho aprecio a mis compañeras y compañeros senadores del presidium, así como a nuestros invitados especiales.

Agradezco mucho la convocatoria y la invitación que hace el Instituto Belisario Domínguez encabezado por nuestro compañero senador Miguel Ángel Osorio Chong, para discutir este importante tema que, en la presente coyuntura, para no decir en los últimos años, es uno de los grandes temas del país.

Lo digo porque la inseguridad y la violencia tienen secuestrado a México desde hace más de una década, y frente a eso no nos podemos quedar callados. Creo que estas jornadas de reflexión abonan mucho a ir encontrando la salida al problema.

Quisiera comenzar diciendo que durante los últimos años, desde el Senado de la República, se ha actuado con mu-

³ Licenciado en Estudios Políticos y Gobierno por la Universidad de Guadalajara, con una maestría y estudios de doctorado en Ciencia Política por la New School for Social Research de Nueva York.

Se ha desempeñado como diputado federal en la LXIII Legislatura (2015-2017) y diputado local LX Legislatura del Congreso de Jalisco, ambos como coordinador del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.

También, laboró como director del Órgano Técnico de Asuntos Metropolitanos del Congreso de Jalisco LVIII Legislatura; jefe de la oficina de Coordinación Política de Tlajomulco, Jalisco; y coordinador nacional de diputadas y diputados locales de Movimiento Ciudadano.

***Los resultados
y desempeño de la
Guardia Nacional
han sido insuficientes.***

chísima responsabilidad y a veces al Presidente de la República, del partido mayoritario, se le olvida que desde el Senado de la República le hemos dado todas las herramientas que se han pedido para diseñar e implementar la estrategia de seguridad. Lo hemos hecho con absoluta responsabilidad.

Ya se refirieron algunos de mis compañeros a este tema, pero valga recordar que aquí justamente se aprobó la reforma constitucional en materia de seguridad pública que da origen a la Guardia Nacional. Las cuatro leyes secundarias en la materia, incluyendo las reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de la Guardia Nacional, la Ley sobre el Uso de la Fuerza y la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

Además le dimos un voto de confianza, cuando menos Movimiento Ciudadano, a la elaboración e implementación de lo que ellos denominaron Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

Sin embargo, la realidad es que a poco más de tres años lo que hemos visto es una especie de continuidad en la estrategia fallida de seguridad e incluso una profundización del proceso de militarización de seguridad pública en México.

La estrategia, lo digo con todas sus letras, ha quedado a deber. Los resultados y desempeño de la Guardia Nacional han sido insuficientes. Y lo más grave, me parece que estamos ante un inminente fracaso institucional en materia de seguridad pública.

A la Guardia Nacional se le ha desvirtuado su naturaleza civil (80 % de sus elementos provienen de las Fuerzas Arma-

das. Solo dos de cada diez de sus elementos cuentan con certificado único policial.

Es el cuerpo de seguridad que más quejas recibe por violación de derechos humanos en el país. Pero además de todo esto, la violencia se ha recrudecido en muchísimas partes de la república. En la primera mitad del sexenio, 102 654 personas han sido asesinadas y la tasa nacional de homicidios por cada cien mil habitantes ha aumentado en 70 % en los últimos seis años. Así de dramático.

Recordemos que 2020 fue el año más violento de la historia moderna de México, con promedio de un homicidio doloso cada quince minutos y una tasa de homicidios de veintinueve muertes por cada cien mil habitantes. Y la estrategia, entre comillas de seguridad, sigue siendo la misma.

Nosotros, desde Movimiento Ciudadano, entendemos que es urgente cambiar el rumbo de la seguridad pública y déjenme compartir con ustedes algunos elementos que creemos son indispensables incorporar en este replanteamiento.

- **Primero**, el fortalecimiento de las policías locales, también ya se dijo aquí.
- **Segundo**, avanzar, por supuesto, en la certificación de la Guardia Nacional.
- **Tercero**, combatir el populismo penal que a todas luces ha fracasado y,
- **Cuarto**, por supuesto, pensar en nuevos enfoques de prevención a través de la reinserción.

Déjenme tratar de hacer un comentario sobre cada uno de estos puntos. En **primer** lugar, sí se deben incrementar los recursos presupuestarios para las instituciones, me refiero a las instituciones policiacas locales.

México sí necesita una corporación federal de seguridad pública, confiable, civil, eficiente, profesionalizada...

Desde Movimiento Ciudadano hemos propuesto distintas reformas para generar nuevos incentivos e indicadores de desempeño, pero también hemos insistido en que el Ejecutivo Federal cumpla con sus obligaciones en la materia.

Ya se dijo aquí que el gobierno federal ha cumplido solo parcialmente el Transitorio Séptimo de la reforma constitucional de la Guardia Nacional, que establece obligaciones claras para incrementar recursos presupuestarios, las capacidades y el estado de fuerza de las policías locales.

Simplemente para dimensionarlo, como dato, tan solo en el Presupuesto de egresos del 2022, los recursos asignados a las Fuerzas Armadas y a la Guardia Nacional suman doscientos mil millones de pesos; mientras que se eliminan recursos por más de cuatro mil millones de pesos para el fortalecimiento y dignificación de las policías locales.

Nosotros estamos plenamente convencidos de que la paz debe construirse desde lo local, por supuesto con policías suficientemente capacitadas, coordinadas, bien pagadas y en condiciones de dignidad.

Segundo, planteamos una reforma constitucional también para homologar condiciones y oportunidades de crecimiento, profesionalización y remuneración de los cuerpos policiales en todo el país. Por ejemplo, mientras en Chiapas el ingreso laboral, por poner solo un caso, de los elementos se ubica en seis mil pesos en estados como Jalisco se ubica en dieciocho mil pesos mensuales.

Por eso creemos que es indispensable ir a una discusión sobre la homologación de las condiciones de los cuerpos de se-

guridad en los tres órdenes de gobierno, que permita, por supuesto, crear condiciones dignas para cada policía en este país, sin importar la latitud en la que se encuentren.

Tercero, en cuanto a la Guardia Nacional, estamos convencidos que México sí necesita una corporación federal de seguridad pública, confiable, civil, eficiente, profesionalizada y con los mejores estándares de certificación del país.

Sin embargo, a casi tres años de su creación, solo 20 % de sus elementos cuenta con certificado único policial. Esto en contraste con entidades federativas donde el avance en certificación es de 70 %, a pesar de que, como sabemos, reciben infinitamente menos recursos que la Guardia Nacional. Por eso hoy lo decimos, una de nuestras principales exigencias es que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública evalúe y diseñe una estrategia que acelere los procesos de certificación de la Guardia Nacional.

Por supuesto, hago un paréntesis en esta exposición justamente para referirme a la iniciativa que ronda todos los días o con la que amenaza el Presidente de la República a reabrir una discusión que ya dimos, con muchísima responsabilidad, en este Senado al inicio de la Legislatura y al inicio de su gobierno.

Desde aquí lo decimos: Movimiento Ciudadano no puede convalidar una reforma constitucional orientada a seguir profundizando la militarización del país.

Cuarto tema sobre procuración de justicia. Nosotros hemos tenido una posición muy clara y hemos denunciado el fracaso de lo que se ha denominado populismo penal. En

***La ruta correcta, creemos,
no es aumentar penas,
sino el fortalecimiento de
todo el sistema de
procuración
de justicia.***

***Una estrategia
que empodere
y fortalezca
las instituciones
civiles de seguridad
en los tres órdenes
de gobierno...***

2018 fuimos prácticamente la única fuerza política que votó en contra de la ampliación de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa.

Estamos convencidos, como además se ha documentado, que el punitivismo no funciona porque solamente ha servido para hacinar las cárceles con personas inocentes, sin tener un efecto directo en

la reducción de delitos, la violencia o la impunidad.

La ruta correcta, creemos, no es aumentar penas, sino el fortalecimiento de todo el sistema de procuración de justicia.

Finalmente debemos convertir nuestro sistema penitenciario en espacios de verdadera reinserción social, donde haya garantías de trato digno y humanitario, basados en la salud física y emocional de las personas privadas de su libertad.

Esto que hemos propuesto a través de una reforma constitucional sí creemos que podría tener un efecto directo en las políticas de prevención del delito y de reducción de la reincidencia delictiva, porque las cárceles actuales son escuelas de delito y no espacios de reinserción.

La apuesta, en resumidas cuentas, sí es construir una política de seguridad integral. Creo que hay muchas coincidencias en las intervenciones que he escuchado aquí. Naturalmente no muchas, con nuestra compañera Imelda, que tiene una visión completamente distinta.

Pero me da mucho gusto que entre las otras fuerzas políticas de las oposiciones tengamos pisos en común a partir del cual poder reconstruir este tema que le urge al país.

Evidentemente necesitamos encontrar una ruta de salida a la militarización de la seguridad pública, por supuesto,

reiterando el respeto a las Fuerzas Armadas. Pero entender que este es un tema que necesita replantearse con urgencia, adoptando una estrategia federalista en el sentido de lo que ya mencioné hace un momento de que la construcción de la paz empieza desde lo local.

Una estrategia que empodere y fortalezca las instituciones civiles de seguridad en los tres órdenes de gobierno, que construya corporaciones policiacas dignas, eficientes, coordinadas, capacitadas y equipadas.

Permítanme concluir simplemente diciendo que en 2018, millones de mexicanas y mexicanos compartíamos un punto de encuentro: La urgencia de modificar la estrategia de seguridad que se había demostrado equívoca y fallida. Nadie hubiera pensado, lo digo con mucho respeto, que se repitieran y profundizaron las recetas del pasado. Por eso es que hoy urge imaginar y adoptar un nuevo trato para recuperar la paz en todos los rincones de la república y asumir este tema con mucha más responsabilidad, determinación e imaginación.

Muchas gracias.



Posicionamiento del
Grupo Parlamentario del
Partido de la Revolución Democrática (PRD)

Sen. Miguel Ángel Mancera Espinosa⁴

Coordinador del Grupo Parlamentario del PRD

Muy buen día a todas, a todos. Gracias, además, por permitirme hablar antes del turno que me tocaba, saludo a los coordinadores, a las coordinadoras y también a Rodrigo Cívila, nuestro Secretario Técnico del Instituto Belisario Domínguez. Saludo también al organizador, quien nos convocó a este evento, el senador Miguel Ángel Osorio Chong.

Por supuesto que son importantes estas jornadas de reflexión sobre la Seguridad Pública en México. Yo lo que diría es que estamos en un momento muy complicado, un momento complejo donde el punto de la estrategia, desde nuestra óptica, debe de ser replanteado, reorganizado, rediseñado, porque no

⁴ Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); maestro en Derecho por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) y por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM); doctor en Derecho por la UNAM y Doctor Honoris Causa en Letras Humanísticas por la Universidad de Illinois Chicago.

Como académico es autor de numerosos artículos, capítulos en obras colectivas y libros. Asimismo, es profesor de la UNAM; del posgrado del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE); del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), la UAM y la Universidad Panamericana; además de varias universidades de España. Es integrante de la Barra Mexicana Colegio de Abogados, del Comité Directivo del Consejo Nacional de Egresados de la Facultad de Derecho de la UNAM, de la Academia Mexicana de Derecho Internacional y de la Academia Mexicana de Ciencias Penales.

Ha ocupado diversos cargos públicos, destacan: director de Investigaciones y Procedimientos de la Secretaría de Seguridad Pública, director jurídico de la Secretaría de Desarrollo Social y consejero de la Judicatura Procurador General de Justicia del entonces Distrito Federal.

En 2012, fue electo Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. En 2017 fungió como Presidente de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), adicionalmente presidió las comisiones de Justicia y Medio Ambiente de dicha Conferencia. Desde el 1 de septiembre de 2018 es Senador de la República y Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la Cámara de Senadores.

***Hoy está en el olvido
lo que nosotros
establecimos
en el artículo
Séptimo Transitorio
cuando creamos
la Guardia Nacional,***

está funcionando a cabalidad. Hoy, la variación en el delito de homicidio, que es el dato duro más relevante para materia de seguridad pública, es de un punto porcentual. A veces hacia arriba, a veces hacia abajo, no hay absolutamente nada que pudiera ser relevante.

Pero sí tenemos otros muchos delitos, que están teniendo variaciones importantes al alza, entre ellos el feminicidio; ayer se daba un reporte de tres secuestros al día; entre ellos las extorsiones y por eso el enfoque que se está perdiendo, el que no se está revisando es el delito de fuero común.

El 85 % de los delitos que se cometen en este país son del fuero común, y solo queremos hablar de la Guardia Nacional. Ésta tiene una tarea federal y obviamente de auxilio complementario para los temas de seguridad pública.

Pero hoy está en el olvido lo que nosotros establecimos en el artículo Séptimo Transitorio cuando creamos la Guardia Nacional, ahí dijimos que se tenía que establecer un programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales de los cuerpos policiales estatales y municipales.

Eso no se está haciendo, no hay, de ninguna manera, algo que veamos en este sentido. Tampoco en la prevención del delito, porque si vemos el gasto, el gasto público programado, advertimos una disminución de 0.20 %, que ya es muy bajo, pasó al 0.18 %, es decir, en lugar de aumentar, está disminuyendo. Y lo que nosotros vemos, es decir, la información que se nos proporciona es de cuarteles que se están haciendo, de

elementos que se están sumando. No va a alcanzar.

Michoacán, antes tenía un despliegue de más de diez mil elementos focalizados porque la tarea era focalizada. Hoy la tarea es de despliegue, es mucho más extensa para cubrir más territorio. Tienen un despliegue de tres mil, ese déficit de siete mil es lo que estamos viendo.

Lo mismo Zacatecas y las demás regiones. Entonces, si algo hay que rediseñar, me parece que este es un buen momento para empezar porque hoy no podemos tener ninguna cifra que pudiera ser más halagadora.

El problema central que advertimos y volvemos a dejar aquí en la mesa que seguramente se tocará en estas jornadas. Es que también tenemos una deuda con los servicios periciales, México sigue teniendo una deuda con ellos. No hemos podido avanzar. Si hoy se hiciera un diagnóstico de cuántas entidades federativas tienen servicios periciales completos, no sería un buen resultado el que tendríamos, ya que ahora hay exigencias en un sistema acusatorio de investigaciones científicas.

Pero si no contamos con servicios periciales equipados, ¿cómo vamos a tener esas carpetas de investigación con todo lo que se requiere? Obviamente vamos a los índices de impunidad por absoluciones como lo estamos viviendo.

Lo que yo diría, simplemente para dejar un tópico más, es que resulta fundamental revisar el asunto de la prisión preventiva. Ya hay una iniciativa que se ha presentado y un debate en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Y miren, yo sí creo en la prisión preventiva para los delitos que Muñoz

Si no contamos con servicios periciales equipados, ¿cómo vamos a tener esas carpetas de investigación con todo lo que se requiere?

El punto neurálgico es fortalecer a las corporaciones estatales y municipales en este combate. La Guardia Nacional no puede sola.

Conde decía: “Los delitos duros del Código Penal”.

Sin embargo, dado el uso discrecional y el abuso que se ha dado de la misma, me parece que es momento de rediseñarla en nuestro país y un planteamiento que se está haciendo, que ha sido una iniciativa que acompañamos con la

senadora Claudia Ruiz Massieu, es precisamente para hablar de la prisión preventiva solicitada en todos los casos.

Solicitada obviamente con el enfoque que ha dado recientemente la Suprema Corte de Justicia, me parece que hay que aprovecharlo y vamos a seguir insistiendo en ello.

Por lo pronto, también ya presentamos una iniciativa que habla de la obligación de revisión a los dos años. Y ojo, que ahí está hablando de la prisión preventiva oficiosa. Con mayor razón debería de revisarse la solicitada, la mayoría de razón nada más. Si ahora se revisa la oficiosa con mayor razón la solicitada, la prisión preventiva. Estos son elementos que van complementando.

A esto súmenle, como les decía, que todos los demás delitos se están cometiendo en el fuero común: robo a transporte, sube el robo a transeúnte, el robo a casa-habitación con y sin violencia. Ascenden los asaltos con armas réplicas. No, no lo aceptaron aquí. Nosotros sí en el Senado. En la Cámara de Diputados no lo aceptaron.

Ayer acababan de sacar un reportaje en televisión del incremento tremendo que hay de asaltos con armas réplicas. No nos hicieron caso. En consecuencia, si no vamos a esos

delitos del fuero común pues, entonces, no sé. Solamente estaremos hablando de reportes de huachicol y otras cosas del fuero federal, pero me parece que el punto neurálgico es fortalecer a las corporaciones estatales y municipales en este combate. La Guardia Nacional no puede sola.

La Policía Federal también tenía muy buenas evaluaciones. El Ejército siempre ha tenido buenas evaluaciones, la Marina también. Pero el plazo para que el Ejército regrese a sus cuarteles está corriendo, está en cuenta regresiva, y no podemos militarizar a la Guardia Nacional porque el mandato constitucional hoy es totalmente contrario.

Felicito a los organizadores de estas jornadas y, por supuesto, deseo mucho éxito en el desarrollo de las mismas.

Muchísimas gracias.



Posicionamiento del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Sen. Claudia Ruiz Massieu Salinas⁵

*Presidenta de la Comisión Especial de seguimiento
a la implementación del T-MEC*

Empiezo agradeciendo a nombre del coordinador de mi grupo parlamentario, el senador Miguel Ángel Osorio Chong, a quienes van a participar en estas jornadas y, por supuesto, reconocer al Instituto Belisario Domínguez por su organización.

Y es que en todos los temas, pero con más razón en los que son centrales de la vida nacional la reflexión y el intercambio de opiniones siempre son un punto de llegada pactado, pero también una oportunidad para establecer un nuevo punto de partida.

⁵ Licenciada en Derecho por la Universidad Iberoamericana, maestra en Políticas Públicas Comparadas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y candidata a doctora en Derecho Público y Filosofía Jurídica por la Universidad de Granada. Cuenta con una especialidad en Derecho Constitucional y Ciencia Política en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid.

Fue diputada federal en la LIX Legislatura (2003 -2006), en la que presidió la Comisión de Justicia y Derechos Humanos. Posteriormente, fue coordinadora de asesores del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en la Secretaría de Seguridad Pública Federal y titular de la Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional de la Procuraduría General de la República entre 2006 y 2008.

En 2009, ocupó nuevamente una curul en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, en la que fue secretaria de la Comisión de Gobernación. En 2012, fue candidata al Senado de la República por el estado de Guerrero. Fungió como coordinadora de Derechos Humanos y Transparencia del equipo de transición del entonces Presidente Electo, Enrique Peña Nieto. Posteriormente, encabezó la Secretaría de Turismo y en agosto de 2015 asumió la titularidad de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En julio de 2018 fue electa senadora de la República en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión. En la Cámara Alta, es secretaria de la Comisión Jurisdiccional e integrante de las comisiones de Puntos Constitucionales, Justicia, Relaciones Exteriores y Relaciones Exteriores América del Norte.

***La crisis que
atravesamos en
materia de seguridad
no es asunto de un
gobierno que haya
emanado de un
partido determinado....***

En los posicionamientos anteriores, sin duda, hay coincidencias, pero también ha habido diferencias y eso creo que en sí mismo es una buena noticia, porque la democracia implica justamente el intercambio libre de puntos de vista, de argumentos y de razones.

Todo ello refleja una pluralidad que evidencia, a su vez, la diversidad que hay en todo el país. Y no hay mejor forma de enriquecer el debate y en buena medida también la toma de decisiones que con el sano disenso en un espacio de convivencia democrática, el parlamentario, como es el Senado de la República.

En ese sentido es de celebrar que tengamos la oportunidad de tener aquí, en la sede del Senado, estos foros, en los cuales se podrán expresar con claridad justamente esos puntos de contacto entre las distintas posiciones y visiones de expertos, de legisladores, de funcionarios que estarán participando en ellas, y también las diferencias y oposiciones sobre temas concretos que nos ayuden, a senadoras y senadores de la República, a hacer mejor nuestra labor legislativa. Pero también la otra responsabilidad que tenemos como legisladores que es la de control de la gestión gubernamental.

Uno de los temas prioritarios de la agenda nacional, sin duda, y aquí ya se ha dicho, es el enorme pendiente en materia de seguridad. Esto es un asunto que cada día se vuelve más urgente, en especial porque no es posible afianzar ningún tipo de bienestar ni garantizar el ejercicio pleno de los derechos y las libertades, si no podemos asegurar un piso mínimo: el de la contención de la delincuencia de todo tipo, la prevención

efectiva de la criminalidad y una vida libre de violencia, sobre todo la violencia más peligrosa y letal.

En el grupo parlamentario del PRI tenemos claro que esta legislatura y nosotros en lo particular, como integrantes del Senado, tenemos una enorme responsabilidad frente a la ciudadanía.

La crisis que atravesamos en materia de seguridad no es asunto de un gobierno que haya emanado de un partido determinado o de otro ni de una entidad federativa o un municipio en particular. Es un problema estructural que toca a todos los órdenes de gobierno y que debe analizarse y enfrentarse como lo que es, desde una perspectiva de ser una tarea de Estado. Nos compete a todos los órganos y las instituciones que integramos al Estado mexicano hacer frente a este terrible problema, a este gran pendiente y generar un consenso mínimo de cómo podemos hacerle hacerlo con visión de largo plazo.

Desde luego que la crisis no es nueva, persiste desde hace lustros en prácticamente todo el país; pese a ello, sí estamos viendo algunas realidades, si no nuevas, en su magnitud inéditas: el aumento de los feminicidios o de las violencias contra las mujeres, por ejemplo, la creciente violencia ejercida en el pasado proceso electoral contra candidatas y candidatos de todos los partidos en muchos estados de la República y lamentablemente, por señalar un tema que hoy está en el centro del debate de la agenda nacional, la violencia ejercida contra las y los periodistas en todo el territorio nacional y no menor muchas veces desde la autoridad misma.

En todo el país, a diario tenemos un abanico amplio de delitos que se cometen contra la ciudadanía, y como decía

Estamos viendo algunas realidades... el aumento de los feminicidios o de las violencias contra las mujeres, por ejemplo

***El tema de seguridad ...
Es un problema grave
de gran complejidad y
como tal no debe admitir
análisis superficiales
ni soluciones simplistas.***

aquel coordinador de los senadores del PAN, la delincuencia no distingue entre ideologías, partidos, procedencia o creencias religiosas.

Tenemos, por supuesto, la escandalosa tasa de homicidios, la extorsión, el cobro de piso, la desaparición forzada por bandas criminales,

todos los delitos que a diario azotan a todo el territorio.

Es por eso que tanto el diagnóstico como los retos en el tema de seguridad son competencia, responsabilidad y preocupación de todas y todos. Es un problema grave de gran complejidad y como tal no debe admitir análisis superficiales ni soluciones simplistas.

El Grupo Parlamentario del PRI ha sido consciente de lo que esto significa y tenemos claro que las decisiones que tomamos en esta materia conllevan una enorme responsabilidad, que no es otra que la de fortalecer el Estado de derecho, un marco de convivencia de instituciones, normas y leyes que garanticen el ejercicio pleno y la protección de los derechos y las libertades de las y los mexicanos.

Es decir, la responsabilidad de generar mejores y mayores capacidades al Estado para hacer valer la ley y que los mexicanos podamos vivir en paz.

Esto pasa por múltiples áreas y diversos retos institucionales como pueden ser algunos que aquí ya se expresaron: Dotar de instrumentos legales y materiales a los municipios, a las entidades federativas, que sin duda es una tarea en rezago adecuar el orden jurídico para la actuación de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad y darle un sustento adecuado

de forma y también de fondo, respetando los límites de un Estado democrático.

Brindar el presupuesto necesario a las policías como prioridad de Estado que trascienda sexenios o trienios y evitar el camino fácil, pero inefectivo, porque lo es y se ha demostrado, del populismo penal que tantos aplausos levanta pero que pocos resultados da.

Entendemos, además, las diferentes tareas que tocan a cada orden de gobierno, asimismo tenemos claro que si bien cada contexto implica una estrategia particular, es necesario poder complementar de forma armónica los esfuerzos locales y federales, tener más coordinación y menos dependencia de operativos de urgencia en las regiones y cumplir con la imprescindible, pero hasta ahora prácticamente olvidada, construcción de las capacidades locales.

Aquí creo que también, como representantes en la calidad de senadoras y senadores de las entidades federativas, tenemos que ahondar en este esfuerzo.

Como legisladores las y los senadores del PRI hemos evitado caer en falsos dilemas, nos hemos resistido a la mera obstrucción u oposición y hemos dirigido nuestros esfuerzos a abrir canales de diálogo que permitan construir consensos, y en la mayoría de las decisiones legislativas más relevantes de la pasada legislatura en esta soberanía la pluralidad política supo estar a la altura de la responsabilidad que tenemos con la República, con quienes representamos y juntos construimos leyes y modificaciones constitucionales de consenso.

Aquí se han referido ya el ejemplo de la Guardia Nacional, en el que pese a las diferencias que externamos en algunas cosas, pudimos construir un marco constitucional que nos

Subrayar que al tiempo que se construía la Guardia Nacional por una ruta civil, se desarrollaran las capacidades institucionales también de las policías locales.

pareció el adecuado para esta nueva institución.

Por eso desde el PRI hemos acompañado las iniciativas que han caminado en el rumbo de darle a la República las instituciones y el diseño de las mismas que nos ayuda a enfrentar los grandes retos y pendientes en materia de seguridad, pero que tengan siempre como límite los principios del Estado democrático y el respeto pleno a los derechos, particularmente

a los derechos humanos de todas y de todos los mexicanos.

Cuando discutimos la Guardia Nacional, que generó –de verdad– un análisis y un debate muy intensos en las mesas de trabajo, sabíamos muchas cosas. Sabíamos que teníamos que transitar el modelo de Guardia Nacional con mando civil, apegado al respeto de derechos humanos y que fuese complementario, que cumpliera con los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Sabíamos también que era imposible, con toda objetividad, plantear el repliegue inmediato de las Fuerzas Armadas de la participación en las tareas de seguridad pública que, como todos sabemos, no tienen constitucionalmente asignadas y que tendríamos que poner y subrayar que al tiempo que se construía la Guardia Nacional por una ruta civil, se desarrollaran las capacidades institucionales también de las policías locales.

Lamentablemente, esto no ha sido así, pero es materia de otro tema y ya tendremos la oportunidad de revisar el informe sobre la Guardia Nacional para, como legisladores y en

nuestra función de control de la gestión del Ejecutivo, poder hacer una evaluación y una valoración de si la Guardia Nacional en estos dos años y piquito de existencia ha cumplido con los objetivos, parámetros y condiciones que como legisladores y parte del Constituyente Permanente establecimos en la Constitución.

Aprovecho esta oportunidad para externar que mi grupo parlamentario reafirma su profundo reconocimiento hacia las Fuerzas Armadas y las tareas que desempeñan todos los días con lealtad, con institucionalidad y compromiso para con México.

Es por eso, justamente por ese reconocimiento, que sabemos de nuestra responsabilidad de realizar un análisis a fondo y serio sobre cuál debe ser su papel, así como cuáles sus funciones en un Estado democrático.

Termino señalando brevemente una opinión no solo personal, sino de las y los senadores del PRI, respecto de la estrategia de seguridad que ha desplegado el actual gobierno.

Para nosotros es claro que este método no ha tenido resultados, pero más que oponernos por provenir de un partido distinto al que respalda al gobierno. Lo que tenemos son dudas sobre sus objetivos, los ejes de acción y efectividad, porque los resultados han sido desfavorables y notorios los retrocesos.

En términos de combate al crimen organizado el Gobierno Federal ha apostado por los programas sociales que otor-

Realizar un análisis a fondo y serio sobre cuál debe ser su papel, (de las Fuerzas Armadas) así como cuáles sus funciones en un Estado democrático.

Se trata de ver de manera integral todo el sistema de seguridad, de procuración, de impartición, de justicia y valorar lo que funciona, lo que no funciona, lo que se debe rediseñar o profundizar...

gan transferencias económicas a la población como atenuantes o factor que pudiese prevenir la incorporación de más mexicanos a las filas de la delincuencia.

Y en principio, la verdad es que no contamos con información que pruebe que esto haya sido una estrategia que da resultados. No ha tenido impacto real en la disminución de la violencia y la hipótesis que puede ser válida en abstracto, en verdad, no está confirmada por

los resultados objetivos en la realidad o en todo caso, sus efectos no se han hecho sentir porque la crisis de seguridad persiste y se agudiza todos los días.

Sin duda hay que abrir oportunidades de formación y desarrollo para las personas. Pero eso solo es una parte de la tarea que no es tarea en sí, sino un componente.

Creo también que plantearlo en términos dicotómicos de si más policías o más desarrollo social es la solución, más bien hay que ver las cosas de manera integral.

Estas jornadas, a nosotras, a nosotros los senadores, nos van a servir mucho para allegarnos de diagnósticos, de experiencias de otros países, de puntos de vista y de estudios expertos sobre muchos de estos temas. Porque lo que sí sabemos es que, como aquí ya también se dijo, no se trata nada más de decir si la Guardia Nacional debe estar en una dependencia del Ejecutivo o en otra, si su naturaleza es verdaderamente civil o no, tiene que ser civil, ya lo dice la Constitución y nosotros así lo decidimos.

Se trata de ver de manera integral todo el sistema de seguridad, de procuración, de impartición, de justicia y valorar lo que funciona, lo que no funciona, lo que se debe rediseñar o profundizar, ¿cómo encajamos bien todas las piezas de un rompecabezas complejo que atañe a los tres órdenes de gobierno y a todas las instituciones del Estado?

Por eso celebro, de nueva cuenta, la organización de estas tres jornadas sobre seguridad, porque a nosotros, para descargar nuestra responsabilidad, nos será de gran utilidad, porque es justamente una responsabilidad del Estado, que no es simple, sino altamente compleja y va mucho más allá de posiciones de partido o incluso de respuestas coyunturales a fenómenos en un lugar determinado.

Muchas gracias al Instituto Belisario Domínguez y, en nombre de mi coordinador, gracias también a todas y todos ustedes, quienes asisten a estas jornadas.



Posicionamiento del Grupo Parlamentario Plural

Sen. Nancy de la Sierra Arámburo⁶

*Presidenta de la Comisión
de Organismos Internacionales*

Comienzo por agradecer al Instituto Belisario Domínguez, invitarnos a esta inauguración sobre estos foros de reflexión sobre la seguridad tan relevantes en esta crisis de inseguridad que está viviendo México.

Saludo, por supuesto, a mis compañeras y compañeros, la senadora Ruiz Massieu y el senador Castañeda, quienes todavía se encuentran aquí, a los catedráticos y profesionistas que harán seguramente un trabajo profundo en este tema.

Para mí es un placer asistir a esta discusión tan necesaria, porque ante la preocupación de los resultados arrojados por la última Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) del INEGI, y cito la fuente porque tengo otros datos, debemos tomarnos el tiempo para hacer este ejercicio deliberativo sobre la política de seguridad de nuestro país.

⁶ Licenciada en Comunicación por la Universidad Iberoamericana - Golfo Centro; actualmente cursa la maestría en Ciencias de la Familia para la Consultoría, en la Universidad Anáhuac Puebla. Se ha desempeñado como diputada local en el Estado de Puebla por el Distrito Local 6° en la Quincuagésima Sexta Legislatura Local (2005-2008); y senadora de la República por el Estado de Puebla en la LXIV y LXV Legislaturas (2018-2024).

En la administración pública ha sido subdirectora del Instituto para la Asistencia Pública del Estado de Puebla (IAPEP) (1999-2004); delegada federal del programa de inclusión social "PROSPERA" en Puebla (2013-2015); presidenta del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) de San Pedro Cholula (2017).

También fue conductora de televisión en Televisa-Puebla, conductora y productora en Megacable Puebla, así como Guía Montessori y fundadora del Colegio Montessori Atlixco.

***Hicimos
un gran trabajo
para crear una
Guardia Nacional...
con estricto carácter civil...***

Durante este último trimestre de 2021, la ENSU reflejó que lamentablemente 65.8 % de la población consideró que es inseguro vivir en una ciudad.

Entre las y los encuestados, más de 70 % de mujeres reportó

tener una percepción de inseguridad en el país y 60 % de los hombres tuvo esa misma impresión.

Desde el Grupo Plural compartimos esta percepción de inseguridad con las y los demás ciudadanos que nos representan en las calles, que alzan la voz y que desafortunadamente no son escuchados.

Hay un grave problema de interés público, una amenaza a la integridad de todas y todos, así como un desapego a nuestro marco constitucional.

Precisamente esta preocupación fue uno de los principales puntos que nos unió como fuerza política, porque consideramos que la inseguridad que se sufre en el territorio mexicano es sintomática de un crecimiento del militarismo y, por supuesto, es punitivo. Esto ha impregnado cada rincón de la política de seguridad en México.

Vamos a ser francos: Estamos desilusionados. Hicimos un gran trabajo para crear una Guardia Nacional y lo han dicho aquí mis compañeros con estricto carácter civil. Como una dependencia descentralizada de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, aquella institución que ha ido gradualmente pasando a manos de la Secretaría de la Defensa Nacional, ejerciendo funciones militares que nada tenían que ver con la seguridad pública.

Y aunque respetamos plenamente a las Fuerzas Armadas, reitero su honorable función, no podemos dejar de enfatizar que hoy hay un despliegue de recursos y poder desapegado del marco constitucional de la seguridad interior.

Su participación en la materia no es excepcional ni opera de manera complementaria y subordinada a las autoridades civiles. Así lo manda nuestra Constitución y así lo acordamos en este Senado.

En este sentido, el Grupo Plural está alarmado porque las instituciones de seguridad pública apuesten nuevamente por instrumentos que han fracasado históricamente en garantizar la seguridad ciudadana.

Por ello nos preguntamos ¿cómo llegamos aquí? Si hace tres años estábamos preguntándonos cómo regresar a los militares a sus cuarteles. Es por eso que antes de aprobar cualquier reforma sobre Guardia Nacional, consideramos imprescindible contar con un diagnóstico exhaustivo sobre su desempeño para poder tomar la ruta perfecta.

Creemos en una política de seguridad que no abone a la inseguridad, una política con una estructura que ataque el problema de raíz y actúe de manera preventiva al reducir la desigualdad social, entonces se generarían empleos y pacificación en las comunidades. Pero no está ocurriendo.

Creemos firmemente en el derecho a la reinserción social, en la justicia transformativa y en una política de seguridad que sirva como un proyecto de Estado y no como un proyecto político que favorezca intereses meramente privados.

Creemos en una política de seguridad que no abone a la inseguridad, una política con una estructura que ataque el problema de raíz y actúe de manera preventiva

***¿Por qué
aceptamos
las cifras de
personas detenidas
y privadas de la libertad
como indicador
de seguridad y justicia?
¿En qué momento
se hicieron equiparables?***

Creemos que en este país, donde han asesinado a más de cincuenta periodistas en los últimos años, es urgente replantearnos y ojalá con estos foros me ayuden a dar respuesta.

¿Por qué aceptamos las cifras de personas detenidas y privadas de la libertad como indicador de seguridad y justicia? ¿En qué momento se hicieron equiparables?

¿Por qué las instituciones de seguridad no nos informan mejor sobre la reparación del daño que se ha logrado en casos de violaciones de derechos?

¿Por qué no reportan las medidas preventivas y conciliadoras que evitarían el daño en primer lugar?

Creemos que la política de seguridad mexicana debe redirigirse con una visión que trascienda a las armas y al castigo, y en su lugar, priorice el pleno respeto a los derechos fundamentales.

La capacitación, no más dinero. Los elementos de seguridad necesitan capacitación y acceso a información en la materia, factores que, a nuestro parecer, deberían estar presentes desde el diseño, implementación y evaluación de la política pública.

Porque solo así las y los mexicanos tendrán los suficientes elementos para conocer la efectividad de la política en materia de seguridad.

Tengo la certeza de que estos temas se tocarán a lo largo del presente foro. Estaré muy atenta a las conclusiones, una vez que terminen los trabajos de las mesas.

Concluyo agradeciendo nuevamente la invitación a esta mesa, y refrendando que el grupo plural continuará defendiendo un proyecto de seguridad que sirva al interés público y apueste por la paz en nuestro país.

Muchas gracias.



Cierre de la Mesa 1 e inauguración

Mtro. Rodrigo Ávila Barreiro

Muchas gracias a las senadoras y senadores por su participación, por acompañarnos, en esta primera mesa.

De esta manera damos fin a la mesa inaugural con la que arrancamos las Jornadas de Reflexión sobre la Seguridad en México. Escuchamos los posicionamientos de las principales fuerzas políticas representadas en el Senado de la República.

Agradecemos nuevamente, a nombre del Presidente del Instituto Belisario Domínguez, senador Miguel Ángel Osorio Chong, la confianza y aprovechamos para hacer el anuncio de que todo lo que aquí se diga no serán palabras que se lleva el viento, sino que van a quedar debidamente registradas en una publicación que a la brevedad le estaremos haciendo llegar a las y los senadores con el ánimo de cumplir nuestra misión como Instituto: generar información imparcial, oportuna y veraz, para una mejor toma decisiones legislativas y que confiamos contribuya a los debates que habrán de tener.

Sin más...

Declaratoria Inaugural

Siendo las 11:30 horas de la mañana del miércoles 16 de febrero de 2022, con la autorización de ustedes, inauguramos formalmente las

Jornadas de Reflexión sobre la Seguridad en México

Muchas gracias a todas y todos.
¡Enhorabuena!

Sean muy bienvenidas y bienvenidos.



MESA 2

Diagnóstico y desafíos de la seguridad en México

Mtro. Cristian Castaño Contreras

Director General del Centro de Estudios Estratégicos y de Gobierno, A.C. de la Universidad Metropolitana de Monterrey

Dr. Luis Villalobos García

Investigador del Instituto Mexicano de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales.

Dra. Sigrid Arzt Colunga

CEO-Fundadora del despacho PRIVA DATA, S.C.

Dra. Sandra Ley Gutiérrez

Profesora e investigadora en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

Dr. Craig A. Deare

Profesor de la Universidad Nacional de Defensa y asociado de Wilson Center

Moderador

Sen. Gilberto Herrera Ruiz

Secretario de la Comisión de Ciencia y Tecnología del Senado de la República

Apertura de Mesa



Sen. Gilberto Herrera Ruiz

Secretario de la Comisión de Ciencia y Tecnología

Quiero enviar un cálido saludo no solo a quienes están hoy aquí, sino también a todas y todos los que nos ven por los espacios de las redes digitales del Instituto Belisario Domínguez, así como a quien está presente en el Canal del Congreso.

Agradecer y felicitar primeramente al Instituto Belisario Domínguez, creo que este tipo de eventos no solo engalanan al Senado, sino son necesarios en su discusión.

No hay que olvidar que este año se discutirá la Ley de la Guardia Nacional y hay que entender que el tema de seguridad no es solo de voluntad militar o voluntad policial o política, es un tema de ciencia, una materia donde con gusto estamos recibiendo a distinguidas y distinguidos integrantes de la academia de este país no de nacionalidad, pero sí de corazón –como me dijo el doctor Craig–, y que están más que deseosos de aportar conocimiento para encontrar las mejores soluciones que podamos tener a este gran problema en el que, como ustedes saben, se han invertido millones de pesos y, sobre todo, los que tenemos mayor edad, mientras la situación

económica, la cuestión educativa y todo lo que se le puede dar a nuestros hijos como mexicanos, en el tema de seguridad hemos visto un retroceso por décadas.

La seguridad que vivimos en nuestra niñez o el nivel que tuvieron nuestros padres en su entorno social nada tiene que ver con el presente.

Por tanto, creo que estamos en buen momento para su discusión no solo ver el pasado, sino también el futuro y ver las experiencias de otros países que nos permitan encontrar soluciones a este gran problema ante el cual, igualmente, hemos cambiado el paradigma de seguridad pública a seguridad ciudadana y hemos hecho muchos cambios en todos los sentidos, pero no se ha logrado que el Estado mexicano sobrelleve este tema en eso.

No es un tema de partidos, es un tema de conceptos, es un tema para dialogar y para llegar a ello.

Vamos precisamente a dar el espacio a nuestros expertos para poderlos oír en ese sentido y vamos a empezar con el doctor Cristian Castaño el cual tiene un panorama crítico sobre la situación actual destacando desde su perspectiva la ausencia de un modelo policial con visión de Estado señalando factores determinantes como lo que denomina contracultura criminal, el restregamiento del tejido comunitario, para lo que propone modelos de justicia social como el de justicia comunitaria.



DR. CRISTIAN CASTAÑO. Licenciado en Derecho, maestro en Desarrollo Organizacional y en Administración Militar; asimismo, ha cursado la maestría en Gestión de Seguridad, Crisis y Emergencias, y ha presentado y aprobado su tesis doctoral con el proyecto de investigación sobre el Sistema de Seguridad Nacional como instrumento de anticipación de conflictos de carácter estratégico en el Centro Educativo Internacional.

Asimismo, ha sido regidor del municipio de Monterrey, legislador local y federal por el estado de Nuevo León, habiendo participado y coordinado diversos proyectos en las comisiones de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Seguridad Nacional. Ha sido también vicepresidente de la Cámara de Diputados.

Actualmente es fundador y director general del Centro de Estudios Estratégicos y de Gobierno, A.C., y dirige la División de Criminología y Ciencias Jurídicas de la Universidad Metropolitana de Monterrey, donde también ha coordinado el diseño de la maestría en Criminología con enfoque en prevención y de la maestría en estudios en anticorrupción y cultura de legalidad.

Acciones *multisectoriales* de la SEGURIDAD PÚBLICA

Dr. Cristian Castaño Contreras

Muchísimas gracias, distinguido senador Herrera; señoras y señores del Instituto Belisario Domínguez; a la audiencia que nos acompaña. Agradecido y honrado de participar además con tan distinguidos ponentes.

En primer lugar, anticipar que lo que estaré compartiendo ha querido adoptar una visión de Estado. ¿A qué me refiero con esto? Que no pretendo juzgar un pequeño espacio de la historia o de un gobierno en particular, sino reflexionar acerca de lo que, como sociedad, como nación e instituciones hemos hecho o lo que deberíamos hacer. Por tanto, mi exposición carece totalmente de una visión parcial o partidista, pues lo que quiero es abonar –incluso articulando a partir de las reflexiones previas– que se han hecho de introducción de estas etapas.

Mucho se ha dicho, de que las condiciones de seguridad en México están sobre diagnosticadas. Permítanme poner en reserva esto e incluso señalar que podríamos caer en una falacia, porque las interpretaciones, los diagnósticos que se han hecho muchas veces se realizan con enfoques muy delicados a partir de la interpretación o lo que podemos ver a través de una ciencia o de un arte; pero el gran reto que podríamos

En los países desarrollados la academia es precisamente una gran generadora e impulsora de políticas de con visión de Estado.

proponernos hacia el futuro (no estoy inventando el hilo negro). Varios lo han señalado, muchos han dispuesto que debe ser una prioridad, tener una visión transdisciplinaria o por lo menos multidisciplinaria del fenómeno de la seguridad; es decir, que no solamente se vea desde el punto de

vista del derecho penal o a veces desde el punto de vista sociológico y a veces otras desde el punto de vista económico, sino que desde la transdisciplinaria podamos establecer una plataforma epistemológica en la que podamos generar conocimiento, incluso conocimiento nuevo sobre los grandes retos que tenemos en la seguridad del país.

La segunda premisa tiene que ver con una visión multisectorial de las decisiones que tome el país, y cuando hablamos de multisectorial no se entienda que me estoy refiriendo a distintos sectores de la Administración Pública, sino a una visión y una aproximación, esfuerzos, conjunción de recursos, de talentos, de conocimiento que provengan del sector social, del público, del privado y, especialmente, de la academia que debe ser un gran aliado, pues -pareciera que en los últimos veinte años- la política pública no siempre ha estado vinculada a la reflexión, al conocimiento y a la investigación.

Y como todos sabemos, en los países desarrollados la academia es precisamente una gran generadora e impulsora de políticas de con visión de Estado; tal vez los *think tanks*, los observatorios, las universidades pueden ser un gran motor, un gran generador de este conocimiento y articuladores de los esfuerzos multisectoriales.

Esto llegaría o, por lo menos, nos daría elementos para la tercera premisa que quiero compartir con ustedes, que es el diseño de una política de Estado en materia de seguridad habiendo superado los grandes prejuicios que tenía-

mos sobre la seguridad pública, es decir la idea del enemigo, la idea de las instituciones policiales solo para garantizar el orden y castigar al infractor habiendo articulado una visión en donde percibimos a las instituciones de seguridad, sobre todo, como grandes articuladoras de esfuerzos preventivos, anticipatorios, incluso predictivos, es decir, que no solamente se dedican a la prevención, sino que también son capaces. Hoy las nuevas tecnologías dan herramientas como se observa en los ejercicios experimentales que se realizan en distintas partes de Europa y América del Norte en donde la inteligencia artificial se ha conjugado con los esfuerzos humanos de las instituciones de seguridad ciudadana, con el enfoque de seguridad humana que desde hace varios años hemos estado articulando para distinguir dónde están las áreas de mayor riesgo que sabemos pueden ser propensas para que se ejecute cierto tipo delictivo y entonces articular los esfuerzos de manera preventiva.

La prevención debe ser no solamente un gran discurso, sino un gran inspirador de la política de Estado a la que me estoy refiriendo, la cual debe ser vista, evidentemente, a largo plazo.

Cuando nos esforzamos a hacer políticas de Estado seguramente corremos el riesgo de que los políticos y los gobernantes no tengan resultados con la inmediatez de siempre,

***La prevención
debe ser no solamente
un gran discurso,
sino un gran inspirador
de la política de Estado.***

pero si hay algo que se ha sacrificado por lo menos en los últimos veintidós años, es precisamente el tener esa visión de largo plazo.

La cuarta premisa que quiero compartir con ustedes es el enfoque hacia lo local, su fortalecimiento en el tejido social, en sus instituciones y en la prevención, considerando que de 100 % de los delitos, 90 % corresponden a delitos del fuero común.

Por supuesto nos asusta, nos alarma, nos lastima como sociedad, como seres humanos, lo que todos los días escuchamos de la violencia extrema que estamos viendo en muchas regiones del país y, obvio, debe atenderse, pero si seguimos solo ocupándonos de lo urgente, si seguimos solo como bomberos apagando fuegos por todos lados y no construimos esa visión de largo plazo y con este enfoque hacia lo local, 90 % de los delitos del fuero común que hoy se cometen. Esas personas que han decidido quebrantar el orden social y el jurídico, podrán incluso convertirse, como está probado en los modelos de justicia cívica, de primo delincuentes a grandes delincuentes.

El fortalecimiento de las instituciones y, por supuesto, esto debe estar vinculado a un modelo de desarrollo policial, insisto, de carácter local. Es muy valioso para el país que hoy tengamos una Guardia Nacional; es valioso que pongamos los esfuerzos para que esta Guardia Nacional sea una de las grandes coadyuvantes para garantizar, primero, la investigación de los delitos por parte del ministerio público, como lo dispone nuestra Constitución, pero veamos también los números, contamos con cien mil elementos en la Guardia Nacional y trescientos sesenta mil policías estatales y municipales, que significan plazas que estamos pagando del presupuesto pú-

blico, de los recursos fiscales que paga la ciudadanía, y estas plazas debieran estar dirigidas a personas profesionalizadas que se hayan incorporado a un modelo de desarrollo policial que hemos estado tratando de impulsar en los últimos años; cierto que a veces

caemos en baches y otras avanzamos un poco más; creamos los certificados únicos policiales como mecanismos de confianza, pero hoy vemos cómo una gran parte de las policías locales, estatales y municipales carecen de esta certificación.

El modelo de justicia cívica sería la siguiente premisa, aproximándome ya al cierre de esta intervención. El modelo de justicia cívica, señoras y señores, nos permite identificar aquellas personas que, incluso en los primeros pasos del quebrantamiento del orden social aparecen en nuestra comunidad, es decir, las pequeñas infracciones administrativas. Dejamos pasar la oportunidad para construir una cultura de la legalidad con ellos y con la comunidad, porque parte de esto es no solamente ver al infractor como un primo delincuente o ya incluso como un delincuente estereotipado y estigmatizado, sino como ciudadano, cuando realizamos los esfuerzos para que aquel que ha quebrantado ya el orden jurídico en sus primeras etapas con una pequeña infracción administrativa podamos reincorporarlo a lo que debe de ser una cultura de la legalidad.

Señores, soy un convencido, he estado muchos años trabajando sobre de esto, he diseñado un esfuerzo académico precisamente relacionado con los estudios de la cultura de la legalidad y la contraparte. Lo que hoy pareciera que se desarrolla más en México es la contracultura de la criminalidad, esta contracultura que hace que nuestros niños y jóvenes

***Lo que hoy pareciera
que se desarrolla
más en México es la
contracultura
de la criminalidad.***

Una política de juventud holística que no vea a los jóvenes solamente como un sector vulnerable, sino como estratégico de la sociedad.

admiren o tengan como grandes figuras paradigmáticas a criminales o que sea el horizonte que muchos de ellos esperan tener o desarrollar en sus vidas. Esa es la contracultura de la criminalidad que va dejando y quebrantando toda cultura de la legalidad que debería ser un cimiento y un principio para la convivencia pacífica entre las y los ciudadanos.

Cerraría esta intervención con tres ideas:

1. Esta cultura de la legalidad debe ser propicia no solo con elementos abstractos, sino también con políticas públicas, medibles desde lo local que puedan ir inhibiendo y disminuyendo ese gran vínculo, esa gran brecha que tenemos con la impunidad en México. que es de entre 97 y 98 % por cada cien delitos, lo cual es una cifra que definitivamente debe convertirse en un objetivo estratégico de esa política de Estado con la que he iniciado mi intervención.
2. Para ello, señoras y señores, es indispensable una política criminal; el derecho penal por sí mismo no da respuesta para las graves deficiencias que tenemos respecto al deterioro del tejido social, la contracultura de la criminalidad y la impunidad en México. Una política criminal es fundamental, y vinculado a esto la última idea que quiero proponerles y que, además desde hace años hemos también estado insistiendo en ello.
3. Una política de Estado en materia de juventud, una política de juventud con visión holística.

Mientras dejemos pasar el tiempo y estemos solamente como sociedad, como instituciones, como gobiernos locales, municipales, estatales y federales reaccionando sin ver el futuro, nuestros niños, adolescentes y jóvenes seguirán viendo que el camino a seguir es el de la contracultura de la criminalidad porque es ahí donde han encontrado la puerta para salir adelante, hacerse de recursos y tener una expectativa de vida.

Entonces, se trata de una política de juventud holística que no vea a los jóvenes solamente como un sector vulnerable, sino como un sector estratégico de la sociedad.

Con esto, señoras, señores, termino esta intervención agradeciendo profundamente al Instituto Belisario Domínguez, a los senadores y senadoras, distinguidos legisladores de la República, y a especialistas con quienes me siento honrado de participar en esta mesa.

Muchas gracias.

Sen. Gilberto Herrera Ruiz

Muchas gracias, doctor.

Agradecerle su espacio, su tiempo en ese sentido.

Vamos a pasar con nuestro siguiente ponente, que es el doctor Luis Villalobos García, el cual ha estudiado el tema de la seguridad y en este tema creo la importancia –y lo mencionó el doctor– todo lo que hemos crecido en el tema académico y hay carreras en seguridad, maestrías en seguridad y doctorados en el tema, tenemos un aumento importante en la academia en ese sentido, también en las instituciones correctivas en ese sentido, inversiones fuertes en los tres niveles que tiene que ver con la seguridad, la policía municipal, estatal y federal.

Y se han hecho, como se ha mencionado aquí durante la inauguración, muchas reformas a las leyes desde el Poder Legislativo para ello. Pero sin embargo los resultados no se han dado y yo creo que esa es la gran deuda que tenemos en ese sentido, ha habido grandes inversiones, no sé si falte una colaboración entre los tres entes: Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, mencionaba el doctor este tema de la impunidad es grave, ese es un atractivo precisamente también para la delincuencia y que se tiene que trabajar en ello.





DR. LUIS VILLALOBOS GARCÍA. Investigador y docente del Instituto Mexicano de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacional. Sus líneas de investigación son la Seguridad y la Administración Pública.

Es licenciado en Economía, maestro y doctor en Administración Pública. Cuenta con una maestría en Finanzas y un postdoctorado en Políticas Públicas y Control Parlamentario. Asimismo, en 2008, obtuvo el primer lugar del Premio Nacional del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Seguridad humana y FUNCIÓN POLICIAL

Dr. Luis Villalobos García

Agradezco la gentil invitación del Instituto Belisario Domínguez.

Hago una precisión, lo que voy a compartir con ustedes es opinión absolutamente personal y de ninguna manera determina un posicionamiento del Instituto Mexicano de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacional.

Empiezo con una idea fuerza que va a orientar mi presentación. Es una frase que escuché al evaluar diferentes policías, tanto municipales como estatales: “Se acuesta desempleado, amanece policía”; es decir, yo soy un joven, tengo 20 años, ya tengo una familia, pago renta, no encuentro trabajo, “pues, aunque sea de policía”, se dice el mismo; pero sin importar las circunstancias por las cuales esta persona ingresa a la función policial, debe acceder también a una carrera policial, la corporación de policía tiene que garantizarle un trabajo digno.

Entonces, la primera idea que quiero compartir con ustedes es que el mejoramiento de las condiciones de seguridad pública pasa necesariamente por la profesionalización policial. En la capacitación actual a las policías se les imparten cursos aislados de derechos humanos y de función policial, pero el hecho es que tenemos que profesionalizar a la policía y esto implica necesariamente educación superior, así como también asociarlo y vincularlo a mecanismos de carrera poli-

La función policial en México, en mayor o menor medida, enfrenta problemas de eficiencia, eficacia, legitimidad y falta de transparencia.

cial similares a la que disponemos en el Ejército Mexicano, procesos formales de ascenso y promoción.

La función policial en México, en mayor o menor medida, enfrenta problemas de eficiencia, eficacia, legitimidad y falta de transparencia de su desempeño, la ausencia de rendición de cuentas de las poli-

cías provoca que la sociedad no confíe en ellas. No nos vemos reflejados en la policía que tenemos.

En el centro de la función policial está el uso de la fuerza, pero las policías no realizan registros de cómo se empleó, no analizan por qué la emplean y cuáles son las consecuencias derivadas de su uso: en el centro de la función policial está el empleo de la fuerza y éste no es analizado; así mismo, se carece de políticas, normas e instrumentos de control que garanticen una función policial soportada en valores de integridad, respeto a los derechos humanos, no discriminación y profesionalismo de las operaciones.

No cuentan con sistemas efectivos de recepción de quejas, investigación interna, disciplina y control de la corrupción. Desde los gobiernos no están soportadas por esquemas legales, presupuestales y fiscales coherentes con un modelo policial definido en términos democráticos. Las policías no apoyan el escrutinio proveniente de instituciones o personas especializadas de la sociedad civil y la academia. Tampoco presentan políticas soportadas en estrategias claras para la reducción del delito, la violencia y el temor; por tanto, los objetivos que se persiguen aparecen desarticulados, temporales e intuitivos.

Algo recurrente, también en las policías es el abuso sistemático de sus propios mandos. La primera queja que tiene cualquier oficial de la policía es su salario; el segundo es el sistemático patrón de abusos en las corporaciones. Le solicitamos y exigimos a la policía que sea protectora de la sociedad y garante de nuestros derechos, pero los derechos de los oficiales al interior de sus corporaciones son sistemáticamente transgredidos.

***“Se acuesta
desempleado,
amanece policía”
se establece
como un destino
sin esperanzas.***

En este sentido, no hay evidencia de que se mantengan registros internos y públicos sobre el número de incidentes provocados por la policía asociados con el uso de la fuerza o de las armas. No cuentan con sistemas confiables y públicos de registro de información para la evaluación del desempeño y de la conducta individual de los policías.

De ahí que “Se acuesta desempleado, amanece policía” se establece como un destino sin esperanzas, una posición desesperanzadora de las personas que están en las corporaciones de policía. El ingresar a la policía no funciona como un mecanismo de movilidad social ascendente.

En España, el curso básico de formación policial dura un año, la carrera profesional cuatro años. La Policía Nacional de Colombia forma técnicos en tres años y si ya se tiene un título profesional, el curso dura un año. Carabineros de Chile pasan un año en la Academia Superior de Estudios Policiales, los oficiales pueden acceder a una formación superior de cuatro años.

En México, en promedio la formación policial dura seis meses. La policía no se forma en las calles, esto es un error histórico, así como un abogado, un economista o un politólogo no se forman solo con la práctica, se requiere formación poli-

***La vía es
necesariamente
la profesionalización
policial.***

cial, si no iniciamos en este momento mecanismos de profesionalización policial, no cursos aislados de capacitación–actualización, que sirven de muy poco, estamos condenados a mantener operaciones policiales disfuncionales,

la vía es necesariamente la profesionalización policial, insisto que esto liga educación superior y carrera policial.

En democracia, la función policial debe ser entendida y ejercida como un sistema de respuestas que genera la policía para atender necesidades de seguridad de las personas.

En la lógica de Amartya Sen, autor de *El desarrollo y libertad*, la condición, el requerimiento del desarrollo es la libertad, esto implica que en la medida en que se amplíe la libertad de las personas se propicia el desarrollo. Se entiende la libertad como el acceso a las garantías individuales, es decir, en la medida que se garantice el acceso y ejercicio de los derechos entonces vamos a ser más libres y, por lo tanto, se propicia el desarrollo.

La libertad entonces, al ser entendida como ejercicio y acceso de derechos, coincide con el diseño constitucional del Estado mexicano: desde mi punto de vista, la principal reforma constitucional que hemos tenido fue la de junio de 2011, en el cual el diseño del Estado mexicano está concebido en clave de derechos humanos.

En esta lógica, Sen también coincide con la idea del profesor Luigi Ferrajoli, en términos de su propuesta de democracia constitucional, lo cual implica un avance evolutivo de las concepciones convencionales de las democracias participativas y representativas, hacia una democracia garantista de derechos, lo cual implica que las funciones ejecutiva, legislativa y

la judicial tienen que orientarse a garantizar el acceso y ejercicio de derechos.

El 17 de mayo del 2020, el periódico Reforma publicó una encuesta que incluyó la siguiente alternativa: ¿Usted qué prefiere, que disminuyan la violencia y la inseguridad, aunque se limiten sus libertades, o que se respeten sus libertades, aunque haya violencia e inseguridad? El 75 % prefirió lo primero y 25 % lo segundo. Si en este momento preguntamos a los asistentes a este foro, ¿Ustedes prefieren la construcción de sociedades seguras pese a que se restrinjan sus derechos? muchos lo preferirían. Incluso en iniciativas legislativas se ha considerado proponer la restauración de la pena de muerte y la exacerbación de la sanción penal como mecanismos inhibitorios de la comisión de delitos.

En esta lógica el acceso a garantías y la seguridad se plantean como dicotómicas, pero no podemos plantearlo como alternativa, es decir, si vamos a construir sociedades protegidas no debe de ser a través de la trasgresión sistemática de derechos humanos. De ahí que la ruta de los derechos humanos es el camino para la construcción de sociedades seguras y protegidas.

Aquí planteo otra idea fuerza, el delincuente, el criminal no ha ejercido ni accedido a derechos, es decir, ellos han sido previamente victimizados: a los criminales les fallaron los sistemas económicos, educativo, social, productivo y de justicia, ellos en primer lugar, han sido víctimas. En la lógica que plantea Amartya Sen, libertad es desarrollo, él criminal es una persona que no ha sido beneficiaria del acceso y ejercicio de los derechos.

***La ruta de los
derechos humanos
es el camino
para la construcción
de sociedades seguras
y protegidas.***

De esta manera, como mecanismo preventivo del delito lo primero que habría de garantizarse es que las personas accedan y ejerzan derechos, la construcción de sociedades seguras y protegidas pasa por el acceso a los derechos individuales. En esta lógica, la seguridad humana consiste en la protección sistemática de las amenazas críticas y graves, omnipresentes, generalizadas, cuidar la presencia vital de todas las vidas humanas de forma tal que se desplieguen las libertades y sea posible la plena realización de las personas.

Un componente de seguridad humana es la seguridad individual. Este enfoque implica el tránsito de la perspectiva de seguridad pública, prioritariamente orientada a la paz y al orden público, hacia una lógica en que se busca la protección integral de las personas: se debe identificar todo lo que resulte amenazante al ser humano y generar los mecanismos preventivos y de protección, seguridad ciudadana.

La seguridad humana coloca el centro del diseño de las políticas de seguridad al ser humano, lo cual es congruente con el diseño constitucional del Estado mexicano, es decir, esta no es solo una postura académica, sino un requerimiento constitucional.

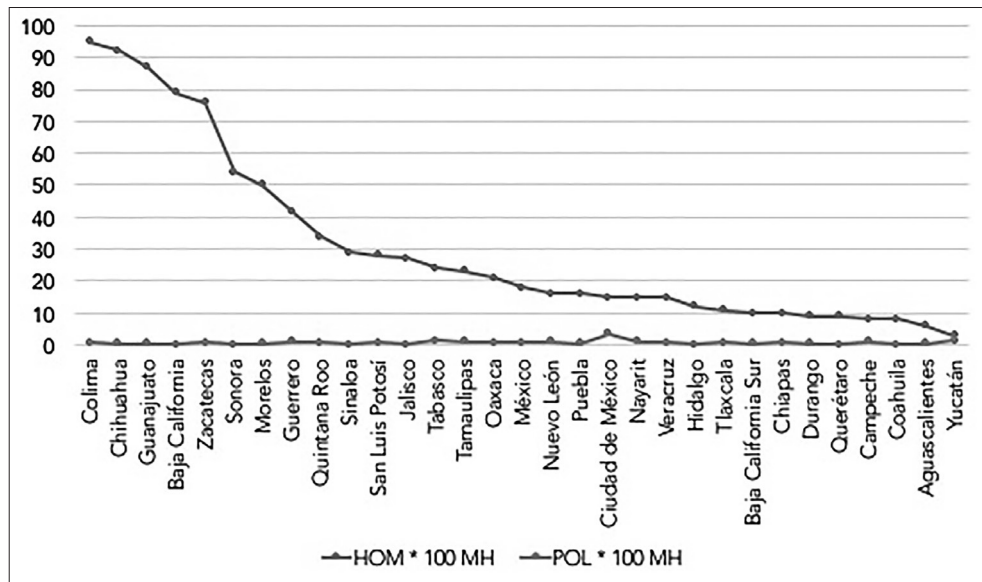
Quisiera repasar rápidamente los modelos de seguridad, los enfoques convencionales en los cuales se abordan estos problemas.

El primer enfoque es el coercitivo, este implica que la seguridad pública depende prioritariamente del desempeño policial y del marco normativo, es decir, que, si se incrementa el estado de la fuerza y también la sanción penal, entonces se generan mecanismos funcionales de prevención del delito.

En la **Gráfica 1** se muestra que las entidades del país con más policías tienen los registros mayores de homicidios, en

esta lógica, si esta primera tesis fuera cierta, en la medida que se dispone de una mayor fuerza debería reducirse el número de homicidios, pero la evidencia empírica muestra lo contrario. La correlación calculada es de -0.1918 , dato estadísticamente poco significativo.

GRÁFICA 1
Homicidios y Policías por cada 100 mil habitantes,
por Entidad Federativa, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

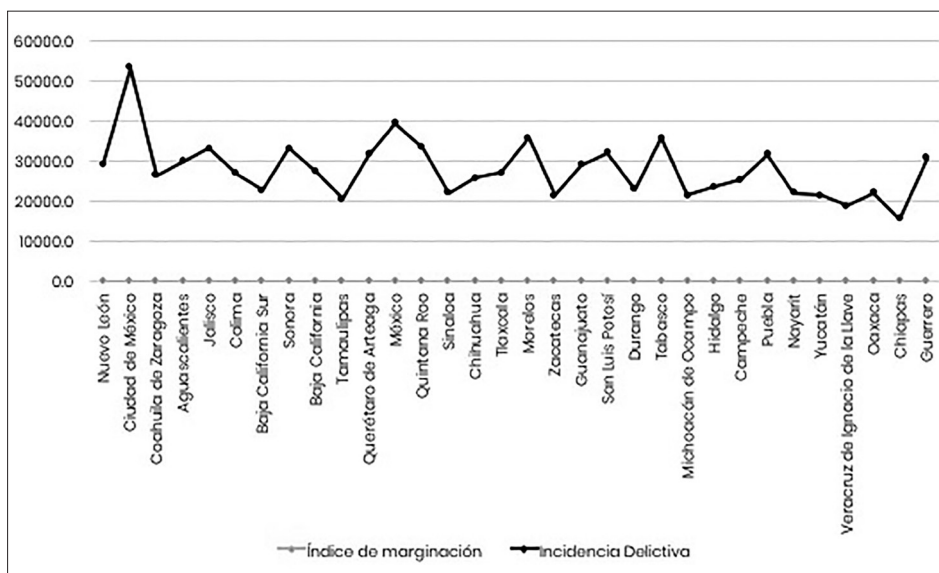
La segunda tesis es el enfoque socioeconómico del delito y las violencias, e implica que en la medida que se resuelvan problemas de pobreza, de acceso a la salud, educación, empleo, se inhibirá la comisión del delito, pero esta visión tiene un problema de fondo: victimiza a la pobreza.

Si esto fuera cierto implicaría que habría una correlación alta y positiva entre los índices de marginación y los índices

de victimización –a mayor pobreza más delincuencia–, pero lo que se observa es que no existe un patrón correlacional estable entre pobreza e inseguridad, es decir, los estados más pobres no son los más violentos; Oaxaca y Chiapas históricamente han sido estados socioeconómicamente marginales, pero no los más violentos. En el caso de Guerrero sí hay una alta incidencia delictiva y alta marginación, pero también hay estados del norte que son sumamente conflictivos, pero poco marginales. La correlación calculada es de 0.4159, dato estadísticamente poco significativo (**Gráfica 2**).

Es decir que, desde el enfoque socioeconómico no se dispone de evidencia empírica para fundamentar la política de seguridad pública. Es un error pensar que la pobreza genera violencia como determinante único o prioritario: no hay que

GRÁFICA 2
Índice de Marginación e Incidencia delictiva
por Entidad Federativa, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

victimizar a la pobreza. Lo que sí genera la pobreza es una sistemática indefensión de las personas, una mayor vulnerabilidad; es decir, la pobreza no es un determinante explícito de detonación de la violencia.

Por último, un abordaje poco estudiado es el de cultura ciudadana.

“No todo niño maltratado termina siendo un delincuente, pero detrás de todo delincuente hay un maltrato infantil”. Si bien podemos encontrar casos en que hay personas que tuvieron una infancia y un desarrollo infantil ordenado, protegido y que son delincuentes, la idea fuerza de esta afirmación es que el niño que termina siendo un delincuente ya que a su vez fue abusado, fue una víctima; insisto, el delincuente fue primeramente victimizado, tenemos que cambiar el enfoque y el abordaje sobre los cuales estamos atendiendo la violencia.

Desde la lógica de la cultura ciudadana se explica la propensión a delinquir por una alta permisibilidad social de tolerancia al delito y la violencia. Desde este enfoque, los ciudadanos no son solo las personas mayores de 18 años que estén en ejercicio de sus derechos, el ciudadano es una persona que se inserta de manera funcional y responsable en su sociedad, y esto no solo en una perspectiva jurídica, sino en una perspectiva sociopolítica.

Por consiguiente, estos tres enfoques explican parcial pero complementariamente los elementos que deben integrar la política de seguridad ciudadana, y su formulación implica reforma policial democrática, modificaciones en la estructura socioeconómica, pero también cambios en el patrón de comportamiento de las personas: cultura ciudadana.

Agradezco de nuevo el espacio que me dan para plantear estas ideas.

Sen. Gilberto Herrera Ruiz

Muchas gracias, doctor.

Muy interesante el tema en el sentido de que no solamente hay que ver la inversión en los temas de la policía, de los militares y de patrullas, sino en la parte preventiva como lo mencionó, que tiene que ver con la educación, tiene que ver con el acceso a los mínimos de necesidades sociales y me gustó mucho este tema de no victimizar la pobreza en ese sentido y tiene toda la razón, si la pobreza fuera sinónimo de delincuencia, los estados como Chiapas sería el más violento y no lo es.

A mí me ha tocado estar en las comunidades de muy alta marginación y ahí no hay problema de robos, no hay problema de nada, hay una cohesión social muy interesante, de hecho cuando sucede algo la gente asume que es externo, aunque pueden padecer hambre es la solidaridad de uno darle al otro y en las zonas urbanas ese anonimato, esta cuestión que sucede es la parte grave, la falta de no sentirse en una comunidad y se ve exiguo también ese fenómeno en los estadios de fútbol, cómo se comporta diferente la gente ante una presencia masiva cuando está en un espacio más pequeño y ya no es anónimo; por lo tanto, se puede ver quién hace o no hace las cosas.

Agradezco mucho la riqueza que nos da el sentido y yo creo que la lección para la Cámara de Diputados, que es la encargada del Presupuesto de Egresos, hay que invertirle más a ciertas secretarías en forma preventiva desde la educación que vamos a tener para nuestros niños, para la cuestión de gé-

nero y no tanto en la correctiva, ya le hemos metido mucho y no hay solución. Vamos a pasar con la doctora Sigrid Arzt, que es experta en tema de seguridad nacional y relaciones cívico-militares en aspectos sociales como la militarización de la seguridad pública, interesante en el tema que tenemos que ver con la Guardia Nacional, si debe de ir a la Secretaría y la Defensa o mantenerse civil o no. Entonces, llega en muy buenos tiempos.



DRA. SIGRID ARZT COLUNGA. La doctora Arzt es fundadora y directora del despacho PRIVA DATA, Sociedad Civil que es una consultoría especializada en seguridad nacional, así como en transparencia, acceso a la información pública, anticorrupción y análisis político.

Fue la primera mujer en ser secretaria técnica del Consejo de Seguridad Nacional en el trienio 2006-2009, ha sido consultora del Banco Interamericano de Desarrollo de la Secretaría de Energía en temas de seguridad y conflictividad social, también fue consultora en temas de seguridad pública y prevención para el Banco Mundial, y fue funcionaria pública en la extinta PGR, hoy Fiscalía General de la República, y del CISEN.

Reconocida especialista en estos temas, se doctoró en Relaciones Internacionales por la Universidad de Miami, Florida, con la tesis *Democracia, Seguridad y Militares en México*; es maestra en Relaciones Internacionales y en Estudios por la Paz, por la Universidad de Notre Dame, y licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Iberoamericana en la que se tituló con mención honorífica por su tesis *La política norteamericana en el combate al narcotráfico, los casos de México y Colombia*.

Premisas de la seguridad en MÉXICO

Dra. Sigrid Arzt Colunga

Agradezco a los senadores y senadoras que hicieron posible mi participación el día de hoy y, por supuesto, me siento muy honrada por compartir este panel con quienes me acompañan. Saludo también a todos los que nos acompañan desde la vía virtual.

Voy a plantear, a partir de la invitación que se me hizo en la mesa de Diagnóstico y Desafíos de la Seguridad en México, dos grandes premisas porque creo que México va en ruta hacia un Estado fallido:

1. La seguridad es responsabilidad de la autoridad más cercana a la población, el Estado está obligado a garantizar la vida, la integridad física y la protección del patrimonio.
2. La paz se logra desde lo local, la democracia es el proceso a través del cual se garantiza la libre elección de autoridades y las relaciones cívico-militares no se dan solo en el Poder Ejecutivo, también en el Legislativo y en el Judicial, así como con la sociedad en su conjunto a través de la interacción de las organizaciones, medios de comunicación, academia e iniciativa privada.

Pero veamos, desde mi punto de vista, en qué consiste el problema de seguridad en México.

La seguridad es un bien público y no importa el color de gobierno que esté al frente porque es una responsabilidad de Estado.

El problema son las asimetrías institucionales, la corrupción y las debilidades en la policía, la cadena de actores que interactúan en el sistema, la falta de inversión en infraestructura y equipamiento con independencia de quién esté al frente del gobierno; revertir los procesos de descomposición de la inseguridad

requiere acciones concertadas entre distintos actores institucionales, ya se habló aquí de la carencia de los recursos públicos, de la debilidad de las policías, de los desafíos pendientes de las fiscalías, jueces, pero esto también conlleva una voluntad política del gobierno federal, de gobiernos estatales y municipales. No es un asunto de voluntarismo, la seguridad es un bien público y no importa el color de gobierno que esté al frente porque es una responsabilidad de Estado.

Pero aquí tenemos tres realidades hoy:

- a) La primera, México va en ruta de un Estado fallido, hoy hay regiones y municipios sin Estado de derecho donde se impone el monopolio de la fuerza de las organizaciones criminales frente a las fuerzas del orden. y los tres órdenes de gobierno. Las organizaciones criminales han desolado a los ciudadanos y el gobierno y los estados los han abandonado; ejemplos sobran, Sonora, Zacatecas, Estado de México, Jalisco, Michoacán, la sola presencia de un ejército paralelo con minas terrestres y drones atacando a grupos antagónicos y fuerzas del orden son un botón de muestra que no estamos en paz, sino en guerra. Si quien impone las condiciones de vida políti-

ca, social y económica son las organizaciones criminales, hoy no hay Estado.

- b) Segunda realidad. En México sin importar el símbolo partidista no existen costos político-electorales contra las autoridades que claudican a manos de la delincuencia organizada, es inminente un divorcio entre las obligaciones de garantizar la seguridad y que los ciudadanos castiguen a la autoridad política en turno por omisión o colusión con la delincuencia organizada. En materia de seguridad -más grave aún- fuimos testigos en junio de 2021 cómo muchas de estas organizaciones criminales operaron en el proceso electoral y al día siguiente el Presidente Andrés Manuel López Obrador les dijo que “se habían portado bien”.
- c) Tercera realidad. El Presidente López Obrador, como ningún presidente en la historia ha depositado en el Ejército, la Marina y la Guardia Nacional la responsabilidad primicia de resolver el problema de la inseguridad, hoy sabemos los desafíos que enfrentan con más de cien mil elementos, gran parte de ellos de procedencia militar, desplegados en doscientas sesenta y seis coordinaciones, pero que requieren inminentemente del trabajo, la cooperación y la coordinación con estados y municipios para la recolección más básica de algo fundamental para atacar la criminalidad, la inteligencia en contra de la delincuencia organizada, porque sin ella y sin los ciudadanos como aliados no se van a combatir a estos fenómenos.

La centralidad que se le ha dado a las Fuerzas Armadas ha reconfigurado las relaciones cívico-militares, la militarización

de las instancias de seguridad pública está en prácticamente todos los órdenes de gobierno; sin embargo, déjenme señalarlo, la militarización de la seguridad tiene al menos tres impactos críticos en las Fuerzas Armadas mexicanas: el primero en la vida interna de las Fuerzas Armadas en su espíritu de cuerpo y en su moral; segundo, el impacto en el bienestar de su familia, y tercero, la afectación al proceso de profesionalización y especialización castrense. Quienes me antecedieron ya hablaron de la importancia del desarrollo policial pero el hecho de estarlos trasladando a estas tareas tiene un impacto en su formación y especialización.

Por supuesto, hay tensiones en las labores de inteligencia para combatir la criminalidad, la persecución de los delitos con las instituciones civiles, la exposición a la corrupción y el desgaste institucional y de prestigio que aún gozan, resultado de la falta de logros para pacificar y la pérdida de confianza.

Los documentos del gobierno señalan que la seguridad nacional es una condición indispensable para garantizar la integridad y la soberanía nacional y construir la paz duradera y fructífera; se reconoce que el mayor desafío a la seguridad nacional es la inseguridad pública. Sin embargo, la política de seguridad se sustenta en cuatro postulados:

- i. La honestidad va a acabar con la inseguridad;
- ii. La entrega de programas sociales acabará con dejar de robar;
- iii. La gente va a dejar de delinquir porque fue orillado a esas condiciones, y
- iv. No se va a combatir de manera punitiva a los capos y todo se descansa en las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional.

Desafortunadamente en los últimos diez años también tenemos soldados, marinos y policías secuestrados, asesinados y ultrajados. La gente ya no respeta a la autoridad.

La organización Causa en Común ha documentado cuatrocientos un policías solamente para 2021, la Secretaría de la Defensa reconoce en más de diez años, seiscientos elementos que han caído en cumplimiento de su deber; la Secretaría de la Marina doscientos treinta y cinco y la extinta Policía Federal reconoció en diez años, también, cuatrocientos cincuenta y tres policías. Ellos son la cara de la convivencia entre el Estado y la sociedad.

Hoy se tienen registros de cien mil homicidios y al menos hay diez estados, sin importar su símbolo político, que son los más violentos a partir de sus municipios: Guanajuato, Sonora, Jalisco, Estado de México, Baja California, Michoacán, Zacatecas, Ciudad de México, Chihuahua y Guerrero.

Ante estas realidades y con este diagnóstico hay cinco riesgos a la democracia y a la seguridad en México:

- a) El **primero** de ellos es una ruta al Estado fallido, ¿por qué? Porque el escalamiento de la violencia en un marco imperante de impunidad, violaciones a derechos humanos, desapariciones, ejecuciones extrajudiciales, reclutamiento a menores y jóvenes en las filas de la delincuencia organizada no se detiene, hay cero recuperación de la paz. Y cada vez más vemos el proceso de linchamiento de los pobladores contra los criminales porque saben que la policía no puede garantizar su patrimonio y su integridad. Los ciudadanos son testigos de cómo la autoridad política y la sociedad están capturadas por la delincuencia organizada a través de

despensas y dádivas sociales. El gobierno hoy compite con la delincuencia organizada.

- b) El **segundo riesgo**, las Fuerzas Armadas transformadas en la columna de la 4T no son un sostén de régimen de instituciones democráticas, perdón, pero el Presidente ha dicho que el Ejército “no tiene generales de la mafia del poder, son leales”. Esto habla de que no se les reconoce como un cuerpo profesional y técnico que hoy son y que honran mucho lo que hacen todos los días.

Pero a las Fuerzas Armadas se les ha ordenado construir departamentos en Santa Fe, el Aeropuerto de Santa Lucía, próximamente Tulum, Chetumal y Palenque, administrar el Tren Maya, combatir el huachicol, limpiar el sargazo, administrar cuarenta y nueve aduanas del SAT, examinar a los choferes de PEMEX y, por supuesto, construir los Bancos del Bienestar.

A la vez las Fuerzas Armadas y el apartado de seguridad nacional tiene la responsabilidad principal, por ley, de combatir a la delincuencia organizada y la inseguridad, patrullar las costas, proteger las instalaciones, vigilar espacio aéreo y proteger las fronteras terrestres y marítimas, pero a cambio hoy sabemos que se construirá una nueva empresa para las Fuerzas Armadas.

- c) El tema de las policías nos lleva al **tercer riesgo**: estados y municipios al amparo del crimen organizado sin recursos, incentivos para desarrollar policías locales, hoy tenemos más de trescientos cuarenta mil elementos desplegados a nivel estatal y municipal. Y es imperativo que la sociedad y el gobierno trabajen por el reconocimiento social de las policías y las fuerzas del orden.

- d) El **cuarto riesgo**, el desequilibrio en las relaciones cívico-militares por el poder político y económico adquirido por mandato del Presidente López Obrador sin contrapesos.
- e) El **quinto**, impera la aplicación de la ley a modo, se ha ampliado el catálogo de delitos que amerita prisión preventiva, se mina el principio de presunción de inocencia y se viola desde el poder político por mucho los mandamientos y ordenamientos.

Entonces, ya para ir cerrando, algunas propuestas enunciativas para salvaguardar la democracia y reformar de corazón las necesidades del aparato de seguridad nacional. El primero de ellos, garantizar que las instituciones de seguridad pública se mantengan con el carácter civil (artículo 21), complementadas y auxiliadas por las capacidades de las Fuerzas Armadas, reconociendo que estas tareas tienen y requieren del acompañamiento de las Fuerzas Armadas, pero sobre todo logrando el respeto de la policía, los soldados, los marinos y las guardias nacionales.

Sujetar a las Fuerzas Armadas a sólidos controles de control civil desde cualquier sistema democrático, desde el Poder Ejecutivo, las comisiones legislativas, los medios de comunicación y revisando estrictamente los nuevos órdenes jurídicos militares que se requieren para su participación en estas tareas de la seguridad pública; garantizar que la Guardia Nacional sea un cuerpo de élite intermedio con sus propios esquemas de control híbridos, civil y militar, con presupuesto y autonomía propia con independencia de la SEDENA y con un marco jurídico independiente al secretariado ejecutivo del Sistema Nacional, porque debe ser así, considerar tener un cuerpo de élite

***Garantizar
que la
Guardia Nacional
sea un cuerpo
de élite intermedio
con sus propios
esquemas de
control híbridos,
civil y militar.***

para atender lo inmediato, la delincuencia organizada.

Finalmente legislar y fortalecer las capacidades de fiscalización e investigación en la persecución del delito, sobre todo en los ilícitos que financian los procesos electorales, lo cual implica capacidades al INE y a la Unidad de Inteligencia Financiera.

Si la intención es preservar un régimen democrático de instituciones, los actores políticos y la sociedad deben exigir

un Estado de derecho transparente con rendición de cuentas y sujeto sin miramientos a la propia salud, prestigio y permanencia de las Fuerzas Armadas.

Debemos salvaguardar al Estado mexicano, el Poder Legislativo está llamado a diseñar mayores controles institucionales sobre el apartado de seguridad nacional y, por consiguiente, sobre las Fuerzas Armadas, ya que de continuar el ascenso de la impunidad, la violencia en todas sus manifestaciones y los desequilibrios en las relaciones cívico-militares, la delincuencia organizada nos lleva a una ruta de Estado fallido.

Ha sido un privilegio estar en esta casa, muchas gracias por su atención.

Sen. Gilberto Herrera Ruiz

Tema sensible el que acaba de introducir, cómo combatir a la delincuencia de alta rentabilidad, le quisiera llamar yo, que es el narcotráfico y cualquier otra actividad que ello conlleva. Y ahí vienen dos vías, una es la que existe por décadas, simplemente se toleraba y se cooperaba con ello, hablemos antes del año 2006, el combatirlo, Colombia de alguna manera ahorita está en paz porque ha regresado ese fenómeno de cooperar porque el narcotráfico ahí sigue, de tal manera que la cocaína llega aquí y la cocaína se está yendo para allá. Esa debe ser la solución, el sentirse derrotados a nivel de que no podemos combatirlos y es mejor cooperar con ellos.

Ese es el gran tema que tenemos en ese sentido.

Y la doctora Ley Gutiérrez trabaja ese tema en el sentido, en sus publicaciones menciona que no podemos ver a los actores del narcotráfico simplemente como un aislado, participan en la política, usted mismo lo mencionó ahorita. Y no solo participan en la política, no solamente tienen aspecto político, sino también económico, en muchas comunidades dan empleo y generan un recurso necesario, de tal manera que tienen una solidaridad interna, se ve desde el tiempo de Escobar en Colombia, como actualmente también en varios ejemplos.

¿Qué se debe de hacer en ese aspecto y que son la mayor incidencia delictiva que tenemos? Antes, hace muchos años, la droga no la veíamos aquí, simplemente se trasladaba,

ahora ya es parte y tenemos un gran problema de incidencia en nuestros niños desde la secundaria y preparatoria con el cristal, ya ni siquiera son drogas blandas y que va a tener un aspecto generacional importante.

Entonces quiero darle la bienvenida a la doctora Sandra Ley Gutiérrez quien ha trabajado este tema sobre la violencia de cárteles de la droga, la violencia que provocan ellos contra funcionarios electos y candidatos de partido y la violencia y las elecciones en México. Lo que pone en tela en juicio que los grupos delictivos organizados sean actores a políticos, y como yo menciono, no solo eso, sino también fuera del recinto económico, no son parte ya de una realidad que hay que estudiar y trabajar.





SANDRA LEY GUTIÉRREZ. Es licenciada en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE; maestra y doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Duke, Estados Unidos.

Actualmente es profesora-investigadora de la división de estudios políticos del CIDE-Ciudad de México.

ENFOQUE
desde los desafíos
de la
SEGURIDAD

Dra. Sandra Ley Gutiérrez

Muchísimas gracias por la invitación y la oportunidad justo de poder exponer, tras la presentación del muy admirable trabajo de la doctora Sigrid Arzt, con lo cual se puede conectar bien lo que he preparado para este foro, justamente en esa línea de argumentación.

Busco compartir en esta mesa sobre “Diagnóstico y desafíos de la seguridad en México,” un enfoque desde los desafíos y reflexionar sobre lo que implica y representa la violencia en el contexto de nuestra democracia mexicana.

Agradezco compartir esta reflexión a partir de la investigación que recientemente publicamos, el Dr. Guillermo Trejo, profesor de la Universidad de Notre Dame, y yo en el libro recién publicado, *Votos, drogas y violencia: La lógica política de las guerras criminales en México*.

Se trata de un recorrido de 1990 a 2012, que enfatiza tres hallazgos y mensajes que siguen siendo fundamentales para nuestra realidad hoy post-2012 y que, como lo señalé al inicio, van de la mano con la presentación de la doctora Arzt.

Permítanme entonces hacer énfasis en estos tres mensajes:

- 1º Sobre cómo justamente la democracia en México se ha entrelazado con la violencia criminal, cómo y por qué la alternancia partidista de hecho estimula la violencia criminal;

2° Segundo. Sobre cómo la fragmentación partidista dificulta la implementación de políticas de seguridad eficaces en nuestro país –más allá de quién está en el poder, colores y partidos–; es un enorme reto que seguimos teniendo el día de hoy, y

3° . Esto que se refería anteriormente sobre el crimen organizado como actor político, a la capacidad que tienen los grupos criminales para ejercer el control local. Así, cerraré justamente con qué hacer ante esta realidad.

Inicio con el primer mensaje. La alternancia partidista estimula la violencia criminal.

Parto de la base de que el crimen organizado requiere de redes de protección informal que se establecen con autoridades en distintos ámbitos del gobierno. Son redes que se gestan desde el autoritarismo. Este fenómeno ha ocurrido no solamente en el caso de México, sino que también en Perú y en Brasil observamos cómo se han gestado estas redes desde el autoritarismo como una forma, justamente, de generar lealtad de los especialistas de la violencia en estos regímenes autoritarios y quienes son parte esencial de estas redes de protección.

Un aspecto clave es entonces cómo es que en la transición a la democracia se pueden dismantelar estas redes y cómo, de no ser así, siempre se pueden recrear. En este sentido, pensemos en la lógica de la naturaleza de la democracia en México. Uno de los procesos que nos ha quedado a deber nuestra democracia es esta reforma profunda y democratización de las fuerzas del orden, de las instituciones de justicia. Nos hemos quedado, más bien, con una democracia meramente electoral, lo cual abre la puerta siempre a la posibilidad de recrear estas redes de protección.

Lo que observamos a través de distintos análisis estadísticos y de un extenso trabajo de campo es que la alternancia partidista, desde mediados de los noventa, generó incertidumbre en estas redes de protección porque, ante la llegada de nuevas autoridades, el crimen organizado reacciona con violencia para poder reestablecer estas redes de protección.

Ante la llegada de nuevas autoridades, el crimen organizado reacciona con violencia para poder reestablecer estas redes de protección.

Esto sigue ocurriendo en nuestra transición a la democracia precisamente por esta noción muy limitada, minimalista, de nuestro sistema político. De ahí que lo que tenemos que hacer es darle una verdadera sacudida para que en una reforma de Estado esas redes no se puedan recrear.

Es en ese contexto en el que nos adentramos a una guerra contra las drogas. Un reto que enfrentamos en estas estrategias es cómo vencer incentivos electorales y políticos en el ejercicio de implementación de las políticas públicas de seguridad.

Así llegamos al segundo mensaje: la fragmentación partidista dificulta la implementación de políticas de seguridad eficaces. Lo que observamos es que mientras que la violencia se puede contener relativamente en estados y municipios que comparten el mismo partido en los tres niveles de gobierno, no es así en aquellos lugares donde hay fragmentación partidista, donde distintos partidos controlan los tres órdenes de gobierno. Esto se complica aún más en un sistema donde hay una enorme polarización política, donde es posible dialogar, colaborar, cooperar con copartidistas en este ejercicio de la política pública, mientras que prevalece un mayor conflicto con la oposición.

***La guerra
contra las drogas
resultó en una
multiplicación
de los grupos
criminales quienes,
al mismo tiempo
se han visto forzados
a diversificar sus mercados***

En este escenario, como lo referían anteriormente, el crimen organizado ha podido aprovechar los espacios vulnerables en donde se sabe que no habrá tal nivel de coordinación entre niveles de gobierno. Se puede generar así más violencia, incluso, asesinando a autoridades débiles.

Esto preocupa particularmente en un contexto donde no solo se trata de una democracia –como decía, en donde el Estado de derecho no se ha consolidado– sino también en donde la polarización lleva una politización profunda que limita las posibilidades de una política pública efectiva en materia de seguridad. En este escenario, el crimen organizado aprovecha estos espacios y se vuelve un actor político con capacidad de ejercer controles locales.

La guerra contra las drogas resultó en una multiplicación de los grupos criminales quienes al mismo tiempo se han visto forzados a diversificar sus mercados, sus fuentes de ingreso, incluyendo su inserción en el ámbito político.

El crimen organizado ha establecido lo que llamamos “régimenes de gobernanza criminal.” ¿Qué es esto? Son controles donde a nivel político, económico y social el crimen organizado puede regular, dictar lo que se puede hacer y lo que no, empezando por las campañas políticas: la capacidad de postularse, las candidaturas, la política pública que eventualmente se podrá ejercer, así como la inserción en las finanzas municipales.

Así, el crimen organizado está transformando la democracia local, la capacidad de ejercer derechos políticos fundamentales de los ciudadanos, empezando por su participación libre en las elecciones. Hoy por hoy vemos cómo la violencia ha transformado la lógica, dinámica y naturaleza de la participación en sus localidades.

El crimen organizado está transformando la democracia local, la capacidad de ejercer derechos políticos fundamentales de los ciudadanos.

¿Qué hacer ante estos enormes desafíos?: Una democracia que se ha entrelazado con la violencia criminal; redes de protección que se recrean constantemente y pueden seguirse reproduciendo y un espacio de fragmentación partidista que puede dar pie a la politización de la seguridad.

Esperamos que esos hallazgos, justamente, puedan abonar a pensar mejor cuáles son las necesidades. En ese sentido, me alegra mucho compartir este espacio de diálogo con las y los panelistas del día de hoy a quienes aprecio mucho.

Es así que urge una reflexión profunda sobre los procesos de reforma del Estado mexicano. En esta vía, aprecio mucho poder estar en este espacio con ustedes, senadores y senadoras, que tienen esta misión, que nos sigue quedando pendiente y que resulta urgente.

Sin tal reforma, la democracia y la violencia criminal se seguirán entrelazando y la politización de la política de seguridad seguirá siendo posible. Es necesario pensar en esta consolidación o ejercicio real del Estado de derecho y no limitarnos a una democracia electoral.

No se trata ni de una guerra contra el narco ni de políticas sociales exclusivamente, sino de una inversión en un sistema

No podemos ignorar el papel político del crimen organizado. Debemos lidiar con ellos no como meros actores económicos.

real de inteligencia que nos permita entender esta transformación del crimen organizado y su grado de penetración a nivel local.

Enfatizo lo local porque la clase de operación y de influencia del crimen organizado es en dicho estrato. El municipio mexicano ha

sido una pieza clave de la democracia en México. Sin embargo, ahora lo hacemos a un lado, cuando lo que deberíamos es hacer fortalecer sus capacidades de inteligencia, particularmente porque el ámbito de influencia del crimen organizado está en lo local; los regímenes de gobernanza criminal se construyen desde ahí.

No podemos ignorar el papel político del crimen organizado. Debemos lidiar con ellos no como meros actores económicos; tenemos recordatorios de esto en cada proceso electoral. El gran desafío es cómo desmontar los regímenes de gobernanza criminal. No se puede hacer con una mirada desde el centro, desde lo federal. Por el contrario, debemos adentrarnos a esta lógica local y poder fortalecer la democracia desde ese punto, que es como, en primer lugar, pudo empezar a crecer y florecer en México.

Muchas gracias por este espacio, gracias por todo el equipo del Instituto Belisario Domínguez que ha hecho posible esta participación. Lo aprecio mucho.

Sen. Gilberto Herrera Ruiz

Muchas gracias, doctora, muy interesante su exposición en un tema prioritario, mientras en este país haya la cultura de que con dinero se gana una elección, pues quien tenga el dinero se va a ser senador, diputado, presidente municipal y demás y va ser atractivo a recibir fondos para ello o al revés, después ellos dirán: Para qué quiero un intermediario, si yo mismo puedo ser candidato. Y Pablo Escobar fue diputado, miembro del Congreso en ese sentido.

Y eso conlleva un gran peligro y, por lo tanto, es el tema electoral que se tiene que ver. Pero también el tema educativo, cómo hacer que en este país la compra del voto no sea un medio para llegar a ello y cómo evitarlo.

Bajo este aspecto quiero darle también la bienvenida al doctor Craig Deare, tiene una gran experiencia sobre la estrategia de seguridad nacional y política de Estados Unidos y de países de América Latina, sobre todo en la relación bilateral México-Estados Unidos, va ser muy enriquecedor lo que nos pueda comentar.

Asimismo, la doctora Arzt mencionaba sobre el estado fallido y cómo es posible que en tantos años, igualmente un país tan rico no hayamos podido acabar con este tema, muchas veces los países latinoamericanos mencionamos por qué Estados Unidos nos pasa su problema y que nosotros nos encarguemos de resolver un problema que tiene allá de consumo.

Pero que igual México también lo tiene, ya lo mencionaba y ahorita quiero darles la bienvenida igual a medios de comunicación de la Sierra Gorda Queretana, bienvenidos por aquí, ellos lo han visto. La Sierra Gorda, no le quiero poner estado, es una región del país que va desde Guanajuato, San Luis Potosí, Querétaro, Hidalgo, que para ellos no hay frontera, es una cultura común.

Y los grandes problemas que tenemos del origen de las drogas son en las sierras nuestras, hablese Durango, hablese Guerrero, etcétera, donde a la gente la opción que le han dado en ese sentido y donde se ha llegado a combatirlo en esos aspectos.

¿Cómo podemos acabar con el consumo? Que sería una forma de acabar con el narcotráfico, que antes en México no lo discutíamos, pero ahora sí ya lo tenemos que discutir, porque es un tema adictivo.

Y regresando también al fenómeno Estados Unidos cuando prohibió el alcohol, hicieron una gran violencia. Y hay una tentación a que se despenalice el consumo, se legalice el tema de las drogas, y esa sería la solución, como se hizo con el alcohol.

Y son temas interesantes que tenemos que trabajar, es claro que Estados Unidos son nuestros socios, estamos unidos, en esta problemática común cómo se puede trabajar en ello.





DR. CRAIG DEARE. Licenciado en Ciencias Políticas de la Universidad de Arizona; maestría en Relaciones Internacionales y Economía Internacional de la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados de la Universidad Johns Hopkins, y doctor en Relaciones Internacionales por la misma Escuela. Se graduó de la United States Marine Corps Command & Staff College, MIT Seminar XXI Fellow.

Es miembro de la Facultad de la Universidad de Defensa Nacional, ha sido director de la misma, decano, director de departamento y profesor de seguridad internacional, es oficial retirado del ejército estadounidense, se especializó en inteligencia militar y relaciones internacionales con experiencia de mando y oficial de Estado Mayor, estuvo de comisionado en el Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca como asistente especial del Presidente.

VISIÓN EXTERNA *de la inseguridad* y violencia en MÉXICO

Dr. Craig A. Deare

Muy buenas tardes a todas y todos, agradezco la invitación del Instituto Belisario Domínguez para conversar sobre la inseguridad en México.

Antes de iniciar hago mención que mis comentarios no representan las posturas de la Universidad Nacional de Defensa ni del Departamento de Defensa ni del gobierno estadounidense, son opiniones mías.

En cierto sentido, se ha dicho casi todo, espero agregar mi granito de arena. Quizás lo que podría aportar es algo de distancia, a veces cuando uno está en medio de la pelea no lo tiene claro, quizás una distancia mayor podría agregar algo, un comentario breve en cuanto a eso de ser mexicano debería de aclarar que estudié secundaria y preparatoria en Guadalajara, en el siglo pasado, así que tengo un sentimiento muy fuerte, un cariño muy fuerte para la sociedad mexicana.

¿Qué podría agregar a mi juicio? Para hablar de la situación que vive México en este minuto, a estas alturas, resulta importante recordar que México ha experimentado niveles de violencia y de inseguridad a través de su historia con algunos periodos más o menos peligrosos. Y lo que experimenta en este momento se debe a una serie de factores, es de reconocer

el tema de la demanda de mis paisanos, la presencia geográfica cerca del mercado más grande del mundo para todo, lícito e ilícito, es una determinante que no se puede subestimar, pobre México tan lejos y tan cerca.

Esta cercanía facilita la explotación de grupos motivados a vender cualquier cosa, eso hay que tomar en cuenta.

Pero, de lo que pasa en México, si bien es cierto que nosotros (EUA) somos corresponsables, también hay una gran responsabilidad mexicana. Me parece que, sin querer ofender, con mucha humildad, me atrevo a decir que en México hay una serie de debilidades que en su conjunto contribuyen a la situación actual y que vienen a través de los años. Debilidades en el desarrollo del sistema político, en el económico, en de justicia o la carencia de justicia en la cuestión de seguridad, y una variable que está contenida en todas esas debilidades tiene que ver con un factor que es casi una constante, aclaro diciendo que esto existe en todo el mundo, pero quizás los controles son los que hacen falta acá en México, es la cuestión de la corrupción.

Las instituciones que tiene México actualmente son el resultado, ya sea consciente o inconscientemente, de cómo la sociedad las ha creado a través de los años, hay que enfatizar que el rol de las élites es importante en este aspecto. Estamos en donde estamos con sistemas policiales débiles por razones que ustedes conocen mejor yo.

¿Qué es lo que resulta de esto? Las encuestas tanto nacionales, como internacionales indican que el pueblo mexicano no confía en sus instituciones, no confía en su gobierno, no confía en los partidos políticos, no confía en el Congreso, no mucho en las policías, ¿cuáles son las tres mejor calificadas?: Las universidades, la iglesia y las Fuerzas Arma-

das, pero los problemas que enfrenta México no les corresponden resolver totalmente a ellos.

Como decía la doctora Sigrid Artz, hay regiones en México donde el gobierno, ya sea a nivel federal, estatal o municipal, no ejerce

soberanía efectiva en las regiones, no existe. Otra manera de decirlo es que el Estado no está cumpliendo con su primera responsabilidad que es dar seguridad, como afirmaba la senadora Castro y como mandata la Constitución, garantizar plenamente la paz y la tranquilidad. El gobierno no está cumpliendo.

Entonces cuando esto ocurre, ¿qué pasa? La sociedad pierde fe en su gobierno, el gobierno mismo pierde credibilidad y legitimidad. Cuando existe esa situación se crea un medioambiente perfecto en el cual actores delincuentes florecen, esto en todos los niveles para los crímenes federales, estatales y locales.

Si bien es cierto que a la postre la solución es atender, perfeccionar las instituciones en los procesos políticos, económicos, sociales, de justicia y de seguridad en el corto plazo, ahora mismo hay que atender la crisis inmediata.

La analogía que a mí siempre me ha gustado, reconozco lo que decía el primer expositor en cuanto a los bomberos, pero es cierto, es la analogía que siempre usaba el secretario de Marina, Almirante Mendoza, que en paz descanse, era de una casa. Si bien la casa tenía problemas en los cimientos, desafíos con la electricidad, la plomería, la calefacción no funcionaba, obvio

El problema que ha tenido México por muchos años, sobre todo los más recientes, es que no tiene un cuerpo de “bomberos” eficientes, entonces llaman a las Fuerzas Armadas.

***Siempre pensamos
en el crimen
organizado
como un actor
que simplemente
estaba preocupado
con cuestiones
económicas...
pero... cada vez más
están viendo
el lado político.***

se tenía que atender, pero si la casa se está quemando hay que llamar a los bomberos. El problema que ha tenido México por muchos años, sobre todo los más recientes, es que no tiene un cuerpo de “bomberos” eficientes, entonces llaman a las Fuerzas Armadas. Y así estamos en donde estamos, ¡y vaya que la casa está en llamas!, no voy a repetir los datos que mencionó la doctora Sigrid Artz, pero es sumamente preocupante.

Entonces, los grupos criminales del siglo XXI tienen mayores destrezas que los grupos criminales del siglo XX o XIX, la tecnología ha cambiado todo, les ha dado muchas herramientas, en algunos países están bien equipados, tienen capacidades más fuertes que el mismo gobierno. En México eso no existe.

Históricamente siempre pensamos en el crimen organizado como un actor que simplemente estaba preocupado con cuestiones económicas, era un actor económico; pero, como han mencionado muchos de ustedes, cada vez más están viendo el lado político, ese vínculo en la literatura sobre seguridad internacional se llama de una manera, convergencia, sean terroristas, insurgentes, crimen organizado y lo político. Y eso ya cambia la naturaleza del peligro, ya no es simplemente una amenaza, un peligro local, ya es una amenaza a nivel internacional.

Lo que decía la doctora Sigrid Artz, yo no me hubiese atrevido a decir Estado fallido, me acuerdo que hace más de una década algunos funcionarios norteamericanos lo decían, causó un escándalo acá muy fuerte. Yo por ahí no voy.

Lo interesante, y esto sí va a ser quizás un poco problemático, otro término de arte que se usa en la literatura es que esta convergencia está generando una especie de una insurgencia criminal, aunque utilizar el término de insurgencia en algunos países, incluyendo a México, genera anticuerpos. Si bien es cierto por razones políticas no deberíamos hablar de insurgencia criminal, más por razones analíticas, quizás sí, porque si lo pensamos en términos de una insurgencia criminal podemos ver más allá de cuáles serían las herramientas para combatirla.

Si lo pensamos en términos de una insurgencia criminal podemos ver más allá de cuáles serían las herramientas para combatirla.

Para atacar una insurgencia hay que empezar por reconocer que vulnerabilidad más grande es su percepción de la sociedad respecto a la legitimidad de la insurrección.

Retomando la cuestión de que la sociedad mexicana ha perdido credibilidad en su propio gobierno, las encuestas del Latinobarómetro que miden las percepciones de las sociedades a través de la región con la confianza que tiene su sociedad con la democracia, México está entre los primeros lugares que no confían en la democracia, que la cuestionan aún cada vez más. A la pregunta, sobre si les da igual si es una democracia o es un gobierno autoritario, cada vez más el pueblo dice: Da lo mismo, los gobiernos gobiernan para los ricos, además si usted me da la decisión de optar por una democracia donde hay inseguridad y violencia o un gobierno autoritario que me garantice la paz y la seguridad, yo opto por la paz y seguridad, porque esto de tratar de vivir con la violencia y la inseguridad ya no va más. En ese camino yo creo que va la sociedad mexicana, es sumamente preocupante.

Como yo no soy especialista en criminalidad –aunque me parecieron brillantes las exposiciones previas en cuanto a la importancia de establecer el Estado de derecho–, creo que minimizar la impunidad es increíble cuando más de 90 % de los crímenes no se resuelve, eso no es sostenible.

Quizás lo que podría agregar para la consideración de los senadores y las senadoras es hacerlo a la mexicana, obvio, pero incorporar probablemente algo de la doctrina estadounidense de cómo enfrentar un reto que no es netamente militar. Se dice que hay que utilizar todos los instrumentos de poder del Estado, en la doctrina norteamericana se habla de siete:

1. La cuestión diplomática;
2. El aspecto informacional, que cada vez más en el siglo XXI es clave;
3. El militar; obvio;
4. El económico también;
5. Las Finanzas;
6. La Inteligencia, ya muchos la han mencionado, y
7. A pesar de que en Estados Unidos muchos de los que se llaman cuerpos policiacos no existen a nivel federal, sino a nivel estatal y municipal, las fuerzas de policía son un poder del Estado.

Entonces, es fascinante y preocupante que los últimos cuatro sexenios, cada uno de los presidentes llegó con la idea de fortalecer a las policías a nivel federal, pero también a los niveles inferiores. Y en cada uno de ellos fue un fracaso, se rindieron. En el gobierno actual ni siquiera se intentó, se optó por tomar una idea del siglo XIX, una guardia nacional para tratar este asunto. No voy a opinar mucho al respecto, no creo que me

corresponda, quizás en un segundo hago una aclaración.

Varios de los senadores hablaron de la importancia de la coordinación, si tenemos todos estos instrumentos de poder, típicamente pensamos a nivel federal, pero también existen a nivel estatal, los gobernadores, los alcaldes ejercen un poder diplomático, tienen poder económico, tienen acceso al poder militar, etcétera.

Entonces ¿cómo coordinar a todos? la clave es cómo hacerlo de manera suficiente con cada instrumento, en qué momento, en qué secuencia para lograr el objetivo.

Lo que me pareció muy bien de la primera mesa es que todos están de acuerdo con la importancia de establecer la paz y la tranquilidad. La clave es cómo. Hablamos de estrategia en la escuela, sencillamente porque la estrategia es mucho más complicada que esto, pero en términos generales se puede hablar de fines, maneras y medios.

Los fines, creo que todos los senadores y las senadoras comparten el fin, la meta política es establecer la paz, los recursos siempre son limitados, la clave de la estrategia siempre es el cómo. Y hemos visto, por ejemplo, la senadora Castro habló de una estrategia que había desarrollado el gobierno del presidente López Obrador, pero evidentemente no ha dado resultados, todos los demás senadores lo mencionaron.

Entonces, ¿cómo? Esa es la clave. La buena noticia que todos están de acuerdo en que el problema está así, la cuestión es ¿cómo?

Termino con dos comentarios finales, me parece que la solución no va por una mayor militarización de la situación

Si tenemos todos estos instrumentos de poder, típicamente pensamos a nivel federal, pero también existen a nivel estatal.

***Los desafíos
actuales de México
no son de
índole militar,
por lo tanto,
la solución
no puede ser esa.***

de seguridad en México, por razones únicas las Fuerzas Armadas han tenido un rol fuerte y lo han hecho muy bien; pero, creo que lo dije antes, los desafíos actuales de México no son de índole militar, por lo tanto, la solución no puede ser de índole militar y esto de militarizar aún más a la Guardia Nacional me parece que es el camino incorrecto.

La voluntad política es una condición necesaria para empezar a tratar bien este dilema, pero insuficiente para ponerse de acuerdo en el cómo; es clave, obvio que es una responsabilidad del Ejecutivo generar estas estrategias, mas también el rol del Congreso no es simplemente establecer leyes, sino controlar y supervisar la gestión pública. A ustedes sí les corresponde eso. Les deseo muy buena suerte.

Muchas gracias.

Cierre de la Mesa 2

Sen. Gilberto Herrera Ruiz

Agradecerles a todas y todos los que nos acompañaron en este gran tema que tenemos, en cuanto a responsabilidades.

En México de cada cien niños que empiezan la primaria solo dieciséis llegan a la educación superior y ocho acaban la carrera. Y si nos vamos a cuántos alcanzan grados de maestría y doctorado, pues la cifra es todavía es menor.

Entonces yo creo que en esta cuestión la academia tiene una gran responsabilidad en nuestro país. No solamente decir los qué, sino también los cómo. Yo invitaría a las y los ponentes de esta mesa y a quienes vienen después a que nos digan los cómo en la ley, porque una buena política se transforma en ley para que sea permanente, que nos digan ¿qué debemos poner en la ley? Si debemos legalizar o no las drogas; no se quiso atacar el tema, pero ahí está. Esperamos si nos pueden ayudar, por favor, con un escrito, las senadoras y los senadores le vamos a dar la bienvenida, el Senado está abierto para oírlos.

Ustedes ya lo dijeron, todas las fuerzas políticas aquí desean la paz. Vamos a recibir con agrado sus propuestas concretas. Nosotros somos representantes populares, por lo tanto, escucharemos con mucho agrado sus cómo: “en la ley debe hacerse”, “prohibir o no”, “legalizar el tema de las drogas”.

Tenemos este problema también de lo que se transmite en las redes, en la televisión con esta serie, por ejemplo. Aspiracionalmente mucha gente ve una serie en donde un joven

sin estudios y sin nada se hizo el más rico del mundo, hablese de esta serie de narcotraficantes, tiene chicas y los lujos y todo. Eso es una cuestión cultural que le estamos transmitiendo a nuestros jóvenes y niños, donde tal vez nosotros fuimos la generación a la que nuestros padres dijeron: “Hay que estudiar para que seas mejor”.

Ahí los fenómenos donde están preguntando si debemos prohibir este tipo de series o no. Si debemos regular ese tipo de comunicación o no, reconociendo que la televisión también es un medio educacional en nuestro país.

Hay grandes temas, y sí dejaría en ustedes no solamente el que vengan aquí a compartir sus ideas y cooperar, sino a que nos responsabilicemos en esta cuestión del privilegio que tuvimos de la educación que nos dio este país a todas y todos para poder aportar ideas.

Y les digo, cualquier senador le dará la bienvenida a lo que nos puedan decir, en términos de ley, para contribuir a un México en paz, tal como lo vimos en generaciones anteriores, lo repito, como lo dije al inicio, en muchos aspectos vivimos mejor, hoy tenemos muchos más beneficios o privilegios que nuestros padres, y no se diga de nuestros abuelos; sin embargo, en términos de seguridad hemos sido un fracaso y tenemos peores niveles de seguridad que los que vivimos nosotros hace años, o nuestros padres y nuestros abuelos es lo que les vamos a dejar a nuestros hijos.

Creo que muchos de ustedes fueron a la escuela caminando, y ahorita ven a todas las mamás blindadas llevando a sus hijos a la escuela por cuestión de seguridad no por comodidad.

Muchas gracias a todas y todos, felicito al Instituto Belisario Domínguez por este espacio.

Dejamos estas preguntas para las siguientes mesas en un sentido que es vital como país, sin una cultura de paz México no es viable en todos los sentidos, habrá que ver desde lo preventivo hasta lo correctivo, analizarlo en todos los aspectos, es una solución multivariable en la que estamos seguros muchas, muchos académicos mexicanos contribuirán. Y bienvenidas también las opiniones y experiencias de fuera.

Muchas gracias a todas y todos



MESA 3
**Incidencia delictiva en perspectiva
y análisis comparado**

Mtro. Carlos Matienzo Zamora
Socio-Director de DataInt

Mtra. Julieta Castellanos Ruiz
*Ex Rectora de la
Universidad Nacional Autónoma de Honduras
y fundadora del Observatorio de la Violencia en la UNAH*

Dr. Gerardo Hernández Hernández
*Profesor-Investigador del Centro de estudios de la Gobernanza
"Emiliano Zapata Salazar" de El Colegio de Morelos.*

Dr. Guillermo Raúl Zepeda Lecuona
Director General del Instituto de Justicia Alternativa

Dra. Érika Tapia Nava
*Académica de la Facultad
de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM*

Moderadora
Sen. Claudia Edith Anaya Mota
*Secretaria de las Comisión de Economía y Gobernación
del Senado de la República*



MTRO. CARLOS MATIENZO ZAMORA. Licenciado en Ciencia Política por la UNAM y maestro en Administración Pública, con especialización en Seguridad y Resolución de Conflictos por la Universidad de Columbia, EUA.

Es cofundador de Dataint, empresa de inteligencia de datos para la seguridad con sede en México, que apoya a organizaciones públicas y privadas en la detección, prevención y mitigación de riesgos.

Asimismo, es comentarista de CNN en español y columnista en el diario Excélsior y en la revista Letras Libres. De 2012 a 2017 se desempeñó como asesor en la Secretaría de Gobernación del gobierno federal de México.

Diagnóstico de la INCIDENCIA DELICTIVA 2021

Mtro. Carlos Matienzo Zamora

Hola, Muchas gracias, senadora Claudia Edith Anaya Mota; muchas gracias al Instituto Belisario Domínguez y muchas felicidades por organizar este foro; hacen falta más espacios de reflexión sobre la seguridad en México.

Lo que mostraré hoy en mi presentación es un diagnóstico que hicimos a partir de la incidencia delictiva de 2021, alguna prospectiva para 2022 y, finalmente, breves reflexiones sobre algunos de los retos que hay en México para contar con menor incidencia delictiva.

Una de las grandes preguntas que muchos nos hacíamos era cómo se iba a comportar el crimen durante la pandemia. Como ustedes saben, durante 2020, particularmente a partir del segundo trimestre, hubo una caída muy destacada, muy significativa de prácticamente todos los delitos, excepto los asesinatos y algunos delitos violentos en México, pero en el mundo podemos hablar de una caída significativa del crimen, dado que había menos oportunidades para cometerlos en relación con el paro de actividades por la pandemia.

Para 2021, se esperaba, por supuesto, un repunte de los indicadores delictivos, y sí la incidencia delictiva total creció un 11 % México en ese año, pero no es que todos los delitos hayan

crecido, en realidad lo que jaló en buena medida el crecimiento de la violencia, de la incidencia delictiva total, fue la violencia familiar. De ese 11 % que creció la incidencia delictiva total, prácticamente dos puntos los explica la violencia familiar. No es solo un tema de la pandemia, desde 2019 viene creciendo ese delito. Lo que significa también que las fiscalías están capturando de mejor forma dicho delito, hay más denuncias y más carpetas de investigación abiertas por violencia familiar.

En otro punto, algo muy destacado es que los robos o buena parte de ellos disminuyeron durante 2021, o sea, incluso aún más de lo que ya habían bajado en 2020, el robo se mantiene estabilizado en un nivel muy bajo en 2021, no han repuntado los robos, en cambio las extorsiones sí y los asesinatos, como veremos más adelante, bajaron 4 %.

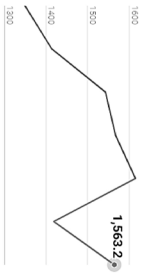
Hablando de robos, tampoco todos los robos se comportaron igual, sí, en términos generales los robos están estabilizados, crecieron 0.8 %, prácticamente nada, pero algunos crecieron, otros bajaron y en ese sentido se estabilizaron en total. Tenemos tres tipos de robos: a casa habitación, en negocio y a transeúnte.

Previo a la pandemia estos tres tipos de robo se movían con una correlación en su tendencia muy similar. Cuando bajaba uno bajaba el resto, más o menos se movían igual; es a partir de la pandemia que algunos delitos comienzan a tomar una dirección contraria, mientras el robo a casa, habitación y el robo a negocios se mantuvieron estables, el robo a transeúnte repuntó, y lo vemos del lado derecho en las gráficas de barras, también crecieron los robos en transporte público y en transporte individual, lo mismo que el robo a transeúnte, mientras que hurto a casa habitación, a transportista y de negocio disminuyó.

CRIMEN POST PANDEMIA



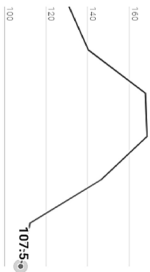
Incidencia delictiva total
Carpetas (Tasa por cada 100 mil hab.)
Enero-Diciembre 2021



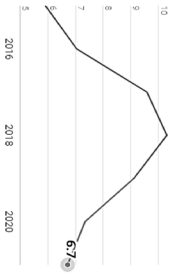
Asesinato
Victimas (Tasa por cada 100 mil hab.)
Enero-Diciembre 2021



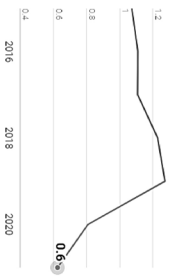
Robo de coche/motocicleta
Carpetas (Tasa por cada 100 mil hab.)
Enero-Diciembre 2021



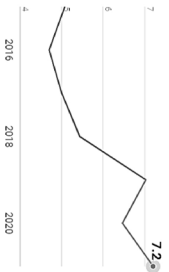
Robo a transportista
Carpetas (Tasa por cada 100 mil hab.)
Enero-Diciembre 2021



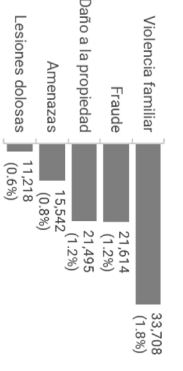
Secuestro
Victimas (Tasa por cada 100 mil hab.)
Enero-Diciembre 2021



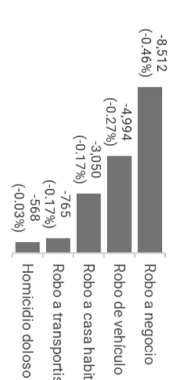
Extorsión
Victimas (Tasa por cada 100 mil hab.)
Enero-Diciembre 2021



Delitos que más contribuyeron al crecimiento



Delitos que menos contribuyeron al crecimiento



WORLDWIDE REACH. HUMAN TOUCH.

Una hipótesis es que los robos menos complejos, menos sofisticados, incluso los puede cometer una sola persona, que se dan en el espacio público, son los que están creciendo conforme regresamos a las actividades luego del confinamiento por la pandemia, mientras que robos más complejos están disminuyendo. Por supuesto, hay que tomar las cifras con cuidado, por el problema de la cifra negra, que no captura todos los delitos en México o la gran mayoría de ellos; pero cuando analizamos tendencias, dado que la cifra negra es un problema estructural, pues sí podemos hacer comparativos temporales, sobre todo en el corto plazo.

En cuanto a los asesinatos, como mencionaba, por primera vez en el sexenio cayeron 4 % en 2021, aun así, nos mantenemos en niveles históricamente altos, para poner en contexto la cifra estamos hablando de veintiséis asesinatos por cada cien mil habitantes. La tasa de Estados Unidos es de ocho por cada cien mil habitantes; la tasa global, la más reciente que conocemos, es de seis asesinatos por cada cien mil habitantes.

Estamos hablando de que la de México es cuatro veces mayor, entonces esa reducción de 4 %, que es muy poco significativa, francamente tampoco nos habla de una pacificación del país, nos mantenemos, desde mediados de 2018, en los niveles más altos prácticamente, según algunos cálculos, desde los años 60, entonces la situación sigue siendo grave y si nos ponemos a analizar las entidades federativas nos damos cuenta que esa aparente reducción de la violencia en México en realidad la jaló un estado, Guanajuato.

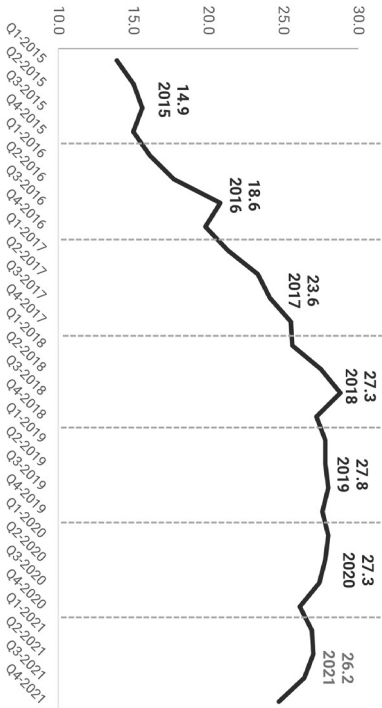
Solo ahí bajaron mil asesinatos en 2021. Por tanto, de ese 4 % que bajaron Guanajuato contribuyó con 2.8 %. Entonces fue prácticamente Guanajuato el que jaló la tendencia a la baja. En contraste, estados como Zacatecas y Sonora juntos,

VIOLENCIA HOMICIDA 2021



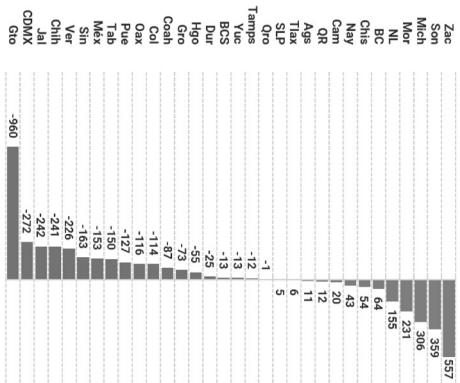
Asesinatos

Victimas: tasa por cada 100 mil habitantes, Q1-15 al Q4-21



Datos editados: Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), México, Enero 2022
 Datos de la publicación: Encuesta Nacional de Seguridad (ENSAE), México, 2021

Cambio absoluto de asesinatos en los estados 2021 vs 2020



WORLDWIDE REACH. HUMAN TOUCH.

aun cuando tienen menos población que Guanajuato, aumentaron mil asesinatos. Entonces, en el país está estabilizado. Siempre hay que ser muy cuidadosos cuando analizamos la tendencia de asesinato nacional o de cualquier otro delito, porque al final del día es la acumulación de treinta y dos tendencias estatales y de dos mil quinientas municipales.

Para ello, diseñamos una gráfica de cuadrante con la cual comparáramos la tasa de asesinatos de las entidades federativas con la tasa nacional para ubicar el cambio porcentual; esto genera cuatro tipos de estados: los que están teniendo una tasa más alta que la nacional y siguen creciendo, o sea, el peor escenario como en Zacatecas, Baja California, Morelos, Michoacán, Sonora. Luego, los estados con una tendencia de tasa alta, pero que han disminuido, es el caso de Guanajuato, por ejemplo. Enseguida están los, digamos, más *freaky*, que requieren de mayor atención y cuidado, pues aún se encuentran por debajo de la tasa nacional, pero siguen creciendo y destacadamente hay dos: Nuevo León, que comienza a acercarse al peor escenario, y San Luis Potosí, que tiene la misma tasa nacional, prácticamente no se movió, pero con un leve crecimiento se podría ir a lo rojo, es decir al grupo de estados con la tasa más alta de asesinatos. En contraste tenemos a las entidades donde bajaron los homicidios y además ya estaban en niveles bajos, destaca el caso de la Ciudad de México, que durante tres años ya ha tenido una tendencia a la baja sostenida.

Otra cosa que hicimos en *Dataint* fue comparar estados y ciudades en términos de delitos. Lo podemos hacer con un delito, el *ranking* de asesinatos y eso pues ya nos da una idea de violencia. Pero como sabemos la inseguridad es multifactorial. Hay diferentes transgresiones y lo que intentamos hacer fue aplicar un modelo estadístico a todos los delitos de todas

las entidades federativas para ver cómo se correlacionaban entre ellos, y lo que nuestro modelo estadístico hizo, de forma automatizada, fue separarlos, de entrada, en dos tipos que se correlacionan, es decir, los estados donde hay alto índice de asesinatos suelen tener altas lesiones con arma de fuego, alta extorsión y alto secuestro; por otro lado, las entidades donde hay algún tipo de robo alto se correlaciona con que el resto de robos también son altos. Entonces, creamos dos indicadores:

- a) Uno que llamamos delitos de impacto humano, que es extorsión, secuestro, lesiones dolosas con arma de fuego y asesinatos, y
- b) El segundo, los delitos de impacto patrimonial, que son robo a transeúnte, robo de negocio, robo de automóvil y robo a casa habitación.

Los delitos de impacto humano son los más violentos, los que tienen mayor presencia del crimen organizado en: Zacatecas, Baja California, Colima, Chihuahua, Sonora, Michoacán y Guanajuato.

Se parece mucho al *ranking* de asesinatos, pero en la parte del medio empezamos a ver cosas distintas. Por ejemplo, el Estado de México, que no solemos considerarlo un estado violento, de hecho, en el ranking de asesinatos está en lugar dieciséis, aquí se va hasta el lugar once. ¿Por qué? los asesinatos son bajos, relativamente bajos, pero las extorsiones, los secuestros y las lesiones por arma de fuego son altos. Entonces, cuando tenemos que empezar a meternos a otros delitos, para ver la

Los estados donde hay alto índice de asesinatos suelen tener altas lesiones con arma de fuego, alta extorsión y alto secuestro.

El caso de Fresnillo, es igual muy grave, porque no solo son asesinatos y lesiones, sino también muy altos los secuestros y la extorsión.

situación de una entidad, como el Estado de México, que no suele estar en las portadas de crimen organizado, observamos que no necesariamente es no-violenta.

Cuando vemos el caso de los de impacto patrimonial notamos que hay dos tipos de estados, hay algunos que también *rankean* alto, o sea de Baja California está alto en impacto humano y el impacto patrimonial. Tanto robos como delitos violentos son altos en Baja California, ¿por qué?, por Tijuana. Este municipio tiene un problema de seguridad, digamos, amplio, generalizado y, por otro lado, se incorporan nuevas entidades, como el Estado de México, que *rankea* número dos en delitos de impacto patrimonial. El caso de Morelos y me parece que Quintana Roo son los otros dos estados que están altos en ambos indicadores, lo cual habla francamente de una situación de riesgos de seguridad alta.

Aplicamos la misma metodología a las ciudades de México: los municipios con más de cien mil habitantes. Son más o menos 170 municipios en México, realmente son los que concentran la mayor parte de la población en el país, y bueno, los delitos de impacto humano, los que se van arriba son, sobre todo, municipios de estados como Michoacán, Zacatecas, Guanajuato y Sonora.

Los dos casos que están hasta arriba son francamente preocupantes, el caso de Zamora, en Michoacán, del que ahorita hablaré un poco más; destaca que la parte norte de esta entidad enfrenta una crisis de violencia muy fuerte, particularmente asesinatos y lesiones. Y el caso de Fresnillo, es igual

muy grave, porque no solo son asesinatos y lesiones, sino también muy altos los secuestros y la extorsión. En la Encuesta Nacional de Seguridad Urbana del INEGI, Fresnillo es la ciudad con peor percepción de seguridad: 97 % de las personas consideran que su ciudad no es segura, cuando a nivel nacional andamos como por el 66 %.

El impacto patrimonial afecta sobre todo ciudades del centro del país.

El impacto patrimonial afecta sobre todo ciudades del centro del país. Puebla, que tiene un problema muy alto de robo a transportista en San Martín Texmelucan, si no me equivoco. Tenemos también municipios como Ecatepec y Cuautitlán, en Estado de México, es decir, mientras la violencia se concentra principalmente en el occidente del país, los delitos patrimoniales lo hacen en el centro del país y evidentemente en zonas urbanas.

Un poco hablando de tendencias a seguir en 2022, escuchaba la mesa anterior que se hablaba de insurgencia criminal, nosotros, por ejemplo, usamos un término similar: “conflictos criminales” o “conflictos armados criminales”, porque en esencia en algunos lugares son organizaciones criminales con estructura, armamento y estrategia que responden a incentivos de violencia y no es del todo, desde mi punto de vista, un problema tan claramente de seguridad pública. Yo soy de los que se inclinan más a hablar de un problema de seguridad interior. Nosotros cuantificamos, bueno, más bien determinamos diez conflictos criminales armados en activo en México, con base en las cifras de los *hotspots* de asesinatos:

1. En la frontera de Baja California, particularmente en Tijuana, con la presencia del Cártel Jalisco Nueva Ge-

neración y el Cártel de Sinaloa; es un punto clave para el trasiego de drogas y armas;

2. En Chihuahua, en la zona de la sierra, obviamente está la región del Triángulo Dorado; además hay casos de tala ilegal, desplazamiento humano de pueblos enteros y ocupación ilegal de terrenos.
3. Por supuesto, Juárez, que es la otra ciudad importante en el trasiego de drogas y armas en la frontera norte. Siempre digo que para ver cómo le está yendo al país, hay que ver cómo está Juárez. Cuando en 2015 bajaron los homicidios en México por dos años, Juárez fue lo que jaló la tendencia a la baja. Hoy nuevamente Juárez trae niveles muy altos, después de haber tenido buenos años con la estrategia “Todos Somos Juárez”, otra vez hay problema de pandillerismo y de organizaciones criminales presentes.
4. Para la Frontera Chica de Tamaulipas 2021 fue muy mal año, lo que sucedió en Reynosa con el ataque a civiles empieza a contaminar también a Nuevo León en su parte norte y en el oeste, en Santa Catarina.
5. Zacatecas, que como lo decíamos es el estado con los mayores problemas de violencia actualmente en México. Por Zacatecas pasan dos carreteras muy importantes, una que conecta el Pacífico, particularmente el puerto de Manzanillo con el norte del país y la Panamericana. Es un estado estratégico para el trasiego de drogas y de otro tipo de mercancías.
6. Está el caso de Guanajuato donde, como veíamos, bajó sustancialmente la violencia. Hay un esfuerzo de las autoridades estatales destacado y creo que esto mues-

tra el gran problema que hay ahorita en México ante la reducción de los subsidios para policías municipales y estatales. Son los estados que tienen capacidad financiera y, además, una clase empresarial fuerte, capacidad institucional fuerte, los que están pudiendo sustituir esa ausencia federal. Guanajuato crea un subsidio para sus policías municipales de ochocientos millones de pesos, es la policía estatal con mejor salario, creo que andan por veinticuatro mil pesos al mes y pareciera que comienza a dar resultados, aunque en el último trimestre de 2021 ciudades como Celaya volvieron a repuntar, en consecuencia, sigue siendo un estado delicado.

7. Colima tradicionalmente es el puerto de Manzanillo, pero bueno, ya sabemos cómo arrancó Colima este año. En la capital del estado prácticamente estas últimas dos semanas han sido de toque de queda, dos organizaciones criminales enfrentándose, la Universidad de Colima y algunas fábricas cerradas.
8. El caso del norte de Michoacán, que ya está afectando la agroindustria, al precio del limón, y lo que acaba de suceder también con la industria del aguacate, que aparentemente va a haber una especie de suspensión de las exportaciones hacia Estados Unidos.
9. Morelos y Guerrero. A Morelos hay que agregarle, además, los problemas políticos, las acusaciones entre el gobierno actual y el anterior, lo cual francamente abona a una situación de inestabilidad en el estado, y
10. Desgraciadamente la zona turística de Cancún y Tulum que es azotada no solo por el narcomenudeo, hay también alta presencia del crimen transnacional, tráfico de

33 % de esos asesinatos eran candidatos o aspirantes directamente a un cargo de elección popular.

personas y lavado de dinero, lo cual se refleja también en los indicadores de violencia. Cancún trae niveles de asesinatos muy, muy altos.

Por último, como apuntaba hace un momento, Nuevo León, San Luis Potosí y también, un asteris-

co ahí, Oaxaca, donde ha comenzado a repuntar la violencia en algunas regiones rurales, pero no tan relacionado con el crimen organizado, sino con problemas de Oaxaca de conflictividad social.

Elecciones e inseguridad

Otro punto muy importante: elecciones e inseguridad. Desgraciadamente en México las elecciones parecen detonar la violencia en algunas regiones del país. Hicimos un conteo con base en fuentes abiertas. Lo estuvimos haciendo durante la elección hasta el día de la jornada y contabilizamos noventa y cinco asesinatos de personas relacionadas a la elección. Desgraciadamente el gobierno de la República no hacía ese conteo, lo tomaba de nosotros de los medios. Me parece una locura, siendo una de las problemáticas más grandes del país. Estamos hablando de que 33 % de esos asesinatos eran candidatos o aspirantes directamente a un cargo de elección popular. Me parece que es una de las fotografías más graves de México.

Gran parte de esos asesinatos, más de 88 %, son del ámbito municipal, la parte más débil. Además, hay que decir algo, los estados que *rankean* hasta arriba no necesariamente son los de mayor presencia del crimen organizado. Vemos a

Veracruz en primer lugar, a Chihuahua en segundo y a Oaxaca en cuarto. Son estados que tradicionalmente tienen problemas de conflictividad política, territorial, incluso religiosa, que durante las elecciones se exacerban; pero también hay entidades como Guanajuato, que está en tercer lugar, donde las elecciones entraron en un momento crítico. El asesinato de candidatos a alcaldes es una gran problemática en el estado.

Vienen seis elecciones este año [2022]. Consideramos que los casos de Tamaulipas y Quintana Roo son los más delicados. El propio Instituto Nacional Electoral considera que más o menos 35 % de las secciones, que es la unidad electoral más pequeña en México, están en riesgo, o sea, va a tomar medidas especiales para que se puedan instalar las casillas y capacitar al personal.

Solo para terminar algunas consideraciones. Como siempre tenemos que tomar con pinzas algunos de los datos, aquí quiero poner un ejemplo de los problemas que hay. Yo me inclino más a los problemas de registro que a los de cifra negra en México, todos traemos el dato de que es casi hasta de 98 %. El dato está tomado de la encuesta de victimización del INEGI y hay diversos estudios que consideran que se está sobreestimando la cifra negra. El caso de secuestro es muy evidente, si fueran ciertos los datos de la encuesta de victimización del INEGI –o sea lo que la gente está respondiendo– es imposible que haya miles de secuestros en México, porque además no los estamos viendo y la distancia con las denuncias es muchísima.

Sin embargo, más allá de la cifra negra, hay un problema de clasificación de los delitos, en los que creo que todavía hay mucho que trabajar con el Secretariado Ejecutivo y con las

***Más allá
de la cifra negra,
hay un problema
de clasificación
de los delitos.***

Necesitamos mejores datos no solo los del sector público, también precisamos empezar a explotar los datos que generan las empresas.

fiscalías de los estados. El caso que mostramos aquí, de robo a transportistas en Querétaro, entidad que registraba este delito hasta 2018, de repente, hay una caída drástica y lleva prácticamente tres años reportando cero robos a transportistas. Por otro lado, tenemos datos no de las fiscalías, sino de la Guardia Na-

cional, de que las carreteras Querétaro-Irapuato y Querétaro-San Luis Potosí son los tramos carreteros con más robo en la carretera a transportistas. ¿Dónde están las denuncias? Pues seguramente están como robos de otro *Tipo*, o sea no clasificados.

Por tanto, tenemos todos estos indicadores que componen el delito de robo, el que más acumula carpetas. Robo de otro tipo. ¿Qué tipo? Quién sabe. ¿Por qué está así? Porque la Fiscalía no lo clasificó adecuadamente o el secretariado cuando generaron la cifra delictiva no lo clasificaron adecuadamente. Siendo así, todo el esfuerzo que se ha hecho, pues desgraciadamente tienen siempre un asterisco, porque no sabemos con certeza si estamos hablando de cifras del todo confiables.

Por ahí la de robo a vehículo es de las mejores: tiene baja cifra negra porque se tienen que reportar por el seguro. Pero muchas entidades tienen problemas de clasificación graves, creo que debe hacerse un gran esfuerzo ahí.

Otro trabajo es tener información más granular. Solo Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara la tienen a nivel calle, cuadrante o colonia. Es algo que ya se podría hacer, las fiscalías capturan exactamente el lugar donde se cometieron los delitos, simplemente es procesar los datos.

Existen también otros medios para procesar los datos de llamadas al 911. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública lo está intentando con el modelo *multifunte* que está arrancando en Quintana Roo. Es un esfuerzo, creo, muy interesante, pero hay que inyectarle recursos.

En conclusión (y de eso se tratan, el día de hoy, las Jornadas del Instituto Belisario Domínguez), si queremos tener un buen diagnóstico de lo que le está pasando a México necesitamos mejores datos no solo los del sector público, también precisamos empezar a explotar los datos que generan las empresas., Hay tiendas OXXO en prácticamente todo el país y es uno de los puntos más críticos para el robo común. ¿Dónde están esas cifras?, ¿Grupo FEMSA las comparte con el gobierno? No del todo.

En suma, me parece que en México todavía hay mucho que hacer en materia de incidencia delictiva, de análisis de datos. No obstante, también hay un esfuerzo muy importante en el país, somos de las pocas naciones que mensualmente tenemos acceso a información. Eso también es destacado. Somos un país gigante y eso nos permite, entre otras cosas, hacer el tipo de análisis que les presentaba hace un momento y simplemente, yo con esto cierro, podemos tener todavía mejores diagnósticos, apostémosle a construir mejores datos y estoy seguro de que el Senado puede hacer mucho en la materia.

Muchas gracias.



DRA. JULIETA CASTELLANOS. Hondureña. Académica con 40 años de experiencia profesional como docente de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Licenciada en Sociología y maestra en Economía por la Universidad de Costa Rica, así como doctora Honoris Causa en Humanidades, por el Trinity College of Hartford, Connecticut de Estados Unidos, en 2014.

Entre 2009 y 2017 fue rectora de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Presidenta del Consejo de Educación Superior de Honduras y Vicepresidenta del Consejo Nacional de Educación.

De 2013 a 2017, fue presidenta para Centroamérica de la Red de Macro Universidades de América Latina y el Caribe.

Fundó el Observatorio de la Violencia y el Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

Ha sido coautora de muchos libros, entre ellos, "Persistencia y Cambios en la Cultura Política" "democracia, Elecciones y Violencia en América Latina", "Violencia y Reforma Política en Honduras" y varios otros.

En 2010 fue nombrada miembro de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, para investigar los hechos del golpe de Estado en Honduras, en junio de 2009, y la posterior crisis política.

En 2013, recibió el "Premio Internacional a Mujeres con Coraje", distinción otorgada por el Secretario de Estado y la Primera Dama de los Estados Unidos de América.

En 2018 recibió la condecoración *Chevalier de Légion d'honneur*, reconocimiento otorgado por el Gobierno de Francia.

EXPERIENCIA INTERNACIONAL *del* OBSERVATORIO DE LA VIOLENCIA

Dra. Julieta Castellanos

Muy buenas tardes. Muchas gracias por la invitación al Instituto Belisario Domínguez. Gracias, senadora Claudia Edith Anaya Mota y colegas con quienes comparto este panel.

Cuando escuchaba la primera participación inaugural me pareció oportuno comentar nuestra experiencia como fundadora del Observatorio de la Violencia, adscrito a la Universidad Autónoma de Honduras. Nosotros comenzamos hace ya unos veinte años con la preocupación de la guerra en Centroamérica, de las armas que transitaban por la región, los acuerdos de paz que no incluyeron a Honduras en la forma de cómo procesar las armas que habían quedado de la guerra en Centroamérica. Honduras, sin tener un conflicto interno se involucró, y el tráfico, tránsito de armas y violencia fue una de las secuelas. El Plan Mérida, el Plan Colombia aportaron también lo propio, perseguidas las bandas criminales en estos países, se desplazaron hacia los más débiles, ampliando la operatividad del crimen a los estados centroamericanos.

Nuestras primeras publicaciones como académicas fueron allá por el año 1994, 95 y fuimos observando las cifras, las estadísticas de la violencia, con unas inconsistencias, con unos vacíos de información que era imposible tomar decisiones con una información que no correspondía a los hechos. Han pasado ya unos cinco gobiernos en nuestro país desde

Ocultar los datos o tergiversarlos para dar la imagen de mejor resultados solo prolonga y profundiza el problema.

que tuvimos aquella iniciativa, y hemos visto cómo los gobiernos no les gustan las cifras, cómo rechazan las cifras de los académicos, porque solo quieren tener buenos resultados y aplausos de su gestión. Cuando un gobierno comienza el primer año, si le gustan las cifras del año anterior, porque no son sus cifras, entonces las aplauden, “miren como nos dejaron”. Pero después del primer año de gestión las cifras corresponden a su periodo y si les son adversas no las aceptan, las descalifican o rechazan, y quienes trabajamos esos datos entramos en la lista de los que queremos desestabilizar, de los que no decimos la verdad, de los que estamos en conjuras, o de opositores al gobierno.

La hostilidad de un gobierno respecto a las cifras de muertes violentas, homicidios, feminicidios y otros delitos a veces llega al extremo de correr riesgos, y hay que buscar la coyuntura oportuna para presentar los datos. Ocultar los datos o tergiversarlos para dar la imagen de mejor resultados solo prolonga y profundiza el problema, y tampoco ayuda a tomar las decisiones. Coincido con quienes me han precedido, si no hay información correcta, no se pueden tomar decisiones correctas. Una cosa son las políticas públicas y lo otro es cómo están la violencia y los datos.

En ese sentido, los datos hablan por sí mismos, aunque se quieran ocultar, los hechos salen; de ahí que pasamos por un proceso de construir tipologías, de capacitar a los policías que recibían las denuncias porque el policía tipificaba el delito y eso corresponde al juez. En la Unidad de Denuncias calificaban el delito sin tener las competencias para hacerlo lo cual nos

creaba una distorsión en los datos, entonces utilizamos la categoría “homicidio” para las muertes violentas intencionadas, independientemente de los móviles y de los autores. Y así fuimos

avanzando. Hemos sobrevivido como Observatorio de la Violencia porque luego lo adscribimos a la Universidad Nacional Autónoma de Honduras y todo ese ropaje académico nos ayudó a poder ir existiendo como tal y llegar casi a veinte años de existencia. Avanzamos con informes más detallados y especializados, por edad, género, preferencia sexual, ocupación, actividad, modalidad de muerte, etc. Cada vez hay más exigencia de información más precisa que ayuda a tomar decisiones de políticas públicas para enfrentar el crimen y el delito.

En los delitos del crimen organizado hay colusión con otros sectores. El tráfico de armas, drogas y personas; la explotación de minería, blanqueo de dinero, corrupción, personas desaparecidas, fraude contra el Estado, tráfico ilícito de mercancías no pueden darse sin la participación y tolerancia de instancias del Estado, así como de algunas instituciones financieras estatales y privadas. No se puede explotar por meses una mina, no pueden pasar armas si no son porosas las aduanas, las fronteras; no puede pasar inadvertido el movimiento de grandes capitales, a menos que haya colusión de instituciones financieras y del ente regulador del Estado.

Luego tenemos los otros crímenes, el homicidio, femicidio, robo, extorsión, violencia doméstica e intrafami-

| TIPOLOGÍA DE DELITOS | |
|---|--|
| Delito del Crimen Organizado <ul style="list-style-type: none"> • Tráfico de drogas/armas • Tráfico ilegal de personas • Explotación ilegal de minería • Blanqueo de dinero • Corrupción • Desaparecidos • Fraude contra el Estado • Tráfico ilícito de mercancías | Delito del fuero común <ul style="list-style-type: none"> • Homicidio • Femicidio • Robo/extorsión • Violencia doméstica e intrafamiliar • Violencia en razón de género. crímenes de odio • Violencia en razón de ocupación. Periodistas, abogados, transportistas... |

| Instituciones que participan | |
|---|---|
| Instituciones para el funcionamiento del Estado que pueden ser al mismo tiempo fuentes de acciones comprometidas con el delito y el crimen | Instituciones para la prevención, control, represión, investigación, judicialización, penalización y privación de libertad para quienes han cometido delitos |

liar, violencia por razón de género, crímenes de odio, crímenes hacia la comunidad LGBTI, violencia en razón de ocupación; estoy hablando por mi país, pero si en algún momento se co-

necta con lo que pasa en otras naciones o se parece, es porque las dinámicas son muy similares, o se pasan de un país a otros. Nosotros también tenemos muertes de periodistas, porque a veces hacen reportajes mejores que la policía de investigación, entonces se convierten o se ponen en el límite del riesgo porque no actúa el Estado, y la pregunta es: si existen instituciones para la investigación, ¿por qué investiga mejor un periodista? O, ¿por qué investiga mejor un académico que la policía de investigación?, que no tiene las herramientas ni toda la estructura ni los acompañamientos, pero sigue bien la pista de la investigación.

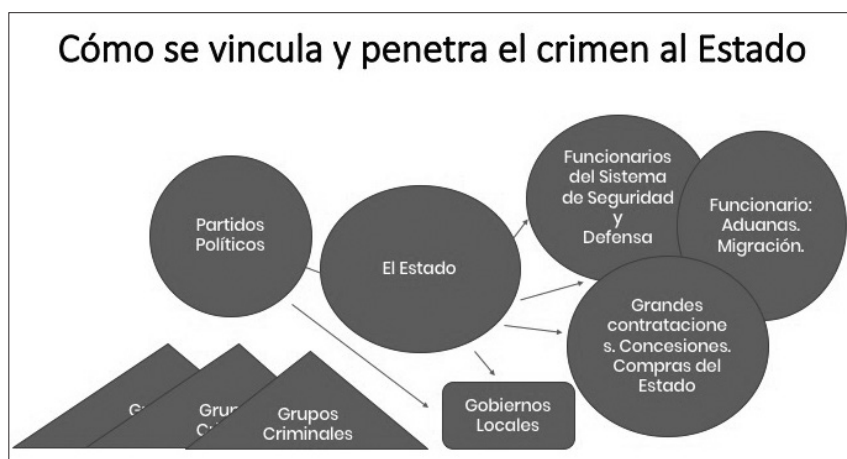
A nosotros, en el Observatorio de la Violencia, allá por 2008, nos decían, cuando llegaban cooperantes internacionales: “¿por qué el Observatorio de la Violencia no investiga el crimen organizado?” y respondíamos: “Porque no somos el Estado, porque nosotros hacemos investigación académica, no investigación criminal, eso le corresponde al Estado”. Lo que tenemos que hacer es obligar al Estado que cumpla con su función, porque para eso tiene las facultades, el mandato de ley, los instrumentos y el personal para hacerlo. Pero si un académico realiza la investigación criminal, está suplantando al Estado, además se está colocando en la franja de riesgo del crimen organizado.

Fue correcto delimitar esa separación del ámbito académico y el ámbito criminal, siempre la tuvimos bien clara, y creo que eso también ha contribuido para el fortalecimiento del mismo observatorio. No hay que quitarle al Estado sus atribuciones, no hay que suplantarlos, lo que hay que pedirle es que cumpla, porque para eso tiene funcionarios con los honorarios, con las competencias y con todos los apoyos que se requieren.

El tema de los transportistas es relevante porque es un grupo de riesgo. Muchos operadores del transporte son víctimas. A nivel hipotético, creemos que es así, porque algunos son parte de sectores criminales, otros así surgieron o han caído en esa franja de ser extorsionados o de extorsionar.

Un tema importante de identificar es la ausencia del Estado; hay que identificar estas áreas y ver la conexión con el crimen. Y si no hay presencia del Estado, ¿quién controla el territorio?, ¿quién lo administra?, ¿es el gobierno local? O es, o son otros grupos que controlan el Estado al margen de la institucionalidad formalmente constituida, porque hay municipios donde hay un paralelismo entre el Estado formalmente constituido y el grupo de poder fáctico que controla esa zona y que para ingresar ellos tienen el control, quién ingresa, quién sale, ellos cobran impuestos. ¿Quién tiene el control? Esa información es básica que la tenga el Estado, si está interesado en el ejercicio pleno del control territorial.

Hay un déficit de legislación o hay un déficit institucional, esa es otra de las preguntas que también se deben hacer. ¿Es que no existe la institución, o existe y no funciona? Si existe y no funciona, ¿por qué no funciona? Y si es un déficit de legislación, existe la institución, pero no tiene herramientas para actuar, entonces tenemos instituciones que no



tienen toda la fortaleza para poder actuar. Ahora, o es que las instituciones del Estado participan en estas acciones, y en vez de trabajar para ser la solución son parte del problema.

Cuando tenemos instituciones del Estado que participan en acciones criminales o que la dejan pasar, esa institución no es para resolver el problema, es parte de él. Igual entonces, si es parte del problema, corresponde al Estado resolver eso; pero, si tenemos instituciones que son parte de ese conflicto, es un tema de Estado. Porque no es el caso del homicida que, en una riña por un partido de fútbol, como pasa también, hay una disputa, llegan a los tiros o por un pleito de un cultivo que se echó a perder, se van a los tiros y se produce una muerte violenta, eso no es tema de Estado, sino un problema de intolerancia, de convivencia; en cambio, sí es un tema de Estado cuando tenemos instituciones que son parte de ello no solo porque no lo resuelven, sino porque lo reproducen, porque lo permiten. Entonces ahí sí creo que estamos frente a lo que decía una de las expositoras del segundo panel, un Estado fallido, porque ha entrado en la dinámica de operar para que el crimen funcione, para que se reproduzca y haya impunidad. La institución y sus

funcionarios ya no están ahí para combatir ni para proteger ni para prevenir, sino como operadores de este sistema que está funcionando y desestabilizando el Estado.

Tenemos aquí dos bloques, obviamente muy simples, muy simplistas de repente, *el primero*, donde hay instituciones para el funcionamiento del Estado que pueden ser al mismo tiempo fuente de acciones comprometidas con el delito y con el crimen. En las oficinas de Migración, las de aduanas, las oficinas donde se realizan los grandes contratos del Estado, donde se hacen las concesiones, éstas son instituciones que están en el objetivo de los sectores criminales, porque saben que ahí es donde van a conseguir el negocio, donde van a conseguir el contrato, los corrompen, les dan coimas y estas son oficinas o instituciones que deberían tener procesos de selección garantados, para la sociedad y para el Estado, de que van a controlar este tipo de decisiones que perjudican el bien común; y *el segundo* bloque, el de instituciones de control, regulación, prevención, represión, investigación, judicialización y penalización.

Cuando no funciona el primer bloque de instituciones, tendría que funcionar el bloque siguiente. Pero cuando no funciona ninguno de los dos bloques, ahí sí estamos en un Estado fallido.

Ante una situación como ésta, ¿quiénes entonces tienen el control del Estado? ¿En manos de quién está el Estado cuando presenta estas características? Si vemos aquí, es un intento

Nuestro sistema político se organiza en partidos para administrar el Estado y los gobiernos locales, entonces los grupos criminales tienen un interés muy particular en los partidos políticos.

Vivimos en países con niveles de pobreza tan altos, con gente sin empleo, donde en realidad el concepto de Estado de derecho para muchos sectores es una abstracción.

de ver dónde están los partidos políticos; a mi juicio, en el núcleo del problema; porque nuestro sistema político se organiza en partidos para administrar el Estado y los gobiernos locales, entonces los grupos criminales tienen un interés muy particular en los partidos políticos. Porque si los controlan, ahí entran al Estado.

En Honduras, también tenemos el mismo caso de la violencia electoral. En estas últimas elecciones de 2021, la violencia preelectoral fue altísima y fue igual para candidatos a los gobiernos locales que para los candidatos a diputados. ¿Quién es responsable de estas muertes? No sabemos, los partidos no dicen nada, a veces es un comunicado tibio, de acuerdo de duelo, pero por alguna razón, esas muertes violentas, preelectorales y en ocasiones postelectorales en menor grado, pero las preelectorales son muy altas.

Siempre estamos viendo lo que sucede en la región, viendo hacia México, Guatemala... observamos que los escenarios de violencia tienen dinámicas muy parecidas, se repiten. No hay control de las campañas, mismas que son muy caras. Alguien ya lo dijo en otro panel, mientras se siga creyendo que las campañas se ganan por lo que se da o lo que se regala, van a ser más caras, porque no son las campañas con una oferta de Estado de derecho, sino donde gana el que da más. O sea, vivimos en países con niveles de pobreza tan altos, con gente sin empleo, donde en realidad el concepto de Estado de derecho para muchos sectores es una abstracción. ¿Qué es el Estado de derecho? están viviendo lo cotidiano, la escasez, la carencia.

Llegan los candidatos a regalar, a dar. Es el bueno, se va de *buen político* el que llega a la comunidad a regalar, eso ha encarecido mucho las campañas y sin lugar a duda los partidos políticos son transversales en todas las dimensiones del Estado, penetran todas las instituciones; tal vez un poco menos las de defensa, donde tienen estructuras orgánicas y jerárquicas muy *estamentadas*, una forma de ascensos y de ocupar cargos donde los partidos políticos pueden interferir menos.

Entonces, si no hay realmente una legislación muy categórica, muy robusta, que controle las campañas ese es un gran elemento de penetración, es un gran incentivo, porque los partidos quieren ganar sin importar quién es el aliado. Yo creo que quieren ganar la elección y no se detienen, no reparan, no saben o no quieren saber quién les financia, pero cuando ganan viene entonces el pasado de la cuenta y se pasa la cuenta no solo al partido, sino al Estado en su conjunto. Hay gobiernos locales donde pareciera que el Estado nacional no existe, casi podemos decir que son municipios controlados por poderes al margen el Estado. En Honduras son las zonas fronterizas con Guatemala donde nadie se preocupó en investigar de dónde salía la inversión de los gobiernos locales, municipios pobres con grandes obras de infraestructura, ¿y de dónde salió ese dinero? El partido político no preguntaba, la institucionalidad del Estado tampoco.

Es la sospecha, la murmura la que predomina, pero no hay acción del Estado que ofrezca la información. Miran hacia otro lado y el crimen sigue avanzando. Creo que en nues-

Cuando el problema de la seguridad se politiza y no se quiere escuchar la verdad... el problema no solo no se resuelve, se posterga y se profundiza.

tros países, más que menos, con diferencia de grado, hemos visto la tendencia de la militarización de las fuerzas de seguridad pública creyendo que lo que el Estado de Derecho no ha sido capaz de hacer lo harán las Fuerzas Armadas.

Creo y celebro que el Senado de México esté invitando a la academia para escucharla, para que se expongan sus investigaciones y hallazgos sobre este tema, porque lo peor es que cuando el problema de la seguridad se politiza y no se quiere escuchar la verdad de los hechos, el problema no solo no se resuelve, se posterga y se profundiza. Considero un gran error politizar este tema porque quien pierde es la sociedad y ojalá que se siga escuchando a la academia, a las universidades y también los análisis comparados de los centros de investigación de la región. Las universidades cumplen con lo que saben hacer: Investigar, analizar, proponer. “Estado, estos son los problemas”. Pero corresponde al Estado, a sus instituciones tomar las decisiones necesarias y de forma oportuna para enfrentar y resolver los problemas de la sociedad.





DRA. ÉRIKA TAPIA NAVA. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, es especialista en estudios de opinión pública y en la elaboración de encuestas. Desde 2017 es *trainer* profesional de MaxQda, sus principales líneas de investigación son: infancia, adolescencia y juventud, socialización política, cultura política y cultura de la legalidad, educación ciudadana y seguridad pública. Ha participado en diversas investigaciones sobre las vertientes de cultura política, participación ciudadana, infancia y juventud, sociología jurídica, género y evaluación educativa, realizando diseños de investigación de corte cualitativo y cuantitativo y mixto en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

Ha sido profesora de diversos cursos y seminarios a nivel licenciatura y posgrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; Instituto Mora; Facultad de Estudios Superiores, FES, Acatlán; Instituto Electoral del Estado de México; Consejo de la Judicatura; Secretaría de Educación Pública; Universidad Autónoma de la Ciudad de México, y en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Entre sus últimas publicaciones se encuentran: el libro de texto *Formación Cívica y Ética*, de tercer grado de educación primaria, "México SEP UNESCO" de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos en 2020; el libro de *Educación e Infancia; Realidades y Desafíos*, de Porrúa, en coordinación con Montserrat Pérez y Mari Carmen Macías, y muchas otras publicaciones más.

Dinámica de la INCIDENCIA DELICTIVA

Dra. Érika Tapia Nava

Buenos días. Quiero agradecer la invitación al Instituto Belisario Domínguez. Gracias por la presentación Senadora Claudia Anaya; y gracias a todas las personas que nos acompañan de manera presencial y a distancia.

También quiero felicitar al Instituto Belisario Domínguez por esta iniciativa y ejercicio donde se invita a integrantes de la academia a participar en la discusión sobre la Seguridad Pública en México.

En mi trayectoria profesional he tenido la oportunidad de colaborar en distintos espacios realizando análisis sobre la incidencia delictiva: en el ámbito educativo, desde la formación ciudadana, en la investigación o desde la docencia, abordando aspectos que tienen que ver con el delito, el castigo, la criminalización, las condiciones que pueden propiciar la criminalidad o la implementación de políticas públicas preventivas en esta materia.

Cuando hablamos de delincuencia, se dice que es un tema relacionado con el acceso a los derechos humanos, con la pobreza y marginación, con las instituciones, con aspectos de educación, de capacitación de la policía, el incumplimiento de la ley o la corrupción. La incidencia delictiva tiene que ver con todo esto y de ahí radica, la propia complejidad para poder abordar la delincuencia de manera integral.

Citare a Séneca, quien menciona que: *Nadie incurre en un delito empujado por el destino*. ¿Qué significa esto?, Significa que tiene que ver con aspectos estructurales. Es decir, con la forma en cómo se concibe la delincuencia. Podemos observar, por un lado, que la delincuencia no es un simple conglomerado de actos individuales que infringen las leyes y que se aprende propiamente en asociación con otros, sino que al igual que los valores, las normas y las pautas de conducta son aprendidas e interiorizadas. Por otro lado, también hay todo un proceso de normalización del comportamiento conflictivo y delictivo.

Los altos índices de delitos se han convertido en una de las crisis más intrincadas y recurrentes de la vida social y moderna, plena de obstáculos difíciles para manejar, que a su vez muestran resultados que son altamente perturbadores, que carecen propiamente de un programa, claro, que facilite la enmienda del control del delito en la sociedad.

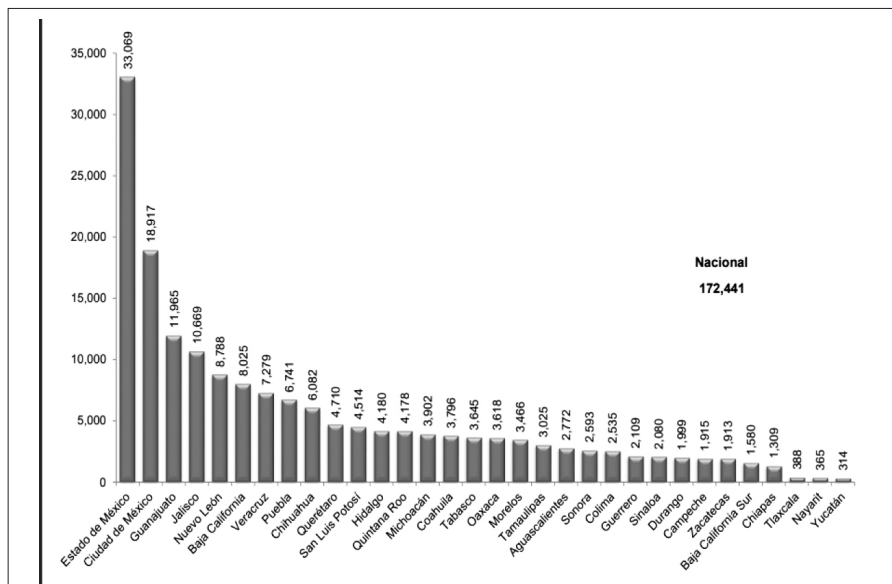
Cabe mencionar que el delito no es un tema nuevo para las sociedades. Éstas siempre han estado caracterizadas por la conflictividad, la transgresión y las acciones criminales. Es entonces que debemos analizar qué es lo que está pasando en la actualidad, en qué situaciones está sucediendo o qué es lo que está influyendo para que se manifieste como lo está haciendo.

De acuerdo con estas interrogantes, les compartiré algunos datos que nos hablan de la incidencia delictiva, desde una perspectiva comparada en el tiempo, a partir de fuentes oficiales: el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Quiero reconocer la gran labor que se ha hecho por parte de estas instituciones, porque el hecho de

tener datos abiertos y constantes es una larga tarea instrumental. No solamente eso, sino que implica altos costos y recursos públicos que se tienen que invertir para poder tener esta información; de hecho, es muy caro obtenerla y darle seguimiento.

En la gráfica 1, se observan los datos de incidencia delictiva que se presentaron en 2021. Se logra ver que las entidades que tienen mayor densidad demográfica están presentando mayores niveles de criminalidad, entre ellas, aparece el Estado de México con 33 069 delitos, le sigue la Ciudad de México con 18 917, Guanajuato y Jalisco. Los delitos registrados suman un total de 172 441 casos a nivel nacional.

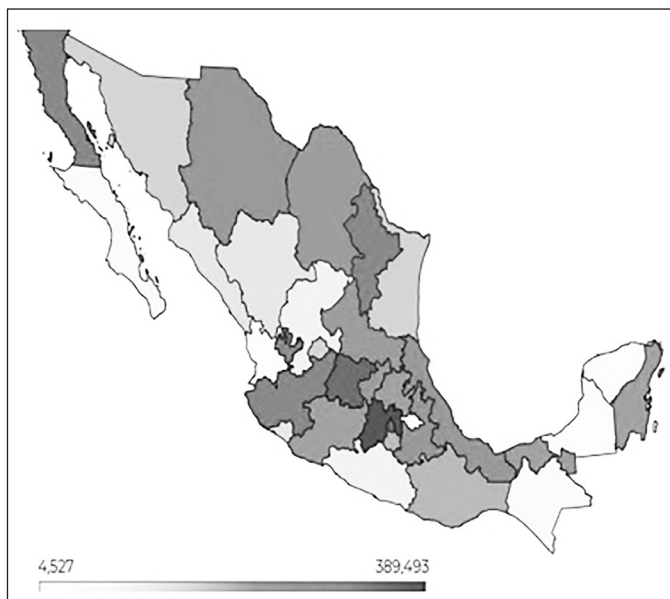
GRÁFICA 1
Incidencia delictiva a nivel nacional,
diciembre de 2021



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2022.

En la gráfica 2, se advierte que donde está más concentrado el color son las entidades que presentan un nivel mayor de incidencia delictiva. Encabeza Estado de México, le siguen Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco y Nuevo León. Al final tenemos un total de 2 044 122 delitos cometidos durante 2021.

GRÁFICA 2
Presuntos delitos registrados en el periodo
enero-diciembre 2021: 2 044 122.



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2022.

Si observamos el comportamiento de la incidencia delictiva entre los años 2018 y 2021, tenemos que durante mayo de 2018 se presentó el nivel más alto con 152 399 casos. Nuevamente en mayo de 2019 se volvió a presentar este compor-

tamiento, con el mayor número de casos, pasando a 185 802. Llama la atención que en 2020 ésta cifra bajo considerablemente en los meses de abril y mayo al descender a 121 863 casos durante mayo y en abril a 119 807. Lo que refleja este dato es que la pandemia por COVID-19, tuvo efecto sobre la incidencia delictiva ya que, en esas fechas, se experimentó un descenso en la tasa de criminalidad debido al mayor nivel de resguardo de la población mexicana en sus hogares para evitar el contagio.

Después vivimos un proceso de normalización de la pandemia y una habituación a la contingencia en el comportamiento de los individuos. Así, la incidencia delictiva volvió a incrementarse en marzo de 2021, llegando nuevamente hasta 183 113 casos. Para diciembre de ese mismo año, figuran 172 441 casos, reduciéndose la cifra delictiva. Es posible que el incremento de casos por COVID en dichos meses haya influido también en el comportamiento delictivo.

A continuación, Cuadro 1, se observa la incidencia delictiva en la que se compara el doceavo mes del año: diciembre de 2020 y diciembre de 2021. Aquello que se reporta en cifras blancas con fondo negro es donde ha aumentado la criminalidad y lo que figura en cifras grises es donde ha disminuido, según el tipo de delito.

La incidencia delictiva total, se incrementó de un año a otro, considerando la fecha de diciembre de 2020 y la de 2021, aumentó a 18 913 casos. En términos de porcentaje representa, 12.3 %. Se observa que el robo total, también se ha incrementado en 7.3 %, pasando de 48 680 a 52 235 casos.

El robo de vehículo automotor también aumentó en doscientos doce casos, el robo transeúnte se incrementó a nove-

cientos treinta y dos casos. En torno a los casos de violencia familiar pasaron de 17 386 a 19 762. Es decir, tuvo un aumento de 2 376 casos, eso implica 13.7 % más; sin embargo, hay un tema que debe ser desagregado para términos de análisis, sin embargo, ese dato, no se encuentra desagregado. Es aquel que tiene que ver con el resto de los delitos, que asciende a 77 742 casos y sube a 91 031, con un incremento de 17 %.

CUADRO 1
Incidencia delictiva
Comparativo doceavo mes del año
Diciembre 2020 - Diciembre 2021

| | | | | | |
|--------------------|--------|--------|-------|-------|---------|
| Violencia familiar | 19,696 | 19,762 | 66 | | 0.3% |
| Trata de personas | 55 | 32 | | (23) | (41.8)% |
| Narcomenudeo | 6,722 | 6,232 | | (490) | (7.3)% |
| Resto de delitos | 88,411 | 91,031 | 2,620 | | 3.0% |

Comparativo doceavo mes del año
Diciembre 2020 / Diciembre 2021

| Presuntos delitos | Diciembre 2020 | Diciembre 2021 | Aumenta | Disminuye | Porcentaje |
|--|----------------|----------------|---------------|-----------|--------------|
| Incidencia delictiva total | 153,528 | 172,441 | 18,913 | | 12.3% |
| Homicidio doloso (Delitos) | 2,258 | 2,266 | 8 | | 0.4% |
| Homicidio doloso (Víctimas) | 2,633 | 2,606 | | (27) | (1.0)% |
| Feminicidio (Delitos) | 84 | 76 | | (8) | (9.5)% |
| Feminicidio (Víctimas) | 85 | 79 | | (6) | (7.1)% |
| Secuestro | 60 | 42 | | (18) | (30.0)% |
| Extorsión | 584 | 765 | 181 | | 31.0% |
| Robo total | 48,680 | 52,235 | 3,555 | | 7.3% |
| Robo a casa habitación | 4,992 | 4,955 | | (37) | (0.7)% |
| Robo de vehículo automotor ^{2/} | 8,972 | 9,184 | 212 | | 2.4% |
| Robo a transportista | 805 | 790 | | (15) | (1.9)% |
| Robo a transeúnte | 6,087 | 7,019 | 932 | | 15.3% |
| Resto de los robos | 27,824 | 30,287 | 2,463 | | 8.9% |
| Violencia familiar | 17,386 | 19,762 | 2,376 | | 13.7% |
| Trata de personas | 44 | 32 | | (12) | (27.3)% |
| Narcomenudeo | 6,690 | 6,232 | | (458) | (6.8)% |
| Resto de delitos | 77,742 | 91,031 | 13,289 | | 17.1% |

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2022

Cuando se habla del resto de delitos, se advierte un problema de conceptualización que debe ser desagregado para su análisis con mayor profundidad. En ello es sustancial que se capacite al personal que registra y clasifica dichos datos según el tipo de delito y, con esto, lograr una reconceptualización y reclasificación de este.

Por ejemplo, con relación al crimen organizado, no se cuenta aún con datos que permitan ver su vinculación con la infancia y adolescencia. Eso se constituye en un asunto que preocupa y está creciendo notablemente. No obstante, existen algunos datos, básicamente internacionales, como los de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que se ha dedicado a documentar esta situación. Es grave no contar con datos desagregados o el microdato para poder documentar algunos de estos temas. El siguiente cuadro muestra los delitos contra la vida y la integridad corporal.

CUADRO 2
Incidencia delictiva del fuero común, 2021

| | |
|---|----------------|
| Total, de delitos contra la vida y la integridad corporal | 259,285 |
| Homicidio | 43,956 |
| Lesiones | 200,958 |
| Feminicidio | 966 |
| Aborto | 704 |
| Otros delitos que atentan contra la vida y la integridad corporal | 12,701 |

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2022.

Aparece con 259 285 casos. Se concentra principalmente en las lesiones con 200 958 casos. Otros temas son la libertad y la seguridad sexual. El abuso sexual presenta 27 710 casos. Lo verdaderamente preocupante es que ahora estoy hablando de números y estoy cuantificando, sí, son datos también, frente a lo cual deben tomarse medidas y hacer conciencia

sobre qué es lo que está sucediendo. En cada caso significa una vida, una vida que se modifica en función de los actos criminales que le acontecen.

CUADRO 3

| Total, de delitos contra la libertad y la seguridad sexual | 69,512 |
|--|---------------|
| Abuso sexual | 27,710 |
| Acoso sexual | 7,059 |
| Hostigamiento sexual | 2,077 |
| Violación simple | 15,214 |
| Violación equiparada | 5,975 |
| Incesto | 10 |
| Otros delitos que atentan contra la libertad y la seguridad sexual | 11,467 |

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2022.

Si reflexionamos sobre estas situaciones que se viven de manera cotidiana y las distintas políticas públicas en materia de seguridad, se advierte que éstas no han resultado ser del todo eficientes para resolver la alta criminalidad que prevalece. Por ejemplo, en el caso de delitos contra la libertad personal figuran: el secuestro con seiscientos veinticinco casos. En cambio, el tema de “otros delitos que atentan contra la libertad personal” asciende a 21 151 registros; sin embargo, no se distingue con precisión a qué concretamente se refiere.

Este es un problema metodológico, como se observa, donde la categoría “Otro” se convierte en una de “bolsillo de payaso” en la cual caen todos aquellos delitos que no se espe-

cifican con claridad. Por qué no se han definido los criterios precisos para conceptualizarlo y sistematizar la información con la que se cuenta. Estos datos de la categoría “otro” también son importantes y son susceptibles de ser revisados, sin por ello demeritar la labor ya realizada.

Cuadro 4

| Total de delitos contra la libertad personal | 21,931 |
|---|---------------|
| Secuestro | 625 |
| Tráfico de menores | 29 |
| Rapto | 126 |
| Otros delitos que atentan contra la libertad personal | 21,151 |

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2022.

En relación con el total de delitos contra el patrimonio, aparecen 609 273 casos como robo total. Esta categoría se divide en fraude, abuso de confianza, daños a la propiedad, despojo y otros contra el patrimonio, tal como se muestra en el cuadro 5.

En el tema de delitos contra la familia, principalmente figura el de violencia familiar. Entonces, cuando uno se pregunta *¿por qué estos altos índices de violencia en términos sociales?* Hay que recordar que la violencia comienza desde el hogar, en aquellas pautas de interiorización, en situaciones en que se normaliza la violencia, en la pareja y en la familia, como algo característico de nuestra cultura (Cuadro 6).

Estos datos hablan de la necesidad de incentivar políticas diseñadas a partir de diagnósticos que permitan, constituir

políticas públicas más eficientes que respondan de manera real a los retos que implican los delitos. Otro rubro no menos importante son las transgresiones contra la sociedad, pero

CUADRO 5

| Total de delitos contra el patrimonio | 928,373 |
|--|----------------|
| Robo total | 609,237 |
| Fraude | 95,197 |
| Abuso de confianza | 30,492 |
| Extorsión | 8,827 |
| Daño a la propiedad | 137,974 |
| Despojo | 32,605 |
| Otros delitos contra el patrimonio | 14,041 |

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2022.

CUADRO 6

| Total de delitos contra la familia | 295,412 |
|---|----------------|
| Violencia familiar | 253,739 |
| Violencia de género en todas sus modalidades distinta a la violencia familiar | 4,186 |
| Incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar | 23,284 |
| Otros delitos contra la familia | 14,203 |

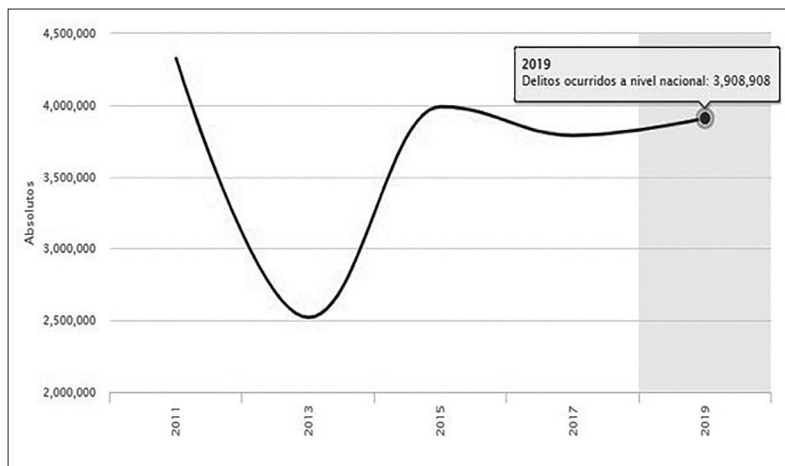
Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2022.

aparecen principalmente en la categoría de “Otros delitos contra la sociedad”, con 8 233 casos.

Sobre los delitos contra bienes jurídicos afectados aparecen principalmente agrupados en la categoría “otros delitos del fuero común”. Ello vuelve a mostrar que se requiere desagregar dicha categoría. Aparecen también, en segundo lugar, las amenazas y el narcomenudeo. Los datos mostrados hablan propiamente de un clima de violencia e inseguridad y de alta incidencia delictiva donde la población ha sido secuestrada, sujeta y presa de la delincuencia.

En el gráfico 3 se muestra, de manera comparada, del 2011 al 2019, la cantidad de delitos ocurridos a nivel nacional. Se aprecia que, en 2013, se logró bajar la incidencia delictiva, pero ésta se vuelve a incrementar en 2015 con un patrón de comportamiento delictivo muy similar al presentado en 2019. Es importante reconocer que esta cifra es más alta también porque se ha incrementado la densidad demográfica.

GRÁFICA 3
Delitos ocurridos a nivel nacional 2011-2019



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2022.

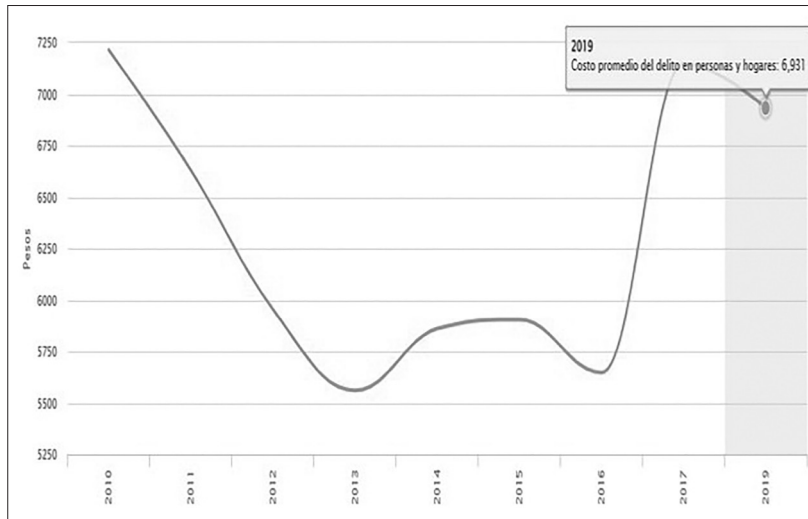
En la gráfica 4, se muestra el costo promedio del delito en personas y hogares. Eso implica para la vida de cada uno de los habitantes de México un costo promedio de 6 931 pesos, lo cual resulta ser muy, muy caro si lo comparamos con el actual salario mínimo vigente.

Si comparamos el costo del delito en personas y hogares, tenemos que para 2019 se reporta un costo promedio de 282 mil 121 millones 135 280 pesos, tal como se muestra en la gráfica número 5.

¿Qué podemos derivar de lo expuesto, más allá de los números que de por sí reflejan una dinámica muy interesante y un gran desafío para la sociedad en su conjunto?:

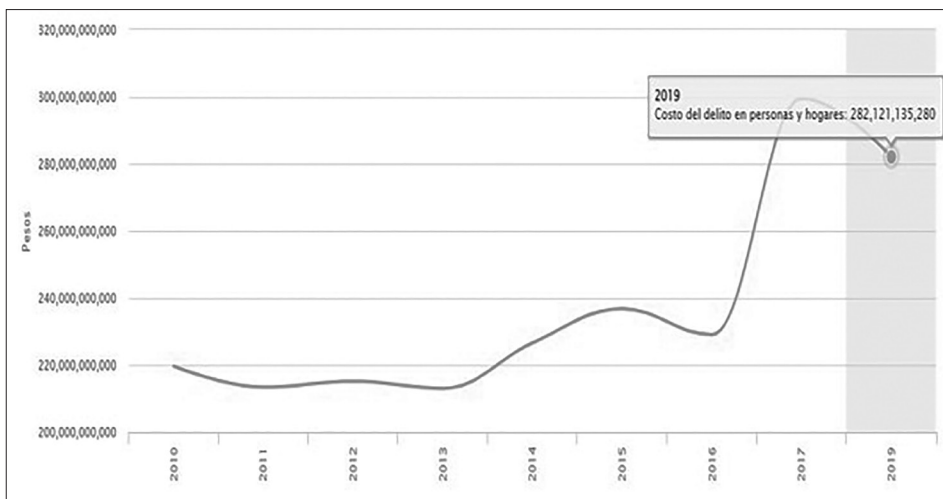
- Primero, la necesidad de consolidar indicadores particulares específicos que, permitan contrastar los datos a través del tiempo. Hasta hace no mucho, la generación de datos no era tan rápida y tampoco se podían contrastar a través del tiempo. Conforme se ha ido avanzando, la estrategia y generación de datos cada vez es más rica y completa.
- Es importante, también, reclasificar las categorías de “otros delitos” considerando su contenido específico.
- Es necesario luchar contra la cifra negra. Se debe hacer más eficiente ese proceso de denuncia. En la actualidad se reconoce que la falta de un Estado de derecho y un acceso restringido a la justicia, influyen en el crecimiento de la cifra negra. Por otro lado, existe un gran desconocimiento de la ley que está asociado a los recursos materiales, culturales y económicos disponibles para acceder al cumplimiento de la ley. No se debe per-

GRÁFICA 4
Costo promedio del delito en personas y hogares (pesos), 2010-2019



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2022.

GRÁFICA 5
Costo del delito en personas y hogares (Pesos), 2019



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2022.

der de vista que la falta de eficacia que siente tener el ciudadano para sentirse escuchado por las autoridades y considerar que puede intervenir en la esfera público-política afecta en este proceso de denuncia.

- De igual forma, se requiere impulsar un sistema de *open data* que sea eficiente para el manejo de datos, que nutra las políticas públicas a desarrollar e impulse evaluaciones de diseño, de proceso, de impacto y de resultados, con respecto a las distintas políticas públicas y los programas en materia de seguridad pública implementados.

El reto no es menor, habla desde una dinámica que involucra, propiamente, desde las familias hasta las propias instituciones de procuración e impartición de justicia. Se debe recordar que la criminalidad no está asociada necesariamente a los sectores más pobres, ya que verlo de esta manera estaríamos hablando de la criminalización de la pobreza. En diversos estudios se ha identificado que independientemente del estatus socioeconómico, las personas que tienen mayores ingresos o que tienen menores ingresos, delinquen de la misma forma, lo que difiere es propiamente, es el tipo de delito que cometen, *¿por qué?* Porque los recursos que disponen para cometer un delito también son distintos.

En otras palabras, significa qué, tanto los individuos que tienen mayores como aquellos de menores ingresos pueden delinquir, lo cual está más asociado a aspectos como la educación, pero también con el papel que desempeñan las instituciones de poder atender esta serie de conflictos generados por los altos índices delictivos.

¡Muchas gracias por su atención!

Bibliografía

- Arias, L. (2019) Percepciones sobre inseguridad, México, Consultores Arias.
- Atuesta, L. y Vela, E. (2020), Las dos guerras. El impacto de los enfrentamientos de las fuerzas armadas en los asesinatos de mujeres en México, (2007-2018), México, INTR, Fondo Semillas.
- Bases de datos del INEGI, Seguridad Pública y Justicia: <https://www.inegi.org.mx/datos/?t=0230>
- Benítez, Raúl y Gómez, Eliza (eds.), Fuerzas armadas, Guardia Nacional y violencia en México, Casede, México, 2021.
- Díaz Fernández, et. al. (2017) Manual para la defensa de víctimas de tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, México, Centro de Análisis e Investigación Fundar, IJPP, pp. 14-61.
- Hikal, W. Introducción al estudio de la criminología, México, Editorial Porrúa.
- (2019) Índice de paz en México, 2019. Identificar y medir los factores que impulsan la paz, México Insitute for Economics & Pace.
- Jiménez, R. y Silva, C. (2015) Percepciones del desempeño de las instituciones de seguridad y justicia, Encuesta Nacional de Seguridad Pública, Colección Los Mexicanos vistos por sí mismos, México, UNAM.
- Kelsen, H (1994) Teoría General de las normas, México, Trillas, Capítulos 10-15.
- Lequipe, G. (2014) 50 Asesinos Seriales, Buenos Aires, Cultura.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Estudio mundial sobre el homicidio, Resumen Ejecutivo, 2019.
- Partido Lara, O. (2018) La inserción de lo enfoques de Seguridad Ciudadna y Prevención de la criminalidad en las políticas públicas de América Latina, Tesis de doctorado, México, UNAM, pp. 1-103.
- Pérez López, J. La explicación sociológica de la criminalidad, Consultada, 10 de agosto de 2021: <https://criminologiaacademicablog.wordpress.com/2015/01/17/la-explicacion-sociologica-de-la-criminalidad>

- PNUD (2021) Informe regional de desarrollo humano 2021. Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe 2021, Capítulo 4. “Los vínculos entre la violencia, desigualdad y productividad”, PNUD, Nueva York, EUA, pp. 201-261.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, consultado, febrero de 2022, <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva>,
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Lineamientos para el funcionamiento, operación y conservación del registro nacional de Detenciones, México, Centro Nacional de Información (CNI), 2019.
- Simmel, G. (2001) El conflicto. Teoría del antagonismo, Madrid, Sequitur.





GUILLERMO RAÚL ZEPEDA LECUONA. Doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, con especialidad en Sociología Jurídica, maestro en Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM, y abogado por la Universidad de Guadalajara.

Es miembro de la Academia Mexicana de Ciencias Penales; se ha especializado en temas sobre el desarrollo institucional, reforma jurídica, métodos de solución de conflictos, seguridad ciudadana y justicia penal.

Actualmente es director general del Instituto de Justicia Alternativa del Poder Judicial de Jalisco, profesor en el Colegio de Jalisco y miembro del Sistema Nacional de Investigaciones.

COMPARATIVA DE TASAS
de homicidios a
escala
INTERNACIONAL Y NACIONAL

Dr. Guillermo Raúl Zepeda Lecuona

Muchas gracias, Senadora Claudia Edith Anaya Mota. Agradezco la invitación del Instituto Belisario Domínguez y también compartir este foro con académicos a quienes admiro y respeto mucho en todos sus estudios, da mucho gusto coincidir en esta jornada. He realizado una presentación muy breve.

Como ya se comentaba, el delito con una menor cifra negra es el homicidio doloso, aunque con el fenómeno lamentable de las desapariciones; en muchos estados donde se abren carpetas de investigación por desaparición, obviamente no las suman a las de homicidio doloso.

De igual forma, desde una perspectiva comparada, en la actualidad el mundo va bajando los niveles de homicidio, de acuerdo con la evaluación de Naciones Unidas para el tema de drogas y seguridad, pues llegó a unos puntos más bajos en 2019, con una tasa internacional de 5.8 homicidios por cada cien mil habitantes. En esta paradoja que en la mayoría del mundo va hacia abajo, nuestro país lamentablemente va en sentido contrario.

En la década de 2006 a 2015, África dejó el lugar –la parte sur de África– de mayor tasa de homicidios para cederlo a Latinoamérica y particularmente se ha acentuado en Mesoamérica. Decíamos que el promedio internacional es 5.8 y

en Norteamérica ha bajado a 4.6, en América Central, donde se incluye a México en esta parte mesoamericana, 28.1 y América del Sur en 21. Anteriormente Colombia, Brasil, que jalaban mucho la media sudamericana, han ido bajando (Colombia de llegar a tener setenta pasó a menos de treinta y Brasil ya está en veinte homicidios por cada cien mil habitantes, en tanto que México se ha estacionado en este nivel, es inquietante, ya habíamos visto esta tendencia.

Estamos en alrededor de veintiséis homicidios por cada cien mil habitantes. En el pasado reciente, en 2006, tuvimos la tasa más baja que era 10.1 homicidios por cada cien mil habitantes y de ahí empezamos esta escalada que ha triplicado en números absolutos y también ha aumentado en su *dignificación* por cada cien mil, que es como se puede comparar la violencia entre los países.

Efectivamente está Zacatecas que se ha disparado en 2021, ya se mencionó aquí que Colima empezó muy mal en 2022, fue el de mayor indicador en el 2020 y bueno, noventa y seis homicidios por cada cien mil habitantes. Los ocho estados que encabezan este listado, si fueran países serían los más violentos del mundo, según la propia Organización de Naciones Unidas, El Salvador es el que tiene la tasa más alta: cincuenta y tres homicidios por cada cien mil habitantes.

El otro día de visita en un estado en el que, conociendo su tendencia ascendente, pues todos los funcionarios tratan de salvar con mejoras incrementales y si no las tienen presentan cuestiones comparativas y se jactan de que, a pesar de su tendencia al alta en homicidios, están por debajo de la media nacional.

Pero en México estar por debajo de la media nacional en homicidios no es ningún piropo, realmente, los únicos esta-

dos que están por debajo de la media internacional son Aguascalientes, Coahuila y Yucatán, pero hay en un análisis particular, Yucatán, que siempre ha estado en alrededor de 1, 1.5, *retiene* 1.84; Aguascalientes también llegó a tener 1.5 homicidios por cada cien mil habitantes, luego el indicador se ha llegado a cuadruplicar.

**Solo
uno de cada diez
homicidios se resuelve
y culmina con
una sanción
para el
responsable.**

En Campeche, de igual manera se ha incrementado en 50 % el número de homicidios. Ahora que se comentaban los patrones, cuando hicimos el nuestro, en *jurimetría* con impunidad 0, en el primer análisis comparado de la impunidad en homicidio había diez estados que parecían tener una tendencia alentadora porque los homicidios iban a la baja y al alta la capacidad de respuesta en la variable de impunidad. Ahora solamente hay tres, entre ellos Coahuila, que ha venido bajando su impunidad y también ha tenido un descenso de 50 % en el número absoluto de homicidios y 60 % en el indicador por cada cien mil habitantes, 4.45.

Seguimos en el tema de impunidad, que es el delito más grave al que se le deben dedicar más recursos y aun así los resultados son malos, los indicadores también. Otra vez, comparando a nivel internacional, un nivel de impunidad si no aceptable, sí al menos comprensibles, está abajo de 25 %. Y solamente Yucatán tiene este indicador en nuestro país, por debajo de la media; la media es de 89.6 esto es con las cifras de 2020. Estamos esperando poder evaluar ya en términos de 2021. Pero la impunidad para los homicidios de 89.6 % es muy alta, solo uno de cada diez homicidios se resuelve y culmina con una sanción para el responsable.

Los únicos que superan a México en impunidad en homicidio son Belice y Honduras con 96 y 92 %; en México la cifra es de 89 %.

A veces uno comenta que con esos niveles de impunidad la pregunta no es ¿por qué hay tantos delitos?, sino ¿por qué no hay más?, quiere decir que es otra variable que no es la jurídica la que está conteniendo los niveles de violencia en algunos estados. En Morelos, en Oaxaca, cifras son de más

de 99 % de impunidad, resulta terrible. Sin ser sarcástico, pero sí para poner un comparativo, en Oaxaca o Morelos es más fácil comprar un boleto del sorteo “Zodiaco”, de la Lotería Nacional, y que salga tu dígito y tu signo, ambas cosas, contra 0.83 % de probabilidad a que un homicidio se esclarezca, pues son muy, muy graves estos indicadores.

Como aún no tenemos para todos los estados estamos estudiando el caso de Coahuila que ha bajado ya 60 % la impunidad, pero Yucatán es el único que se ha mantenido, incluso en el 2018 tuvo impunidad negativa, hubo treinta y cinco homicidios en el estado durante todo un año. Lamentablemente las entidades lo tienen en unas dos, tres semanas. En todo el año Yucatán tuvo treinta y cinco homicidios y tuvo treinta y siete sentencias condenatorias. Eran homicidios cometidos en años anteriores, o quizás dos o tres agresores sobre una sola víctima. Entonces en el caso de Yucatán se ha llegado a registrar casos de impunidad negativa. En consecuencia, ya son pocos estados los que están en este nivel aceptable.

Con datos de la Organización de Naciones Unidas de veintiocho países los únicos que superan a México en impunidad en homicidio son Belice y Honduras con 96 y 92 %; en México la cifra es de 89 %, Japón e Italia han llegado a tener también impunidades negativas por el factor de que en Japón hay más

suicidios que homicidios, por ejemplo. Entonces, de pronto, cuando bajan demasiado los homicidios o aumenta el número de sentencias, incluso llegando a la impunidad negativa (en Suecia y Portugal justo se corresponden el número de homicidios con el de sentencias condenatorias) tenemos que ver qué están haciendo esos estados.

Las buenas prácticas se diluyen de pronto, incluso la metodología para validar algunas de ellas requiere que “tengan más de dos años dando resultados”.

Algo que hemos visto en nuestro país, a lo largo de veintiséis años que tengo midiendo el tema de efectividad del sistema penal, es que las buenas prácticas se diluyen de pronto, incluso la metodología para validar algunas de ellas requiere que “tengan más de dos años dando resultados”, es decir, que estén consolidadas. En un estudio que hicimos sobre la implementación del Sistema Penal Acusatorio, llegamos a la conclusión de que el factor humano también es fundamental, un poco ahí con el tema de implementación de políticas públicas de Cohen y Manion.

Decíamos que la reforma del sistema penal acusatorio en México estaba altamente “fulanizada”, pues depende del titular en turno de las fiscalías y si son partidarios del sistema acusatorio; por ejemplo, cuando estuvo Rommel Manjarrez en Baja California empezaron a generarse muy buenas prácticas; cuando Adrián e Iván de la Garza estuvieron en Nuevo León tuvieron muy buenas prácticas también, como los sistemas robóticos para encontrar patrones delictivos. En suma, hay muchas buenas prácticas que luego se van diluyendo. Igualmente, el Instituto Igarapé ya ha hecho un análisis de Latinoamérica sobre las buenas prácticas, pues hay algunas

Como dice... el doctor Sergio García Ramírez: “No hay que pedirle a la justicia penal que haga lo que no hace la justicia social”.

que reducen la presión social, como dice entre nosotros el doctor Sergio García Ramírez: “No hay que pedirle a la justicia penal que haga lo que no hace la justicia social”.

Entonces, sí hay medidas de política social que pueden reducir la marginación, que generan este caldo

de cultivo para que se sumen los jóvenes a la delincuencia. Y también se dice que para que haya jóvenes “ninis” se necesitan autoridades “ninis” que “ni resuelven problemas ni generan oportunidades”, pues es en el entorno a atender los temas de los facilitadores, el tema de armas, quince millones de armas circulan en nuestro país, se estima son ilegales.

El tema de homicidio es el modelo de gestión de la investigación. Se habla de un enfoque en el que todavía seguimos con pie y medio en el siglo XIX, investigando los delitos del siglo XXI, como decía también Miguel Sarre era una investigación epistolar. El Ministerio Público pide por oficio al proveedor de investigaciones, que solicite al coordinador de peritajes un peritaje y se espera a que regrese la respuesta. En cambio, los modelos exitosos que hay –afortunadamente en Nuevo León, en Coahuila– están implementando unidades de investigación con autonomía técnica. Continúan siendo un ministerio público con peritos del Instituto de Ciencias Forenses, pero adscritos a la unidad de investigación para lograr una dinámica más ágil, con analistas de información criminal y policías investigadores.

En los estudios de buenas prácticas vimos cómo en Sinaloa hay dos unidades de investigación dedicadas, exclusivamente, a dar con el paradero de personas con orden de apre-

hensión en su contra y una de ellas tiene a su cargo solamente las ciento setenta más urgentes, para seguir esa lógica de los criminólogos de que 5 % de los delincuentes es responsable de 60 % de los delitos de alto impacto. En estas acciones de inteligencia, de golpes de precisión es fundamental dar atención a los delitos de alto y medio impacto, así como al tema comunitario y al modelo de gestión también.

Por último, esta sería entre las muchas buenas prácticas que hay, Bernardo León hizo un estudio en la ciudad de León, Guanajuato, y encontró que 84 % de las víctimas de homicidio intencional durante el año previo a su asesinato habían tenido algún caso abierto en la justicia cívica, es decir que ahí se pueden atacar algunas conductas: se habían dado evidencias de que estaban en algún circuito incipiente de ilegalidad o de violencia. Desde esa perspectiva, ¿cuántas vidas se pudieron haber preservado ahora con el nuevo modelo de justicia cívica? El nuevo modelo de justicia cívica no solamente el tema recaudatorio de la multa, sino de atender, vincular, identificar las vulnerabilidades, las adicciones, y ahí captar a las personas, canalizarlas al apoyo correspondiente de prevención y métodos alternos de solución de conflictos, como hace el modelo policía de proximidad, que es uno de los ejes de estas figuras.

Entonces, creo que tenemos que revertir la tendencia, aquí ya se han dado muy buenas opciones de mejorar el registro, pero también la capacidad de respuesta del Estado es fundamental para frenar esta espiral de violencia e impunidad y pues qué bueno que se den esos espacios para detectar, documentar, extrapolar e implementar las buenas prácticas en nuestro país.

Muchas gracias.



GERARDO HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ. Doctor y maestro en Estudios Sociales de Procesos Políticos por la Universidad Autónoma Metropolitana, licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de Quintana Roo, investigador en temas de seguridad pública, seguridad ciudadana, políticas públicas e instituciones políticas, así como miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1, y perfil deseable del PRODET.

Profesor-Investigador del Centro de estudios de la Gobernanza “Emiliano Zapata Salazar” de El Colegio de Morelos.

Retos de la seguridad ciudadana *y la incidencia delictiva a* **NIVEL SUBNACIONAL**

Dr. Gerardo Hernández Hernández

Gracias por la invitación a estas Jornadas de Reflexión sobre la Seguridad, en esta mesa número 3, “Incidencia Delictiva en Perspectiva y Análisis Comparado”.

Sobre este tema en particular, yo me centraría en los retos que tienen la seguridad ciudadana y la incidencia delictiva a nivel subnacional, máxime porque parecieran dos puntos distantes, los cuales no permiten alcanzar la ansiada paz ciudadana. Y gracias a las y los compañeros que ya expusieron, porque nos mostraron toda la numeraria de las cifras de inseguridad en el país.

Me centro en lo que sucede en los municipios del noreste de México, como lo son Ensenada y Tijuana. Nada más, como referencia para lo que comentaré. Estos dos municipios, de acuerdo con el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, se encuentran en la lista de las ciudades más violentas del mundo.

Tijuana (desde 2016) y Ensenada (2019). Esto no solo indica que no se ha podido hacer frente a la incidencia delictiva, sino por el contrario que ha ido ganando terreno e incluso ahora en Mexicali, donde su valle está en disputa entre organizaciones criminales, pues se volvió un corredor estratégico para el tráfico de armas, personas, drogas y una serie de si-

tuaciones geopolíticas y geoestratégicas bastante interesantes para analizar.

Dado lo anterior, si entendemos la seguridad ciudadana como la protección de un núcleo básico de derechos incluidos la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona, así como una vida digna, entonces, ¿cómo podemos explicar su ausencia en territorios como los de Baja California?, ¿en dónde está la falla o la falta de capacidades institucionales de las autoridades para hacer frente a esta dinámica criminal que asola la entidad y sus municipios?

En este punto es donde podemos encontrar una paradoja recurrente entre los planes municipales de desarrollo de los dos municipios que ya mencioné, sobre todo porque cuando se revisan podemos encontrar estrategias como fortalecer la prevención social del delito y la rehabilitación de infractores, promoviendo el respeto a los derechos humanos, el desarrollo comunitario como modelo de cambio para prevenir actividades de riesgo y violencia, y el fortalecimiento de la cohesión social, del tejido social.

Toda una serie de políticas públicas, estrategias y líneas de acción para atender el problema de la incidencia delictiva, es decir, pareciera que lo tienen bien diagnosticado, o al menos eso muestran los planes municipales de desarrollo que, dicho sea de paso, tienen una perspectiva de seguridad ciudadana, porque el ciudadano es el centro de atención de estas políticas gubernamentales.

Sin embargo, el aumento de la violencia en estos municipios, por ejemplo, entre 2017 y 2020, el homicidio doloso en Ensenada incrementó casi 300 %. En 2020, primer año de la pandemia, en el que pasamos la mayor parte del tiempo confinados. Entonces, por este primer panorama, ¿qué nos

dice como analistas o investigadores este escenario que acabamos de comentar?

En un primer momento, que es un fracaso de implementación de las estrategias de seguridad, una respuesta *a priori*; y en un segundo momento, quedarnos solo con la primera sentencia es un error, debido a que hay más aristas involucradas. Aunque la respuesta de no alcanzar los objetivos trazados en los planes municipales conlleva respuestas ya muy conocidas y que ya hemos repetido mucho en esta primera jornada, que es el uso de la fuerza a través del Ejército o la Guardia Nacional.

Ante el uso de la fuerza, todas las demás estrategias de seguridad ciudadana que buscan proteger la seguridad de las personas, atender las amenazas como el delito y la violencia, quedan eclipsadas ante la urgencia y los niveles cualitativos de violencia en esos territorios como Tijuana y Ensenada. Entonces, aquí resulta prudente cuestionar en qué nivel de prioridades queda el trabajo de alcanzar una verdadera seguridad ciudadana en la agenda pública en estos municipios.

En este punto es donde quisiera ser un poquito más incisivo sobre los retos de la seguridad ciudadana y la incidencia delictiva. Porque, como estudiosos de la seguridad, no se debe perder de vista que ante los niveles de urgencia de la incidencia delictiva el Estado, como tal, siempre contará con facultades centralistas para defender o hacer valer el Estado de derecho. De ahí que esto sea uno de los principales retos de la seguridad ciudadana, de los territorios subnacionales, pues frente a los problemas que la seguridad ciudadana no puede atender, siem-

***Ante el uso de la fuerza,
todas las demás
estrategias de
seguridad ciudadana...
quedan eclipsadas
frente la urgencia.***

Hay una constante demanda al sistema político por tener una democracia que brinde seguridad, desarrollo y paz social.

pre se ha recurrido a las acciones militarizadas.

Esto, en sí mismo, muestra una contradicción de la fase preventiva y el rol de la seguridad ciudadana que los planes y estrategias municipales

promueven. Entonces pareciera un círculo vicioso del que no se ha podido salir. Y bueno, las cifras que se han mostrado ya lo comprueban. Pero incluso si las autoridades diseñan sus planes municipales de desarrollo, éstos tienen o deberían tener presente que la seguridad ciudadana involucra la responsabilidad y cooperación público-privada. Y otra pregunta, ¿Y realmente hay corresponsabilidad a nivel subnacional para fomentar y construir seguridad ciudadana?

He observado, como investigador, que al momento de analizar la seguridad ciudadana y la incidencia delictiva en Baja California es precisamente eso que acabo de mencionar; hace falta el tema de la corresponsabilidad entre todos los actores involucrados. Por ejemplo, si cuestionamos el papel de la ciudadanía y preguntamos qué tan involucrados están en la tarea de sumar para que sus entornos sean más favorables, siempre vamos a encontrar una buena disposición, seguramente. Pero faltan puentes o mecanismos que realmente impacten el sentir de la percepción de la seguridad, es decir, que realmente se vea que las autoridades gubernamentales están comprometidas a mejorar la percepción de seguridad. ○ el decaimiento urbano, por ejemplo. Bien se haría, entonces, en reconocer que existe desafección entre ciudadanía y autoridades gubernamentales. ○ si se quiere decir de otra manera, hay una

constante demanda al sistema político por tener una democracia que brinde seguridad, desarrollo y paz social.

Esto lo menciono porque quisiera dejar claro que, en la tarea de hacer frente a la incidencia delictiva, se debe reconocer que el involucramiento y la participación ciudadana es una asignatura pendiente todavía por parte de las autoridades gubernamentales y de las instituciones encargadas de fomentar los valores cívicos y democráticos, es decir, todos formamos parte de en un mismo sistema y tenemos que trabajar para el mismo lado. Esto lo menciono porque alguna relación debe tener el hecho de que Baja California, siendo uno de los estados más inseguros del país y con municipios como Tijuana y Ensenada en la lista de los más violentos del mundo, sea de las entidades que menos participación ciudadana tiene en el país.

Me llamó mucho la atención el caso de Tijuana y la elección de 2013, creo. Ganó el alcalde con ochenta mil votos y una lista nominal de un millón y fracción. Entonces, ya para cerrar, quiero volver a hacer hincapié en la seguridad ciudadana. Si como sociedad queremos tener mejores panoramas en torno a la incidencia delictiva, requerimos sumar a las y los ciudadanos. Lo que he trabajado un poco se reduce al tema de la formación de ciudadanía para la participación, ello a través del fomento de habilidades y capacidades orientadas al cuidado mutuo y el respeto a la dignidad humana, así como al desarrollo de capacidades organizativas que permitan fortalecer el tejido social.

Asimismo, trabajo social y participación comunitaria, esto se refiere a crear dinámicas individuales y colectivas que

El involucramiento y la participación ciudadana es una asignatura pendiente todavía por parte de las autoridades.

permitan la generación de la cultura de la prevención a través de la participación comunitaria. Eso ayudaría a incrementar el sentido de corresponsabilidad social debido a que las personas tendrían mayor intervención en los asuntos públicos, lo cual acrecentaría, de alguna manera, la legitimidad de las autoridades municipales, o sea, ver que las autoridades están preocupadas o interesadas en que la ciudadanía participe.

Sin embargo, la tarea no es fácil, pero tenemos casos de éxito en México. Aquí mismo, hace un momento, se expuso una gráfica que mostraba en color rojo los estados con niveles de inseguridad y aparecieron casi todos los del norte. El único estado que estaba en blanco, sin una mancha roja, era Coahuila. Tenemos casos de éxito en nuestro país, pero a veces la narrativa y la agenda sistémica conlleva que nos centremos únicamente en parte del panorama que nos toca vivir.

Gracias por la invitación.

Jornada 2

**SITUACIÓN Y ENFOQUE
DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
EN MATERIA DE SEGURIDAD**



MESA 4
**Enfoques de política pública,
prevención de control y represión,
sistema penal, penitenciario y
reinserción**

Mtro. Iván de la Garza Santos

*Profesor e investigador de la
Facultad Libre de Derecho de Monterrey,
consultor en Seguridad y Justicia y Reforma Penal*

Jueza Alma Arriaga Miguel

*Jueza de Primera Instancia
del Poder Judicial del Estado de México*

Mtro. Pablo Vázquez Camacho

*Subsecretario de Participación Ciudadana
y Prevención del Delito de la Secretaría
de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México*

Lic. Estefanía Vela Barba

Directora Ejecutiva de Intersecta

Lic. José Luis Calderón Ríos

*Director General de Políticas Públicas
de Derechos Humanos
Secretaría de Gobernación*

Moderador

Sen. Emilio Álvarez Icaza Longoria

Secretario de la Comisión de Derechos Humanos

APERTURA DE MESA



Sen. Emilio Álvarez Icaza Longoria

Secretario de la Comisión de Derechos Humanos

Buenos días a todas y todos, una grande alegría tenerlos acá en el Senado de la República.

Muchas gracias a quien amable y generosamente comparten su tiempo con nosotras, con nosotros para debatir un tema que nos duele, que nos puede, que nos identifica.

La Jornada 2 tiene como centralidad, la situación y el enfoque en políticas públicas en materia de seguridad. Diré algunas palabras de lo que pienso acerca de esta jornada que busca examinar la importancia de que existan, primero diagnósticos certeros y focalizados, así como políticas públicas diferenciadas e innovadoras para atender las múltiples problemáticas de inseguridad.

Por ejemplo, se requieren enfoques y soluciones para reconocer una nueva categoría de análisis de contexto en relación con las redes criminales transnacionales y los pactos de impunidad que las preservan y empoderan, de los delitos del fuero común que afectan el día a día de la gente, situaciones que exigen prevenciones sociales y sectoriales de la violencia

y del delito: salud, educativo, territorial u otros que afectan a un sector de la población en específico como la violencia de género o los crímenes de odio.

Lo anterior, además debe inscribirse en la perspectiva del ejercicio pleno de derechos para todas y todos, la participación ciudadana, el derecho a acceder a la justicia, a la verdad, a la reparación, entre otros.

Hay varias preguntas disparadoras, mas cada una de las personas hará su intervención desde su particular concepción.

¿Cuáles son las políticas de seguridad en México?, ¿cuáles son los enfoques de las distintas políticas de seguridad y cuáles sus debilidades y fortalezas?, ¿qué enfoques y experiencias internacionales arrojan las lecciones para nuestro país?, ¿qué reformas legales pueden contribuir para afrontar los retos de la delincuencia? Nosotros, vemos los indicadores, la verdad, estamos muy mal. Al inicio de la Legislatura LXIV, acordamos un pacto político para la creación de una Guardia Nacional inequívocamente civil, pacto traicionado por el gobierno que la conformó con una naturaleza militar en toda su extensión y, cuando uno ve el informe de la Guardia Nacional militarizada que tenemos, y encontramos que solo seis personas detenidas fue derivado de un trabajo de investigación, algo está mal en la idea de que los militares hacen un trabajo eficiente por la seguridad pública; y si vemos cifras de feminicidios y homicidios dolosos, con independencia de lo que corresponde como Estado mexicano, no me refiero al gobierno federal, sino al Estado, una de cuyas razones principales de existencia es la seguridad, las cosas no están bien. Por eso que el Instituto Belisario Domínguez y que el Senado hagan esta discusión, me parece vital.



MTRO. IVÁN DE LA GARZA SANTOS. profesor e investigador de la Facultad Libre de Derecho de Monterrey, consultor en Seguridad, Justicia y Reforma Penal.

LA POLÍTICA de persecución penal como *instrumento para la priorización* ESTRATÉGICA

Mtro. Iván de la Garza Santos

Muy buenos días tengan todas y todos ustedes. Antes que nada, agradezco la invitación para participar en este evento, es un verdadero honor ser parte de este ejercicio horizontal para analizar qué se está haciendo bien y qué se puede hacer mejor en el tema de seguridad y justicia.

Con el objetivo de reflexionar sobre los temas de seguridad me enfocaré en dos de las preguntas que nos fueron planteadas: ¿cuáles son las políticas de seguridad en México? y ¿qué enfoques de las experiencias internacionales arrojan lecciones para nuestro país? En ese sentido, hablaré acerca de las políticas de persecución penal, es decir, dentro de todas las políticas de seguridad que pueda haber me referiré, específicamente, al tema de política de persecución penal.

¿Qué es la política de persecución penal? Es una pregunta válida ya que existe una confusión entre política criminal, planes de persecución penal, planes estratégicos de fortalecimiento institucional, entre otros conceptos.

Es indispensable reconocer que no existe un consenso sobre la definición de política de persecución penal. Incluso, lo que en distintos países de la región ha sido denominado como tal, podemos observar documentos muy variados en cuanto a extensión, alcance y contenidos. A pesar de esta limitación,

nos parece indispensable proponer una definición que incluya los elementos que consideramos como indispensables. En ese sentido, proponemos la siguiente:

Primero, la política de persecución penal es un documento normativo, eso es muy importante aclararlo porque a veces se piensa que las órdenes de la persona titular de la Fiscalía o de quienes tienen una función de mando son la política de persecución y esto no puede ser así. La política de persecución penal tiene que ser un documento por escrito, además debe ser normativo, no como una ley en sentido formal, sino me refiero a un documento que busca normar la conducta de los operadores del sistema de justicia penal con particular énfasis en la Fiscalía.

¿Qué contiene una política de persecución penal? En principio los objetivos estratégicos a alcanzar a través de la misma, también debe contener el marco general regulatorio para que los casos se orienten a la obtención de resultados óptimos, conforme a las prioridades institucionales y el uso eficiente de los recursos.

Además, si bien su elaboración y emisión corresponde a las fiscalías, como toda política pública democrática, debe contar con la participación de las otras instituciones del sector de seguridad y justicia, así como de las organizaciones de la sociedad civil, sobre todo, aquellas que trabajan temas relacionados con las funciones del ministerio público.

Esta es la definición en general y sobre ella nos iremos refiriendo en los siguientes minutos.

Ahora bien, para complementar el concepto anterior, es importante aclarar que la política de persecución penal no es la política criminal. A ésta le corresponde especificarla, en principio, al Poder Legislativo mediante la tipificación de con-

ductas y, a partir de ahí, a través de una serie de acciones sobre todo encabezadas por el Poder Ejecutivo y otras autoridades. En cambio, la política de persecución penal sí es un documento que le corresponde emitir exclusivamente a la Fiscalía que es quien encabeza dicha persecución.

También hay que diferenciar la política de persecución penal de los planes estratégicos de las fiscalías, puede haber muchos planes estratégicos de fortalecimiento respecto de la certificación, de la capacitación, de remodelaciones, pero la política de persecución penal está enfocada exclusivamente en eso.

Más allá de los problemas conceptuales lo que necesitamos tener claro es que estas políticas deben hacer por lo menos tres cosas:

1. Impulsar un enfoque estratégico de la persecución penal.
2. Considerar la reducción de la impunidad como una de sus principales metas. Cuando vemos los números del Estado mexicano, de sus entidades federativas, nos damos cuenta de que hay un problema muy serio con la impunidad; además
3. La política de persecución penal tiene que ser consistente con la política criminal o, en el mejor de los casos, con algún tipo de política para la gestión de la conflictividad. Consideramos que este punto resulta relevante en el contexto de la autonomía constitucional de la que gozan muchas fiscalías de las entidades federativas, incluyendo la Federación. La autonomía del ministerio público no implica que esta institución es un Estado

La política de persecución penal tiene que ser consistente con la política criminal.

dentro de otro Estado, es decir, la autonomía no es para eso y tan es así que la política de persecución penal en realidad es una forma de ejecución de la política criminal del Estado mexicano.

De los tres puntos anteriormente señalados, me enfocaré en el primero, es decir el referente a la persecución penal estratégica.

El punto de partida para ser estratégicos es tener claras las prioridades. Comprendo que seguimos jugando con conceptos abstractos. ¿Qué quiere decir priorizar? ¿Cómo la actividad de priorizar ayuda a ser estratégico? Las respuestas no son sencillas, porque aun cuando la priorización no es una actividad nueva en las fiscalías, cuesta trabajo desarrollarlas conforme a un ejercicio consciente y crítico.

Sin la intención de agotar el debate proponemos que la priorización sea pensada desde tres dimensiones:

- a) La primera, se refiere a la definición de los objetivos estratégicos de la persecución penal;
- b) La segunda, es la priorización mediante la caracterización de fenómenos criminales prioritarios; y
- c) La tercera, es que la priorización debe permitir hacer un uso eficiente y planeado de todas las soluciones procesales.

Iniciemos con la primera dimensión: la definición de los objetivos estratégicos. Su construcción parte de una pregunta que parece una obviedad, pero no lo es, ¿para qué quiero la persecución penal? Esta pregunta es difícil de responder porque con frecuencia nos concentramos en el castigo, y éste es una consecuencia de la persecución penal, pero no puede ser el ob-

jetivo en sí mismo. ¿De qué le sirve a la víctima el castigo de la persona responsable? ¿Cómo el castigo nos permite construir una comunidad menos violenta? No propongo la abolición de la pena, ni nada por el estilo, lo que digo es que el objetivo estratégico tiene que ir más allá de la idea de castigo, debe conectar con los objetivos del artículo 20 constitucional, la persecución penal nos debe ayudar a esclarecer el hecho, proteger al inocente, reparar el daño y procurar que el culpable no quede impune.

Cito un ejemplo: en la política de persecución penal de la Fiscalía de Sonora señalaron como objetivo estratégico “debilitar la capacidad financiera de las personas u organizaciones que obtienen un lucro a través de la comisión de delitos”. Fíjense qué objetivo estratégico tan interesante porque, aunque puede parecer una obviedad, desde el momento en que la institución dice: “para mí eso es importante”, empieza a replantearse hasta cómo hacen las investigaciones, porque no se trata, por ejemplo, de investigar nada más para buscar la sanción o el castigo sino dentro de la planeación de la investigación, es más hasta dentro de la construcción de la teoría del caso tendría que existir un apartado específico relacionado tal vez con decomisos, o bien, optar por una vía paralela como es la extinción de dominio.

Pasemos a la segunda dimensión de la priorización relacionada con la caracterización de los fenómenos criminales prioritarios. Para esto, es preciso pensar que la persecución penal estratégica debe de ir más allá de los tipos penales.

***No se trata...
de investigar
nada más para buscar
la sanción o el castigo
sino dentro de la
planeación
de la investigación.***

La reducción de la impunidad no se logra aumentando los delitos, sino identificando cuáles son el tipo de conductas que conllevan un mayor daño.

Aprovecho este momento para retomar otra de las preguntas que se nos planteaban por parte de los organizadores del foro ¿qué puede hacer el Poder Legislativo en temas de políticas públicas de seguridad? Un buen inicio sería abandonar el fetichismo legislativo, no todo se resuelve modificando y agregando más delitos al Código Penal. La reducción de la impunidad no se logra aumentando los delitos, sino identificando cuáles son el

tipo de conductas que conllevan un mayor daño o riesgo para las personas y la comunidad.

La priorización conforme a fenómenos delictivos nos permite identificar cuáles son las características de los casos que obligan a la fiscalía a actuar con una mayor intensidad y, en su caso, a dar un trato diferenciado en la investigación. Ya no se trata simplemente de decir que el robo de vehículo es un delito de alto impacto, así en términos generales, sino de entender cuáles son los patrones en el tipo de imputado o contexto que hacen que ciertos casos de este tipo de robo deban ser tratados como prioritarios. Lo mismo podemos decir de casos relacionados con violencia familiar, pues no se trata de hablar de la violencia familiar como un todo, sino como un fenómeno criminal complejo en donde se debe considerar el tipo de violencia, las características personales de las víctimas y el agresor, el riesgo de revictimización, entre otros.

En este sentido, la caracterización de fenómenos criminales permite identificar cuáles son los casos que objetivamente requieren una atención priorizada, lo cual es fundamental sobre todo en delitos de alta incidencia. Esto no quiere decir

que los casos comunes no serán atendidos, sino que deben existir mecanismos especializados para los casos que requieran un trato diferenciado en su investigación y persecución.

Finalmente, tenemos la tercera dimensión, la cual se relaciona con la necesidad de priorizar por el tipo de solución. Para ello, es preciso entender que las salidas procesales tienen un distinto nivel de complejidad y que la solución está asociada con una mayor necesidad de recursos. Así, no es igual de complejo y no requiere la misma cantidad de recurso el acuerdo reparatorio que la suspensión condicional, el procedimiento abreviado que un juicio oral. Por esta razón, para tomar el control de la carga de trabajo, el ministerio público debe tener interés en impulsar la solución procesal que más convengan al caso en concreto, pero también atendiendo a las prioridades institucionales y a los ya señalados fenómenos criminales prioritarios.

En conclusión, la política de persecución penal es una de las más importantes políticas de seguridad del Estado. Contar con una política de este tipo permitirá a las fiscalías realizar una persecución penal estratégica que cumpla con objetivos institucionales y que atienda eficazmente los fenómenos criminales que generan un mayor daño o riesgo para las víctimas y la sociedad.

Estas políticas nos permitirán sentar las bases para lograr una investigación criminal que equilibre eficiencia y eficacia, y, sobre todo, que logre disminuir la impunidad en el país.

No quisiera perder la oportunidad para señalar algo sobre la prisión preventiva oficiosa: no hay nada menos estratégico

***No hay nada
menos estratégico
que la prisión
preventiva oficiosa,
porque es la antítesis
de la persecución
penal estratégica.***

No significa que hay víctimas de primera y de segunda calidad o nivel.

que la prisión preventiva oficiosa, porque es la antítesis de la persecución penal estratégica. Por lo tanto, además de implicar una clara violación a los derechos fundamentales, es un completo despropósito para la eficacia en el funcionamiento del sistema de justicia penal.

Quisiera puntualizar que esta vinculación entre toda política de persecución penal debe de impulsar una persecución penal estratégica, y en ello hay un concepto fundamental: la priorización. Sé que se ha hablado mucho de esto en temas sobre todo relacionados con investigación y persecución penal. Pero hay que imaginarse, pensar realmente en cuál es el impacto operativo, cuál el impacto práctico de la priorización; cuando una fiscalía prioriza, no significa que hay víctimas de primera y de segunda calidad o nivel, simple y sencillamente, lo que reconoce es algo que ya comentaba hace un momento la profesora Estefanía Vela acerca de ciertos casos que si son atendidos de la misma forma resultarán en una ausencia de tutela de los derechos de las personas que requieren un trato diferenciado, por ejemplo, en el caso de las víctimas.

Pero también implica una omisión, por ejemplo, llevar ciertos casos que, por el tipo de imputado o por el contexto en el que se realizan, requieren también un enfoque diferenciado en su atención.

Pongo algunos ejemplos, cuando hablábamos hace un momento sobre los objetivos estratégicos de la persecución penal, eso es priorizar; es tan sencillo, simplemente se está diciendo que, entre todas las cosas que podría declarar sobre qué le interesa hacer con la persecución penal, la Fiscalía declara estas cuatro o cinco cosas. Son mis objetivos estraté-

gicos y eso es lo que tendría que estarse evaluando, por ejemplo, eso lo pongo también a consideración para que, en el caso de la Fiscalía General de la República, que tiene que presentar una política de persecución penal, desde el Senado de la República se pudiera llevar a cabo una evaluación respecto del cumplimiento de dicha política.

Un segundo nivel de priorización tiene que ver cuando se realiza conforme a ciertos temas que se identifican como esenciales o ciertos fenómenos criminales que se identifican como prioritarios, les pongo un ejemplo de un estado con el que estamos trabajando.

Ahí se identificó que de repente las detenciones de adolescentes que cometían robo a casa-habitación subieron, digamos que habían tenido un incremento más o menos consistente, pero subieron incluso desde la complejidad como se ejecutaba el robo, ya no era que robaban desde la cochera, sino más aventados, entraban a la casa cuando había gente adentro, incluso estaban replicando tipos de robo a casa-habitación que más bien estaban, o sea, típicamente desarrollaban adultos, como cuando buscan las cajas fuertes, por ejemplo.

La hipótesis de la Fiscalía es que hay una organización de adultos que está detrás de los adolescentes, entonces, declara esto como una temática prioritaria y dice: “cuando a mí me llegue un adolescente detenido por un robo a casa-habitación y yo identifique en el robo a casa-habitación, en el caso en concreto, no en el delito”. Por eso decía que hay que trascender al delito.

Cuando ellos identifiquen el caso, estas características, ese adolescente más que ser un objeto de la persecución penal, en el sentido de que antes de pensar en sancionarlo, se trata de entender qué es lo que está detrás de él, y entonces en

***No significa
que hay víctimas de
primera y de segunda
calidad o nivel.***

última instancia ese adolescente tal vez se puede ver beneficiado con algún otro tipo de solución procesal o un criterio de oportunidad o simple y sencillamente que se prescinda de la acción penal en su contra para tratar de entender quié-

nes son los adultos que están utilizándolo.

Este es como un ejemplo de las implicaciones prácticas que tiene la persecución penal estratégica y la necesidad de adoptar un enfoque diferenciado, igual lo podemos encontrar en otro tipo de casos, por ejemplo, la violencia familiar, donde también es muy importante ir más allá de los delitos de alto impacto, esa es una categoría que dice todo y nada, hay que ir un poco más allá y tratar de entender cuál es el fenómeno criminal. Esto es, en realidad, lo que me interesa perseguir con un enfoque diferenciado.

Por ejemplo, en el caso de la violencia familiar, si nosotros decimos que ésta es una prioridad, pues en realidad no estamos haciendo mucho porque la violencia familiar en el fuero común implica una tercera parte de la incidencia más o menos.

Si nos vamos a eso y los robos resultaría que entre los robos y la violencia familiar dos terceras partes es prioritario, lo cual quiere decir que nada es prioritario, cuando la mayor cantidad de casos son prioritarios quiere decir que nada lo es.

Por tanto, en el caso de violencia familiar, en particular, se puede utilizar un enfoque diferenciado que tiene que ver cuando existe una violencia de alto riesgo, en donde la integridad de la víctima corre un peligro especial por el contexto en el que se da.

Entonces, quisiera hacer la precisión de que cuando se habla de política de persecución penal y persecución penal estratégica estamos hablando, necesariamente, de priorización pero una priorización enfocada en las características específicas de los casos.



Gracias.



JUEZA ALMA ARRIAGA MIGUEL. Jueza de Primera Instancia del Poder Judicial del Estado de México.

SISTEMA PENAL *Penitenciario y* REINSERCIÓN

Jueza Alma Arriaga Miguel

Buenos días a todas y todos. Primeramente, me gustaría agradecer al Instituto Belisario Domínguez la invitación a este foro, para hablar sobre el tema de justicia penal penitenciario y reinserción, como juzgadora del Poder Judicial del Estado de México.

Sabemos que desde el 18 de junio del 2016 ya opera en todo el país un nuevo sistema de justicia penal, su implementación es una muestra de lo que puede lograrse cuando México trabaja en unidad.

El buen funcionamiento del sistema de responsabilidad de todas y todos implica un cambio cultural que requiere responsabilidad de gobierno, sociedad civil, medios de comunicación y centros educativos.

El sistema de justicia penal privilegia la reparación del daño a las víctimas, refuerza el debido proceso, fortalece la presunción de inocencia y propicia la reconstrucción del tejido social.

Por otra parte, me permito referir que el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su párrafo segundo, que el sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad, procurar que no vuelva a delinquir, que se observen

***Se requiere...
un andamiaje
normativo coherente
que vincule la
reinserción
con procesos de
prevención del delito
y atención a víctimas***

para él los beneficios que señala la ley; además, las mujeres deberán cumplir sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

El sistema penitenciario se encarga de vigilar que a las personas que por alguna razón se encuentran privadas de su libertad en los distintos centros penitenciarios, así como

en los centros de internamiento y de atención juvenil se les garantice y gocen de todos sus derechos, con excepción de aquellas que legalmente han sido limitadas como sucede con la prisión preventiva.

Las políticas de reinserción social se cuentan entre los grandes retos de la agenda de justicia de derechos humanos en México por lo que, en el marco de la estrategia nacional de pacificación, podrían ser piedra angular para la transformación de nuestras sociedades.

Es cierto que tanto la reforma constitucional en materia de justicia penal, seguridad pública de 2018, como la publicación de la Ley Nacional de Ejecución Penal, han introducido avances importantes en los que prevalecen las obligaciones del Estado de garantizar los derechos de las personas, durante el proceso de ejecución de la pena y restitución del ejercicio pleno de sus derechos y de las libertades, una vez que han culminado la sanción impuesta; sin embargo, es imposible negar que aún existen brechas que deben ser cerradas para lograr que estos principios se concreten en la realidad.

Por ello se requiere un diseño institucional que fomente la acción coordinada de las instancias involucradas en el proceso

de reinserción, así como un andamiaje normativo coherente que vincule la reinserción con procesos de prevención del delito y atención a víctimas, fortaleciendo así el proceso de justicia transicional desde una perspectiva de justicia social.

La no repetición de los actos violentos es fundamental para lograr la pacificación que tanto ansiamos en el país, por eso es fundamental trabajar con las personas que han cometido algún delito con el fin de disminuir la exclusión y vulnerabilidades que enfrentan al salir de prisión.

En tal sentido, es necesario comenzar a construir una política de reinserción social con un enfoque transversal, especializado, de género y de protección a los derechos humanos. Considero que en el caso mexicano existen por lo menos más de dos dimensiones sobre las cuales se debe empezar a trabajar.

- a) Una, consolidar el proceso de atención individualizado de reinserción social y
- b) Dos, involucrar a diferentes instituciones gubernamentales de servicio privado y de la sociedad civil en retroceso de reinserción y fortalecer el marco normativo de las políticas de reinserción social.

Responder a la grave problemática de la violencia, en sus múltiples manifestaciones en México, requiere de una estrategia integral del Estado que garantice el acceso a la justicia, la verdad, la reparación del daño y sobre todo la no repetición, como ya indiqué, de actos violentos.

Las políticas de reinserción social en México tienen todavía un largo camino por recorrer para alcanzar los objetivos de restablecimiento de derechos y prevención de la reincidencia.

Es fundamental entender que la integridad de los programas de reinserción requiere un diseño coherente en el que

Resulta imprescindible que el Estado mexicano... debe crear un organismo que tutele el sistema penitenciario

deben involucrarse distintas instancias de gobierno en colaboración con la sociedad civil y el sector privado.

Para combatir la reincidencia delictiva a que están expuestos los liberados, es necesario desarrollar nuevas estrategias basadas en la fraternidad, solidaridad, humanismo,

comprensión y respeto para hacer realidad el alejamiento del delito, desarrollar el potencial humano, eliminar estigmas, prejuicios y la discriminación de las personas puestas en libertad a través del enfoque humanista.

Se debe generar un modelo de reinserción social exitoso que produzca acciones de empleo fijo o estable, ingresos con estabilidad presente y futura, integración cultural, alto grado de formación y cualificación, capacidad, iniciativa, motivación, optimismo, buena salud, fuertes relaciones familiares y sociales, etcétera, con el propósito de que los liberados mantengan y disfruten de su libertad siendo ciudadanos útiles a sí mismos, a la sociedad y respetuosos de la ley.

Trabajar en la reinserción social como una forma de garantizar la no repetición de actos violentos debe ser una exigencia de la víctima, un derecho de las personas que han cometido un delito y una prioridad del gobierno en el proceso de pacificación.

Bajo este panorama, en mi opinión, resulta imprescindible que el Estado mexicano, como garante y protector de derechos humanos, debe crear un organismo que tutele el sistema penitenciario como lo dispone el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 7, inciso a), apartado I del Pacto Internacional de Derechos

Económicos Sociales y Culturales del Estado del que México es parte y que le resulta vinculante a partir del 23 de junio de 1981.

Ahora bien, continuando con la idea del maestro Iván he decirles que, en mi experiencia como Juez del Poder Judicial del Estado de México, efectivamente los adolescentes son utilizados por los grupos criminales para cometer conductas delictivas y es un gran problema porque realmente con la Ley de Ejecución y Vigilancia para Adolescentes la pena mayor es de cinco años.

Es por ello que se ha incrementado la delincuencia juvenil, por lo tanto, considero que, como dice el ponente anterior, debemos trabajar en la prevención, sobre todo en la prevención de delitos, es lo más importante porque cuando llegan a prisión puedo decirles que realmente la reinserción es el problema más complicado que tenemos en el Gobierno de México.

¿Por qué? Porque no se les dan las oportunidades que en realidad deben tener para que se reinserten totalmente a una sociedad.

Por lo tanto, considero que este es un tema en el cual se debe trabajar arduamente para combatir la política criminal.

Hablando de política pública, considero que las estrategias que orientan la política pública son:

- Prevención del delito y reconstrucción del tejido social;
- Justicia penal eficaz;
- Profesionalismo y fortalecimiento de los cuerpos de policía;

***Cuando
llegan a prisión...
la reinserción es
el problema más
complicado que
tenemos en el
Gobierno
de México.***

- Transformación del sistema penitenciario, así como
- Promoción y articulación de la participación ciudadana.

¿Qué políticas públicas podrían emplearse para acabar con la inseguridad? Desde hace varias décadas se ha venido pidiendo una política de seguridad pública que tenga como ejes funcionales:

- Política gubernamental de desarrollo social;
- Activa participación ciudadana;
- Profesionalización de los cuadros de las corporaciones de policía, y
- Procuración e impartición de justicia.

Muchas gracias.

Sen. Emilio Álvarez Icaza Longoria

Muchas gracias a la Jueza Arriaga.

Probablemente el eslabón que se refiere al sistema penitenciario...

Jueza Alma Arriaga Miguel —Sí.

Sen. Emilio Álvarez Icaza Longoria —Tenemos ahí unas estructuras de corrupción y de resolución que en nada ayuda ni a los fines constitucionales ni sociales, ahí tenemos un problema severo, ¿no?

Jueza Alma Arriaga Miguel —Sí, la reinserción social es un...

Sen. Emilio Álvarez Icaza Longoria —Una parte de las amenazas de secuestros proviene de los reclusorios, desde ahí, se hacen llamadas para extorsionar simulando tener a un ser querido retenido ilegalmente. Un problema es el populismo punitivo con el que han querido resolver la incidencia de secuestros, delito de impacto directo contra la estabilidad de las y los ciudadanos, aumentando al absurdo las penas hasta 140 años, lo que genera incentivos perversos para la localización o sea de una persona secuestrada como de una que al no ser liberada, se convierte en desaparecida.

Muchas gracias.



MTRO. PABLO VÁZQUEZ CAMACHO. Subsecretario de Participación Ciudadana y Prevención del Delito de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México.

CONSTRUYENDO LA PAZ *en la* CIUDAD DE MÉXICO

Mtro. Pablo Vázquez Camacho

Antes que nada, quiero agradecer muchísimo al Instituto Belisario Domínguez y a su Secretario Técnico, el maestro Rodrigo Ávila por la invitación y desde luego al senador Álvarez Icaza por la moderación.

Y no quiero dejar de saludar a nombre del Gobierno de la Ciudad de México y de la Secretaría a mis compañeros de panel, a la Jueza Alma Arriaga, a la licenciada Estefanía Vela, al maestro Iván de la Garza y al licenciado José Luis Calderón. Es un gusto para mí, tanto en lo personal como en representación de la Secretaría de Seguridad Ciudadana y del Gobierno de la Ciudad, participar en estos foros que son de mucha importancia en el debate público sobre la seguridad y justicia en nuestro país.

La presentación que quiero hacer se refiere a la política de seguridad y justicia de la Ciudad de México, subrayando el enfoque de prevención de la violencia y del delito de esta política.

Creemos que en la Ciudad de México hay una historia que contar. En los últimos años vemos un descenso de casi veinticinco puntos porcentuales en la percepción de inseguridad entre la ciudadanía de la capital del país. Ello, de acuerdo con cómo se han portado los índices delictivos en los últimos años a nivel de percepción de inseguridad, que es un dato que registra el INEGI por medio de una encuesta de victimización

Todos los días se tiene que trabajar en la seguridad, no es un tema de recetas mágicas y que se terminen de un día para otro los problemas.

que se levanta anualmente y otra encuesta también que se hace de forma trimestral.

En cuanto a los homicidios –y es algo que se repite en muchos otros delitos–, pero desde luego es un buen indicador, como sabemos, por su falta de cifra negra y la importancia que tiene en términos de la seguridad en el país, más adelante- me referiré a eso.

En los últimos años, se observa también un descenso importante de dicho delito medido por el promedio diario, en la Ciudad de México. Pasamos de cuatro homicidios al día a tener en este momento poco más de dos, y un arranque en 2022 donde los homicidios diarios están por debajo de los dos diarios –enero y febrero de 2022.

Estos son los niveles más bajos en violencia homicida de los últimos casi veinte años en la Ciudad de México, desde luego sí, en un contexto de una pandemia, pero donde también en otras partes del mundo y en otras partes del país los homicidios han registrado incrementos importantes sobre todo a nivel internacional.

¿Qué o cuál es la historia que creemos que hay aquí? La primera, es una historia de trabajo y de una conciencia de que todos los días, así lo ha referido en muchas ocasiones el Secretario de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, que todos los días se tiene que trabajar en la seguridad, no es un tema de recetas mágicas y que se terminen de un día para otro los problemas. Desde luego es una historia de mucha conciencia de que todos los días hará y siempre hace falta por trabajar, sobre todo, en temas que siguen siendo un reto,

pero también es la historia de una política pública que al final las políticas públicas son decisiones políticas, es una historia de inteligencia, de coordinación, de mucho balance en la estrategia con un componente importante de trabajo en materia de prevención y atención social.

En la Ciudad de México somos muy conscientes de que la violencia y la delincuencia son un obstáculo, para que la gente pueda ejercer y disfrutar derechos, no solo la violencia y la delincuencia importan en sí mismas, importan también por todo lo que impiden a la ciudadanía.

Donde hay violencia no hay actividad económica; donde hay violencia hay dolor, costos y desgarré del tejido social.

En consecuencia, la violencia tiene que ser una prioridad de las políticas públicas en materia de seguridad no quiere decir que lo demás no importe, simplemente tenemos que hacer todo para encaminar los esfuerzos de coordinación, de recursos, inteligencia y trabajo con la gente hacia detener la violencia, desde luego en sus expresiones delictivas, los homicidios y las lesiones por arma de fuego que son dos elementos muy importantes, pero también en todas las otras expresiones invisibles en la relación con la comunidad.

Poner la violencia al centro, poner el trabajo con los generadores de violencia al centro es una decisión política, es una decisión que requiere voluntad y es una decisión que, increíble o a veces pareciera, no siempre se toma en todos lados, eso es lo primero.

Ahora, me referiré de manera amplia a los temas de prevención, pero también a una estrategia donde se ha buscado

Poner el trabajo con los generadores de violencia al centro es una decisión política... que... no siempre se toma en todos lados.

***Abatir
la desigualdad y la
exclusión en todas sus
manifestaciones y,
desde luego...
al acceso a la justicia.***

que la disuasión de las conductas sea efectiva conectando todos los componentes del sistema de justicia, poniendo un acento importante en la inteligencia y la investigación, en una reforma profunda de los cuerpos policiales y los cuerpos ministeriales, desde luego con un combate a la corrupción interno, real, significativo, apostando por vincular a las dos instituciones más importantes y centrales en este trabajo que son la Secretaría de Seguridad Ciudadana y las fiscalías, apostar por la inteligencia y por el bienestar de quienes realizan estas funciones.

Pero en la ciudad, una ciudad que como bien lo dice su comunicación es una ciudad de derechos, es una ciudad de innovación, somos muy conscientes que la disuasión no es lo único importante, sino que debe haber una política de prevención, de atención robusta a las causas que acompañe a este tipo de estrategias enfocándose, sobre todo, en dos cosas que son muy importantes que son: abatir la desigualdad y la exclusión en todas sus manifestaciones y, desde luego, abatir la desigualdad y la exclusión en lo que se refiere al acceso a la justicia.

Para trabajar en esta dimensión de atención a las causas, la Ciudad de México ha apostado por un modelo que, distinto a lo que sucedió en administraciones anteriores, no se habla de un programa globalizador único, con objetivos que a veces era muy difícil empatar o darles coherencia si no se tienen distintas estrategias para resolver los distintos problemas que tiene la ciudad en diversos territorios, una ciudad con realidades como muchas partes del país, con realidades diferentes a lo largo y ancho de su territorio.

Hay dos tipos de iniciativas, las primeras tienen que ver con aquellos programas o iniciativas que abren y promueven el ejercicio de derechos de forma universal, el objetivo central de estas estrategias no es *per se* el abatimiento de la delincuencia o la violencia. No estamos criminalizando a los programas sociales o solo valorándolos por su efecto en la delincuencia, son programas que buscan la apertura de derechos, pero esa apertura de derechos tiene un impacto preventivo en materia de educación, salud, empleo, derecho a la ciudad.

Por otro lado, hay una serie de iniciativas que sí están enfocadas específicamente a la reducción de violencia y delincuencia y que tienen en su diseño, de acuerdo con las prácticas internacionales con mayor validez o demostración empírica, el enfoque en las personas, los lugares y las conductas, portación de armas, por ejemplo, que son de mayor riesgo en la generación de violencia y delincuencia.

Es esta sintonía y esta sincronización entre la política social universal y la política focalizada la que creemos que ha dado buenos resultados.

Para referirme de manera breve a los dos tipos de programas que pondríamos, dentro de todo el abanico de prevención, los programas preventivos son por su naturaleza de apertura de derechos universales y tienden a la reducción de manera enfocada, tenemos por ejemplo todo lo que se ha hecho en materia de bienestar educativo en la ciudad, buscando entre sus competencias la de garantizar que niñas, niños y jóvenes puedan ir a la escuela, vayan a entornos escolares seguros donde se puedan enfocar a estudiar y no hacer ninguna otra cosa, con apoyo de becas, mejoras a los planteles escolares y la apertura de opciones de educación, prácticamente desde preescolar hasta la universidad de forma

pública, apostando en una misión que es volver a la educación pública la educación de mayor calidad en la ciudad.

PILARES, por ejemplo, que es una red de centros de educación y formación, una de las redes más grandes del país de este tipo; son centros comunitarios que están en las colonias menos favorecidas, muchas de ellas las más violentas también donde la gente puede encontrar servicios de altísima calidad de formación, lo mismo en preparatoria, talleres e incluso escuelas de código que funcionan como grandes articuladores de la comunidad.

Tenemos **Barrio Adentro**, que es otro esfuerzo de identificación y despliegue de servicios en territorio, todo un trabajo muy grande de economía social en la formación de cooperativas; es decir, programas que buscan, en sí, abrir derechos y que tienen un impacto porque terminan fortaleciendo comunidades y atendiendo a la gente que está involucrada en los procesos delictivos.

Y luego hay programas que sí tienen un foco, como decía, los de reducción, como **Sí al Desarme** y **Sí a la Paz**, la iniciativa de mayor envergadura en términos de recolección y canje de armas en el país con lo cual se busca retirar aquellas armas que a nivel doméstico pueden generar accidentes fatales o a veces situaciones muy lamentables.

Esta semana tuvimos un ejemplo de lo que puede ser el riesgo de tener armas en casa; esta política pública que todos los años levanta miles de armas de todo tipo de calibre es, sin duda, una política muy importante y una de las más ambiciosas en el país.

Y hay otros programas como **Reconecta con la Paz** que coordina específicamente la Secretaría de Seguridad Ciudadana donde trabajamos con jóvenes que son puestos a disposición

del Ministerio Público, cuando les dictan suspensión, porque así lo amerita su delito, pasan a un proceso integral de cumplimiento de medida en libertad donde tienen trabajo comunitario, apoyo socioemocional y también apoyo a sus familias, etcétera, hacen una serie de actividades orientadas a prevenir la reincidencia pero también a garantizar sus derechos.

La apuesta por la policía es... por hacer muy clara la facultad y capacidad de investigación.

Alto al Fuego, que es la primera iniciativa en México y una de las pocas a nivel de Latinoamérica que utiliza la metodología de disuasión focalizada que, por mucho, será en este momento la metodología con mayor evidencia en cuanto a su potencial de reducir violencia armada a nivel comunitario.

Como decíamos, la política pública es ante todo una decisión o lo que está antes de ella misma y son decisiones evidentemente de carácter político, pero también de carácter técnico.

Hablábamos de cuáles han sido esas decisiones que creemos han tenido un efecto positivo en la Ciudad de México y en lo que pueda faltar todavía por hacer; una de ellas es la apuesta por la policía que no se limita solamente a dotar de recursos o tiene una dimensión material, la apuesta por la policía es por sus facultades, en el caso específico de la Ciudad de México, por hacer muy clara la facultad y capacidad de investigación de la policía como auxiliar del ministerio público lo que ha ayudado mucho a reducir ese embudo que genera normalmente impunidad, además de cómo se pueda o no ejecutar con mayor o menor pericia la investigación.

La apuesta por la policía es por recursos, por una carrera policial, por su gente, por balancear y cerrar brechas de

Se puede prevenir mucho si fusionamos o hacemos trabajar en la misma mesa a las estrategias sociales y a las disuasivas.

género adentro de la corporación, es también una apuesta por investigarla internamente y buscar, desde luego, que las policías civiles o quienes cumplan las funciones de policía rindan cuentas, sean transparentes y esos controles internos se complementen con monitoreos externos.

Todo eso es la apuesta por la policía y creo que en cualquier política de seguridad exitosa tiene que haber esa decisión como preámbulo.

Lo siguiente y refiriéndome un poco a lo que decía mi compañero sobre la priorización, poner algo en primer lugar es decidir también y hacerlo sobre atender la violencia, en caso de persecución, perseguir. Asimismo, en cuanto a las estrategias de prevención, dirigir la fuerza social del gobierno hacia ciertos grupos y personas en específico también es una decisión. Es claro que no todas las personas tienen la capacidad de ser igualmente tóxicas en una comunidad pues no todas las personas son iguales, me refiero a generadores de violencia en torno al daño que pueden generar.

En tal situación se puede prevenir mucho si fusionamos o hacemos trabajar en la misma mesa a las estrategias sociales y a las disuasivas. Personalmente, trabajando muchos años en temas de prevención, fue un enigma por qué las áreas de prevención no tenían acceso a las mismas herramientas que las áreas de inteligencia policial para atender a las mismas personas con y poder desmovilizar los procesos de violencia juntos.

Creo que lograr eso en una mezcla de priorización, balance, persona, verdadera integración entre las estrategias, es algo muy, muy importante.

Solo y atendiendo también a lo que comentaba la jueza, enfocar a lo que podemos denominar las poblaciones de mayor riesgo, pero enfocarnos sobre todo en las que tienen ya una manifestación expresa de cometer delitos sin estarle adivinando hacia el tema, presagiando –que muchas veces significa criminalizando a jóvenes por sus factores de riesgo–, sino verdaderamente enfocarnos en aquellas personas que han tenido contacto con todos los asegunes que esto pueda tener, pero que igualmente han tenido contacto con el sistema y ahí dirigir la fuerza social para prevenir la incidencia y garantizar derechos, creo que también es una apuesta y esa es una decisión y un reto que hace la reinserción. Inclinarsse por la reinserción tiene que ser una prioridad para el país y, desde luego, para todos los gobiernos locales.

***Inclinarse
por la reinserción
tiene que ser una
prioridad
para el país y,
desde luego,
para todos los
gobiernos locales.***

Esto es solo un breve resumen de cómo se está enfocando la política de seguridad con esta noción de balance y también de apertura de derecho.

Muchas gracias.



MTRA. ESTEFANÍA VELA BARBA. Licenciada y maestra en Derecho por el ITAM y la Universidad de Yale, EUA. Directora Ejecutiva de Intersecta, organización feminista que se dedica a la investigación y promoción de políticas públicas para la igualdad. Es investigadora, docente y activista por la igualdad. Su trabajo se enfoca al derecho a la no discriminación y las políticas públicas para hacerlo efectivo.

Ha publicado, entre otros, el libro *La discriminación en el empleo en México* (Instituto Belisario Domínguez y Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México, 2018) y el informe *Claves para entender y prevenir los asesinatos de las mujeres en México*, un trabajo colaborativo entre la organización Data Cívica y el Área de Derechos Sexuales y Reproductivos del CIDE (México, 2019).

Ha impartido por varios años la materia “Derechos sexuales y reproductivos” en el CIDE, donde fue coordinadora académica del Diplomado “Género, sexualidad y derecho”, que se impartió en cinco ocasiones, entre 2015 y 2018. En el ITAM, impartió el Seminario de Derecho Familiar en 2018. Y, junto con Lucía Núñez, coordinó las dos ediciones del Seminario sobre Críticas al Feminismo Punitivo, que se ofreció en el Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir.

Además, ha publicado artículos en medios como *The New York Times* en español; *Nexos*; *Letras Libres*; *El Universal*; *Vice* en español, *Reforma* y *Marie Claire*. Con *Vice*, en 2017, participó en el proyecto “Familias Diversas” (mini documentales sobre la diversidad familiar en México).

LA SEGURIDAD PÚBLICA *con perspectiva de* GÉNERO

Mtra. Estefanía Vela Barba

Buenos días. Quiero empezar agradeciendo la invitación del Senado y particularmente del Instituto Belisario Domínguez para ser parte de este evento.

Me gustaría enfocar mi presentación en algunas de las ideas que, desde Intersecta, hemos identificado como cruciales para garantizar lo que creo nos une a todos y a todas aquí: queremos seguridad, queremos bienestar, queremos igualdad; y, por otro lado, me gustaría también enfocarme en algunas ideas que, también desde Intersecta y creo que aquí hay coincidencias, son vías problemáticas donde quizá la evidencia apunta al habría que abandonar y sé que muchas veces preferimos *dónde sí*, pero no quiero descartar el *dónde no* porque llegar a ese *dónde no* muchas veces tiene detrás años de investigación, años de estar evaluando cómo funciona y cómo no y eso también es valioso.

Lo que más nos preocupa es la garantía de la seguridad. Lo sabemos bien, en México estamos atravesando por varios años ya, a veces más, a veces menos, mayormente en ciertas entidades federativas que en otras, más en ciertas ciudades que otras, pero tenemos tasas altísimas de violencia, particularmente de homicidios.

Como organización feminista; sin embargo, y esto me atrevo a decirlo por una de las preguntas detonadoras plan-

Enfoque diferenciado que permite ver a quién afecta la violencia, de qué manera, en qué contexto.

teadas al inicio del foro, una que guía el trabajo que como organización feminista realizamos es: ¿de qué manera las violencias impactan a las personas de forma igual o de forma diferenciada?

Creo que, por ejemplo, algo que las feministas han demostrado una y otra vez es que, si vemos los ho-

omicidios, en efecto, de cada diez víctimas de homicidio en el país, nueve son hombres, entonces, es una violencia que desproporcionadamente afecta a hombres y eso, en sí, es algo que amerita acabemos de desempacar y cuyas consecuencias debemos tomar en serio, pero lo que pasa con las mujeres, digamos, no es solo qué tantas o tan poquitas son, sino dónde están más o menos en riesgo.

Por ejemplo, históricamente las mujeres habían sido desproporcionadamente, en comparación con los hombres, asesinadas en casa y tradicionalmente a la violencia en casa no se le prestaba tanta atención como a la violencia en la calle, incluso, muchas veces seguimos usando, por ejemplo, el concepto de seguridad pública que nos remite, digamos, a un problema afuera de nuestras casas.

De ahí la importancia del enfoque diferenciado que permite ver a quién afecta la violencia, de qué manera, en qué contexto, por qué razones, cómo es igual, cómo es diferente y en ese sentido permite construir políticas públicas que atiendan a las distintas problemáticas.

¿Qué pasa? Hace poco, hace un mes justo con la organización Data Cívica pudimos publicar un informe que llamamos “Datos para la Vida”, una de las preguntas que responde es: ¿Hasta dónde los datos públicos que tenemos sobre

homicidios, en particular, permiten dar cuenta de la diversidad de los fenómenos que hay al momento de hablar de la violencia? Y justo una de las problemáticas que encontramos fue: ¿Cuál es el impacto de los homicidios en personas que se identifican como indígenas? Los datos simplemente no dan.

Si queremos saber cómo es la violencia y cómo se entrecruza con el racismo y el impacto que tiene, por ejemplo, en personas afroamericanas, los datos no dan, si queremos saber qué pasa con las personas LGBT, los datos no dan.

Se identifica una serie de carencias que para nosotras es fundamental se puedan suplir, si queremos de nuevo dar cuenta de la muerte y a través de ello garantizar la vida de las personas, eso es algo –creo– que muchas veces se dice.

Lo que aporta este informe, además de detallar las distintas carencias, es que es un esfuerzo realizado de la mano de muchos activistas, académicos, académicas que se enfocan en este tipo de grupos, grupos históricamente discriminados, y que también busca identificar cómo podría ser la salida, cómo se podrían subsanar las carencias de datos.

Esto es de nuevo un ejemplo de que, si queremos seguridad, una de las cosas necesarias es tener datos confiables, accesibles, públicos y que permitan dar cuenta, efectivamente, del fenómeno.

Otro punto que quiero reiterar es que cuando se habla de la violencia no todo el foco está en qué hacemos una vez que la violencia ocurra, sino en el hacer todo lo posible por que esa violencia no ocurra.

No todo el foco está en qué hacemos una vez que la violencia ocurra, sino en el hacer todo lo posible por que esa violencia no ocurra.

Si queremos prevenir la violencia, uno de los ejes que tenemos que contemplar es, por supuesto, el del control de armas.

Para nosotras, en Intersecta, cuando vemos la prevención de homicidios, de feminicidios, de violencia, uno de los elementos que ya no puede escapar de nuestro análisis es el tema de las armas.

Justo el año pasado también con distintas organizaciones -para quien tenga interés- hicimos un informe sobre la violencia de género con arma de fuego en donde, por un lado, se analizan los distintos datos públicos que existen al respecto, ahí nada más para dimensionar por qué estamos hablando de este problema, en el caso de las mujeres, en el 2000, por ejemplo, de cada diez mujeres que eran asesinadas, tres lo eran con arma de fuego.

El último para el que hay datos, de cada diez mujeres asesinadas seis lo eran con arma de fuego, hay una duplicación de la proporción que representan los asesinatos con arma de fuego, es un crecimiento incluso más grande que el que vemos en el caso de los hombres.

Otra cosa que hemos identificado, no lo quiero dejar de mencionar, es que, si bien la mayoría de estos homicidios se han perpetrado en el espacio público, también han aumentado los asesinatos con arma de fuego en la casa. Por ejemplo, en el último año para el que tenemos datos, de cada diez mujeres asesinadas en casa 45 % fueron asesinadas con arma de fuego, es un poco reiterando lo que dicen, lo que dijeron quienes me antecederon, si queremos prevenir la violencia, uno de los ejes que tenemos que contemplar es, por supuesto, el del control de armas; creo que, de nuevo, con un enfoque diferenciado los retos que pueden implicar las armas de fuego

en la calle, entre extraños, entre pandillas, que esto es algo que dijo el senador al principio, o sea, cómo diferenciamos.

Aquí, por ejemplo, tenemos que además agregar el componente de la violencia que ocurre en casa, donde las armas de fuego operan como un mecanismo de control más.

De nuevo, no es la solución, para nosotras es una de las soluciones que se tiene que analizar e implementar si queremos lo que todos, todas aquí deseamos, que es seguridad.

Me queda poco tiempo, no quiero dejar de referirme a dos políticas que para nosotras también es importante mencionar, la primera, de nuevo, ya lo dijeron quienes me antecedieron y es la prisión preventiva oficiosa.

Desde Intersecta hemos rastreado, en la medida de lo posible, qué ha pasado con la prisión preventiva oficiosa, digo en la medida de lo posible porque justo una de las carencias que hemos identificado con los datos es que no siempre permiten saber de las personas que están en la cárcel, cuántas por delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa y cuántas por delitos que ameritan prisión preventiva justificada.

Una de las cosas que se advirtió cuando fue la reforma de prisión preventiva oficiosa, en 2019, y que sí hemos podido documentar con todas sus letras es que podía revertirse la tendencia en el sistema penitenciario de varios años con una reducción del número de personas en prisión. Una tendencia que se iba a perder y eso es lo que, efectivamente, ocurrió.

Después de cuatro años de una reducción en personas en prisión, empezamos a ver un incremento, que –me parece fundamental decirlo–, es exclusivamente de personas en prisión preventiva. Esto no significa que aumentaron personas sentenciadas, lo cual sería un indicador que mínimo se está logrando; sabemos que las condenas en sí con un sistema, di-

De las mujeres que están en prisión cinco de cada cinco están sin sentencia.

gamos, en donde la tortura sigue siendo común, no es mucho, pero lo único que vimos es un aumento de personas en prisión preventiva.

Aquí no quiero dejar de mencionarlo. El año pasado, junto con Animal Político, publicamos un reportaje enfocado en el abuso de la prisión preventiva, es decir, se vuelve a confirmar algo que lleva denunciándose décadas, tampoco es nuevo, lo único que pasa es el tiempo y seguimos teniendo los mismos resultados, las violencias no necesariamente se reducen, la impunidad no necesariamente se reduce, pero sigue aumentando el número de personas que quedan sujetas a la violencia estatal, en este caso, a través de la prisión preventiva. Tenemos, de nuevo, un abuso en general pero particularmente respecto de la prisión preventiva, como organización feminista, es una de las cosas que hemos identificado, afecta desproporcionadamente a las mujeres, que si bien son una minoría del sistema penitenciario, el cómo llegan a la cárcel no deja de ser impresionante.

Por ejemplo, de los hombres que actualmente están en prisión, cuatro de cada diez están sin sentencia; de las mujeres que están en prisión cinco de cada cinco están sin sentencia.

En consecuencia, estamos viendo cómo este tipo de mecanismos no solo no resuelven los problemas que queríamos resolver, sino que generan otro tipo de discriminación.

Aprovecho los últimos comentarios para retomar dos ideas, que para mí están un poco relacionadas. Creo, de manera entendible, de nuevo frente a la violencia desatada en el país, que las cifras las conocemos perfecto, pero hay una desesperación, de alguna manera legítima, por recurrir a medidas problemáticas, digo problemáticas porque en ciertos casos

estamos incluso acudiendo a medidas, como lo es la prisión preventiva oficiosa que vulnera todos los estándares de tratados internacionales y la única razón por la que se está aplicando en el país y no ha sido impugnada es porque está directamente contemplada en la Constitución.

Pero me parece importante, digamos, recordar que la prisión preventiva oficiosa viola todos los tratados internacionales de derechos humanos que México tiene suscrito y la evidencia muestra de nuevo que no nos da lo que quieren, pero sí genera muchas otras cosas, sí genera muchos otros daños que sí destruyen muchas otras vidas.

Por eso no quiero dejar de mencionarlo porque ante a la violencia sé que vivimos muchas opciones, o sea, hay un gran discurso implantado de cómo los derechos humanos son este obstáculo para nuestra seguridad.

En tal caso, reiterar que la prisión preventiva oficiosa se considere algo que vulnera tratados internacionales no es porque no tenemos nada mejor que hacer, hay toda una lógica de por qué este tipo de medidas no resuelven, sino que, además, pueden poner en riesgo miles de vidas.

Una de las cosas que no pude mencionar, pero que no me parece menor, además del reportaje con *Animal Político* es que en Intersecta pudimos hacer tres investigaciones –junto con el Programa de Política de Drogas del CIDE– enfocadas en la prisión preventiva durante la pandemia que arrojó, por ejemplo, cómo el número de personas privadas de la libertad que fallecieron en 2020 fue la cifra más alta en veinte años de

El número de personas privadas de la libertad que fallecieron en 2020 fue la cifra más alta en veinte años... una de cada tres, estaba en prisión preventiva oficiosa.

personas en esa condición, y que de ellas 30 % más o menos, una de cada tres, estaba en prisión preventiva oficiosa.

No quiero dejar de reiterar que este tipo de medidas, que para nosotras son la encarnación de la arbitrariedad porque permiten al Estado encarcelar a personas sin haber sido encontradas culpables, sin que lo tenga que justificar, no está de más reiterar que son prácticas, políticas y medidas que se deberían abandonar aprovechando lo que ya se dijo. Creo que la discusión sigue pendiente y lo quiero volver a traer sobre el modelo de seguridad militarizado al que me parece estamos apostando, sigue siendo la apuesta principal.

En Intersecta, digamos, llegamos a la militarización precisamente porque empezamos a ver que no solo hubo un aumento del número de mujeres asesinadas en el país, bien saben que nos fuimos de tres a seis y diez mujeres asesinadas en promedio al día; hoy oscilamos entre diez y once, y no solo empezó a observar este incremento, sino que empezamos a ver ciertos cambios de patrones.

O sea, de ser las mujeres en su mayoría asesinadas en casa, empezaron a serlo en la calle, y de ser desproporcional en hombres o mujeres que eran, por ejemplo, asesinadas por medios como la asfixia, ahora las armas de fuego, que ya mencioné, comenzaron a cobrar una relevancia inusitada y cuando empiezan a ocurrir estos cambios coincide con la intensificación, digo intensificación porque también es una estrategia vieja de la militarización, entendiendo en este caso por militarización, al menos, el uso directo de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública.

En este caso, junto con la profesora Laura Tuesta también del Programa de Política de Drogas del CIDE, publicamos un informe que nombramos Las Dos Guerras un poco para hacer

referencia, digamos, a cómo además de la vieja guerra machista contra las mujeres se nos cruza esta llamada guerra contra el narcotráfico que tiene como uno de sus

elementos definitorios el uso de este tipo de instituciones, el uso de este tipo de cuerpos para resolver nuestros problemas.

Una de las cosas que se muestra en el informe, esto me parece importante decirlo, si bien el foco está en las mujeres, incluye información sobre hombres también y, por supuesto, abarca un periodo de datos de 2007 a 2018, cuando lo hicimos era la última serie de datos que había, –ya con esto concluyo– muestra, digamos, que esta estrategia no solo no redujo la violencia, sino está asociada a incrementos.

Esto lo digo de nuevo de cara a la discusión más que anunciada de que ya la Guardia Nacional pase formalmente, constitucionalmente, a ser parte de las Fuerzas Armadas, digo formalmente porque también sabemos, por los datos, que la gran mayoría de los elementos de la Guardia Nacional provienen de las Fuerzas Armadas.

Esa también es otra de las discusiones que creo tienen implicaciones enormes para nuestra seguridad y que sí hay años de evidencia que está mostrando cómo no nos ha llevado adonde queremos y sí, de nuevo, ha generado otro tipo de costos, por lo que esto nos debería llevar a discutir controles reales, democráticos, al menos a las Fuerzas Armadas.

Una de las cosas que nos hemos topado en Intersecta es lo difícil que resulta rastrear qué está pasando con las Fuerzas Armadas, el otro caso es un informe que hicimos con otras organizaciones sobre las capacitaciones que éstas llevan reci-

Esto nos debería llevar a discutir controles reales, democráticos, al menos a las Fuerzas Armadas.

biendo supuestamente por más de una década, y lo comento porque siempre se nos dice que los excesos se van a controlar así y de algo tan sencillo como capacitaciones no pudimos conseguir ni un solo temario.

Entonces, de nuevo, de cara a las discusiones que se vienen, de cara a la seguridad que queremos, estos son el tipo de elementos también a considerar.

Muchas gracias.





JOSÉ LUIS CALDERÓN RÍOS. Director General de Política Pública de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.

El enfoque de DERECHOS HUMANOS en las POLÍTICAS PÚBLICAS

Lic. José Luis Calderón Ríos

Saludo cordialmente a las y los integrantes de este panel con quienes tengo el gusto de compartir algunas consideraciones sobre el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas.

También agradezco al maestro Rodrigo Ávila, Secretario Técnico del Instituto Belisario Domínguez por su amable invitación a estas jornadas de reflexión sobre seguridad.

Desde la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos entendemos la importancia de este foro; lo consideramos como una oportunidad para abordar el tema: incorporar el enfoque de derechos humanos en todas las acciones, políticas y programas de gobierno.

Comienzo mi exposición señalando que el actual gobierno ha reconocido la problemática de violencia en el país que no solamente es el lastimoso legado de administraciones anteriores, sino que persiste debido a la tolerancia de autoridades locales y municipales en la mayoría de los casos.

Asimismo, y de acuerdo con diversas mediciones de percepción en México, la seguridad pública es, desde hace muchos años, una de las principales preocupaciones para la sociedad.

Es por ello que los hacedores de política pública deben centrar sus esfuerzos en resolver este flagelo para garantizar un mejor nivel de seguridad pública, así como frenar la

No puede haber verdadera seguridad pública sin respeto a los derechos humanos y... tampoco... el respeto a los derechos humanos si no hay seguridad pública.

creciente ola de delincuencia que los mexicanos enfrentamos diariamente, porque sin estas consideraciones difícilmente podremos asegurar la calidad de vida de todas y todos los mexicanos.

Estos esfuerzos tienen una guía en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, uno

de cuyos objetivos es el pleno respeto a los derechos humanos. Ello vuelve imperativa la planeación de la política pública de seguridad con un enfoque de derechos humanos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos estableció que la violencia y la delincuencia afectan gravemente la vigencia del Estado de derecho, por lo que la política de seguridad ciudadana debe incorporar los estándares de derechos humanos como guía y a la vez como límite infranqueable para las intervenciones del Estado.

Asimismo, es prioritario entender que no puede haber verdadera seguridad pública sin respeto a los derechos humanos y que tampoco será factible el respeto a los derechos humanos si no hay seguridad pública.

Por ello, es pertinente entender la importancia de planear con enfoque de derechos humanos. Este enfoque es una herramienta que nos permite alcanzar el desarrollo humano y está basado en las normas internacionales de derechos humanos, su utilidad representa una herramienta orientada a la promoción y a la protección de los mismos.

El diseño de los planes, programas y políticas públicas con enfoque de derechos humanos contribuye a promover la sostenibilidad de la labor del desarrollo, potenciar las capacidades de acción efectiva de la población, en especial de los grupos históricamente marginados para participar en la formación o formulación de políticas públicas y como Gobierno adoptar la obligación y responsabilidad de actuar en favor de los derechos humanos.

Las tres recomendaciones más importantes para tener en cuenta cuando se planea con este enfoque, ampliamente reconocidas a nivel internacional, tienen que ver con tres elementos:

1. Guiar la formulación de las políticas y los programas con el objetivo principal de favorecer la realización de los derechos humanos.
2. Identificar a los titulares de derechos y aquello a lo que tienen derecho, así como a los correspondientes titulares de deberes y las obligaciones que les incumben, además de procurar fortalecer las capacidades de los titulares de derechos para reivindicar estos y de los titulares de deberes para cumplir con sus obligaciones.
3. Orientar la labor de planeación del desarrollo en todas las fases del proceso con base en los principios y las normas contenidas en los tratados internacionales de derechos humanos.

Me referiré al primer punto referente a guiar la formulación de las políticas y los programas de desarrollo con el objetivo principal de favorecer la realización de los derechos humanos. Esto podrá parecer lo más intuitivo, pero es notorio que

***El principio
pro persona...
nos obliga como
autoridades a interpretar
y ejecutar cualquier ley
u ordenamiento***

muchas veces se planea con objetivos muy diversos, tales como eficientar el gasto del presupuesto o atender algunos problemas que surgen o que son mediatamente urgentes.

Mas cuando tomamos como referencia el faro que nos guía a

los derechos humanos, podemos ver los problemas de fondo y atenderlos de la mejor manera posible.

Asimismo, otro elemento clave de este punto es que la persona y su dignidad humana son el centro; es decir, el principio *pro persona*, el cual nos obliga como autoridades a interpretar y ejecutar cualquier ley u ordenamiento, ya sea federal, estatal o municipal en el sentido que otorgue la protección más amplia a la persona.

Cualquier autoridad debe preferir la interpretación más favorable al derecho humano que se trate o que mejor proteja a la persona.

Esto implica al impartidor de justicia, a quienes participan en el proceso legislativo, a los encargados de elaborar políticas públicas y a todas y todos los servidores públicos en general.

En el ámbito de la seguridad es patente que en diversas épocas de nuestro país se ha planeado no con los derechos humanos en el centro, sino con la mirada puesta en la confrontación y con una visión de corto plazo.

En cambio, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 ofrece una perspectiva que se acopla a esta primera recomendación.

Con respecto al segundo punto, sobre la identificación de los titulares de derechos y los correspondientes titulares de

deberes, podemos ver que hay una implicación doble, ya que por una parte impone al gobierno la obligación de reconocer a todas y cada una de las personas no como entes pasivos, a quienes se reconoce derechos, sino como entes con plena capacidad de participar en las decisiones de gobierno, además de ser portadores inherentes de derechos humanos.

En el mismo sentido permite dar pleno cumplimiento a las obligaciones constitucionales en la materia que a la letra dice: “todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”.

Por ello, también determina obligaciones para aumentar progresivamente la capacidad de las personas de adoptar medidas encaminadas a lograr una cultura basada en derechos humanos a través de cambios en la conciencia pública.

De la misma forma, establece la necesidad de aumentar las capacidades institucionales del gobierno para garantizar su realización efectiva.

Asimismo, este punto implica identificar quiénes son los que ven sus derechos vulnerados o vulnerables y cuáles son los grupos en condiciones de mayor vulnerabilidad.

En cuanto al tercer punto, sobre los principios y las normas contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos, los cuales deben orientar la labor de planeación del desarrollo en todas las fases del proceso.

Debemos tener presente que desde la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 se reconocieron todos los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales con derechos de carácter constitucional.

Esta transformación ha posibilitado que la actividad pública tenga como eje principal la protección de los derechos humanos que se reconoce a todas las personas en el territorio nacional sin ningún tipo de discriminación.

Estas tres herramientas las podemos ver aplicadas en la formulación de los instrumentos de planeación más importantes del actual gobierno, a saber, el Plan Nacional de Desarrollo y lo que nos incumbe en este foro, que es el tema de seguridad en la herramienta de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

El desafío, como ya lo comentó el senador Álvarez Icaza es que la incorporación de los estándares no solo se quede en la definición, sino que lleve a cambios perceptibles en el desempeño de las instituciones y los servidores públicos que se ocupan de la seguridad pública.

Por ello, a partir del Programa Sectorial de Seguridad y derivado del Programa Sectorial de Gobernación, se implementa el Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024, en el cual se identificaron las causas de la profunda crisis de derechos humanos traduciendo esto en el diseño de cinco objetivos que proponen brindar soluciones estructurales, para superar esta crisis y transitar progresivamente hacia un gobierno que asegure los derechos humanos y permita el desarrollo de todas las personas en condiciones de igualdad.

En particular, el quinto objetivo prioritario y de este Programa Nacional de Derechos Humanos hace énfasis en que un elemento fundamental para la consecución de la transformación de la realidad nacional es la consolidación de los derechos humanos como parte del quehacer diario de todas las personas que integren la Administración Pública, siendo conscientes de sus obligaciones y de la importante labor que desempeñan

cada una de ellas en la concreción de un gobierno garante de derechos.

Lo anterior implica incorporar el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas durante el proceso de planeación, implementación y evaluación.

En este sentido el Programa Nacional de Derechos Humanos nos permite replicar no solo a nivel de la Administración Pública Federal, sino en todo el territorio nacional un modelo de respeto irrestricto de todos los derechos humanos y condenar al mismo tiempo la violación de los mismos.

Es patente, el camino por avanzar no es poco, enfrentamos graves y complejos retos, algunos estructurales y otros de carácter incluso cultural aunados a las dinámicas globales ponen a prueba la capacidad de nuestras instituciones para hacer realidad los derechos humanos.

En materia de seguridad pública es claro que el diseño de la política pública reconoce la necesidad de entender a la seguridad en el sentido más amplio, más allá de la sola función punitiva del Estado, sino en función de generar condiciones de bienestar para la población.

De manera breve, hago hincapié solamente en el Programa Nacional de Derechos Humanos, al que me referí hace un momento, el cual coordina a veintitrés instituciones de la Administración Pública Federal y una de los principales apuestas es abatir estas fallas estructurales de las que ya se hacía mención en la mesa y que cotidianamente nos coordinamos con estas instituciones, especialmente con la Secretaría de Seguridad Pública, para impulsar que las y los agentes encargados

El camino por avanzar no es poco, que enfrentamos graves y complejos retos, algunos estructurales y otros de carácter incluso cultural.

de hacer cumplir la ley se capaciten permanentemente en el uso gradual de la fuerza con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género.

También estamos promoviendo este diseño de protocolos sobre el uso legítimo de la fuerza que regulen las actividades y la actuación de las y los agentes encargados de hacer cumplir la ley, dirigidos a las instituciones de seguridad y procuración de justicia.

También estamos implementando mecanismos extraordinarios para el esclarecimiento de la verdad, el acceso a la justicia, la reparación y la no repetición.

En materia penitenciaria estamos promoviendo la generación de información sobre tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanas y degradantes a través de estudios y encuestas, en particular en la realizada sobre población privada de la libertad que realiza el INEGI.

Es un gran reto el que tenemos enfrente, lo sabemos, y trabajamos para revertir la grave crisis en materia de derechos humanos. La Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos está convencida de que el trabajo colaborativo entre autoridades con las personas al centro permitirá avanzar en un país más seguro, más equitativo y más igualitario para todas y todos.

Refrendo el compromiso del subsecretario Alejandro Encinas Rodríguez de trabajar arduamente con el propósito de abonar a la construcción de una sociedad que goce del pleno respeto a sus derechos humanos y que el Estado sea el principal garante de los mismos.

Muchas gracias.

CIERRE DE LA MESA 4

Sen. Emilio Álvarez Icaza Longoria

Agradezco mucho sus aportaciones, nos quedamos con tarea. Agradezco la idea de cómo evaluar lo que tendría que estar presentándose en la Fiscalía.

Como lo dijo Estefanía, vinculado con lo que expuso Iván de la Garza, acerca de los controles democráticos. Este mensaje tiene un correlato acá en el Senado, hemos pedido varias veces la comparecencia del Fiscal, no se ha logrado. Estos temas planteados tienen que ver con los controles democráticos. Yo diría que un gobierno que siendo oposición exigió mucho, sería muy congruente si promueve la existencia de estos controles, me parece sería muy valioso.

La idea del organismo especializado del sistema penitenciario, urge considerarlo y construir una pieza legislativa. Muchas gracias, jueza, es un tema que también me quiero llevar como tarea.

Agradecerle mucho por supuesto a Pablo Vázquez el énfasis que hizo de la policía, lo celebro porque eventualmente la policía de la Ciudad de México es paradigmática y emblemática por su tamaño y su responsabilidad. Cuando acordamos la reforma constitucional de la Guardia Nacional civil, redactamos un artículo transitorio referido a las policías locales, y prácticamente no ha habido ningún eco ni del gobierno federal ni de los gobiernos estatales para cumplirlo porque su apuesta es la seguridad militarizada, por ello, quisiera pedirle de favor, si su presentación sobre los ejemplos que pusieron

y del trabajo realizado, lo pudieran referir al Senado porque sentaría un precedente muy valioso de la apuesta civil por la seguridad en lo que pasa en la Ciudad. Salude, por favor, al Secretario, de mi parte.

Acompañó mucho a Estefanía en términos de lo que nos insiste de la evidencia y los datos en materia de prisión preventiva oficiosa. No puede haber resultados en la punición, por el contrario, estamos teniendo otros problemas que afectan el debido proceso, bueno, se ha dicho con certeza que viola todo tipo de tratados internacionales. Eso es una cosa absolutamente contradictoria con lo que decimos que queremos hacer como país.

Termino agradeciendo también a José Luis en términos de este ejercicio que se está haciendo, estos últimos ejemplos que nos dio de cómo está avanzando la política pública, pues son inéditos, así que hay mucho que agradecer.

Gracias por venir desde la Facultad Libre de Derecho de Monterrey, qué bueno que el Senado recibe gente de otros lugares. Por supuesto, del Estado de México. Un saludo al Poder Judicial de por allá. Muchísimas gracias.

Celebro muchísimo que una organización feminista como Intersecta nos ponga los debates, los enfoques y además las ideas tan potentes, muchas gracias también a Estefanía.

Agradezco mucho su atención, agradezco mucho sus ideas, su tiempo y al Instituto Belisario Domínguez que organiza estos espacios y diálogos.

Muchas gracias.



LA PATRIA ES PRIMERO



MESA 5

Perspectivas territoriales de políticas públicas en los ámbitos federal, estatales y municipales en materia de seguridad pública

Lic. Renato Sales Heredia

Fiscal de Campeche

Dr. Carlos Matute González

Investigador del Instituto Mexicano de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales

C.P. César Garza Villarreal

Presidente de la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM)

Mtra. Marcela Figueroa Franco

Subsecretaria de Desarrollo Institucional de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México

Mtro. Ismael Castillo Palacios

Comisario en Jefe de la Comisaría General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México

Dra. Eunice Rendón Cárdenas

Consultora internacional

Moderadora

Sen. Verónica Noemí Camino Farjat

Secretaría de la Mesa Directiva



LIC. RENATO SALES HEREDIA. Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana con estudios de maestría en Filosofía en la Universidad Nacional Autónoma de México. Tiene un diplomado en Derecho Constitucional y Ciencias Políticas por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, España, y una diplomatura del máster en Derecho Penal Constitucional y Derechos por la Universidad Autónoma de Barcelona.

Ha ocupado diversos cargos en la Administración Pública Federal. Actualmente es Fiscal General del Estado de Campeche. Ocupa esta posición desde el 16 de septiembre de 2021.

LOS ADJETIVOS de la SEGURIDAD

Lic. Renato Sales Heredia

Me da muchísimo gusto estar aquí en el Senado. Muchas gracias al Instituto Belisario Domínguez por la invitación.

Me complace compartir la mesa con amigos y compañeros, quienes cuentan con toda la experiencia en la vinculación de los tres órdenes de gobierno, municipios, entidades federativas y federación en un tema cardinal como es el de la seguridad.

¿De qué hablamos cuando hablamos de seguridad? Alguien decía que tendríamos que parafrasear a Enrique Krauze y utilizar el título *Por una seguridad sin adjetivos*, recordando aquel libro *Por una democracia sin adjetivos*.

¿De qué hablamos cuando hablamos de seguridad? ¿De seguridad humana, en términos de lo planteado por la Organización de Naciones Unidas (ONU), que incluye seguridad económica, personal, alimentaria, comunitaria, ambiental, política, salud y que une su atención central en las y los ciudadanos más que en el Estado? Este sería un enfoque ciudadano-céntrico, particularmente vinculado con la prevención del delito y no en la defensa de las instituciones estatales.

¿De qué hablamos cuando hablamos de seguridad? ¿De seguridad nacional, de seguridad interior, de seguridad pública, de seguridad ciudadana? Déjenme hacer una metáfora y pensemos en un edificio de cuatro pisos cuyo primero es el que conocemos como seguridad de lo cotidiano, de lo

lo que nos sucede en materia de seguridad vinculado con estos grupos... tiene que ver con la prohibición de los opiáceos y los opioides, la cual venimos comentando desde hace años.

inmediato que es precisamente el tema de la seguridad ciudadana vinculada con los municipios. El segundo piso sería el de la seguridad pública. Y ¿con qué se vincula? Con los delitos que les corresponde investigar a las fiscalías estatales en coordinación con todas las policías, no solo con la ministerial.¹ El plural (las policías) es fundamental porque incluye a la policía estatal preventiva, a la investigadora, a las municipales y a quienes se desempeñan en la Federación en los mismos cometidos. En este

piso se incluyen los delitos del fuero común.

En el tercer y cuarto pisos se encontraría la seguridad interior y la seguridad nacional, respectivamente. Aquí habría un viejo debate en el que se coloca a la seguridad interior como componente de la seguridad nacional. Déjenme centrar mi atención en el concepto de seguridad interior, el cual tiene que ver precisamente con aquellas afectaciones que se vinculan con la delincuencia organizada como el narcotráfico.

La rivalidad entre los grupos de delincuencia organizada ha provocado enormes cantidades de violencia y muchísimos homicidios en nuestro país. En un rápido diagnóstico podríamos decir que, en buena medida, lo que nos sucede en materia de seguridad vinculado con estos grupos no tiene que ver, y lo voy a decir bien claro, con lo que hace o no hace el Estado mexicano y sus corporaciones de seguridad pública, incluidos ahora el Ejército, la Marina y la Guardia Nacional. En reali-

¹ Recordemos que desde 2008 nuestra Constitución ha sido modificada y el Artículo 21 señala ahora que la investigación de los delitos corresponde al ministerio público y a las policías.

dad, tiene que ver con lo que hace o no hace Estados Unidos con respecto a la demanda de estupefacientes. De 2015 a la fecha, tiene que ver con la prohibición de los opiáceos y los opioides, la cual venimos comentando desde hace años.

***Si una sustancia
es altamente demandada
y de pronto es prohibida...
Se genera
inmediatamente un
mercado negro.***

Esa prohibición de opiáceos y opioides que se da en Estados Unidos genera algo que es sencillo de comprender: si una sustancia es altamente demandada y de pronto es prohibida, ¿qué se genera automáticamente si no hay un sustituto? Se genera inmediatamente un mercado negro. ¿Por qué? Porque hay adicción, y si una sustancia resulta adictiva es precisamente el opiáceo o el opioide.²

¿Qué sucede con la prohibición norteamericana? Se deja de recetar libremente Oxycontin, Tramadol y otras sustancias, los adictos norteamericanos empiezan a buscar desesperadamente la sustancia. ¿Quién la provee? Desde China hasta Manzanillo, más de tres millones doscientos mil contenedores arriban cada año a este puerto y empieza a llegar fentanilo.

Una botella con fentanilo equivale a cien mil dólares aproximadamente. Imaginen ustedes si entran más de tres millones doscientos mil contenedores. ¿Cómo se va a poder atender, regular o supervisar el ingreso de esta sustancia que además es peligrosísima? El perro en contacto con la sustancia muere. Lo mismo sucede con un perito que entra en contacto sin el traje especial.

² La diferencia entre opiáceos y opioides es que el opiáceo es natural, proviene de la *papaver somniferum* de la Amapola. De ahí viene la morfina y la heroína. El opioide es sintético, proviene de los laboratorios. El fentanilo es sintético y es aún más poderoso y adictivo que la morfina y que la heroína.

En 2007 tres de cada diez homicidios, estaban vinculados con arma de fuego. La proporción actual es casi ocho de cada diez.

El Cártel Jalisco Nueva Generación controla el narcotráfico de esa sustancia en el puerto de Manzanillo (Colima), desde 2015 hasta la fecha. Subrayo que es el puerto de altura más importante de México. Las rutas de traslado del fentanilo a la frontera con Estados Unidos son peleadas terriblemente entre el Cártel de Sinaloa, que dejó de producir amapola,³ y el Cártel Jalisco Nueva Generación. Este enfrentamiento de los grupos es lo que ha agudizado el nivel de violencia en nuestro país y hay que entenderlo así.

¿Qué recibimos de Estados Unidos, en cambio? Armas, cada vez más armas. Es más sencillo comprar en Estados Unidos un lanzagranadas que comprar un jarabe para la tos. Esto es absolutamente cierto: debes presentar tres recetas para comprar el jarabe para la tos, mientras que para comprar una R 15 o un lanzagranadas, una SIG-Sauer, una Browning o una Glock, no necesitas más que la credencial del club de caza o una identificación. Es más fácil a veces comprar una SIG-Sauer que comprar una cerveza.

En 2007 tres de cada diez homicidios, estaban vinculados con arma de fuego. La proporción actual es casi ocho de cada diez. Es un tema, sin duda, de seguridad interior y se empieza a vincular con tópicos de seguridad nacional relacionados con terrorismo, bioseguridad y en algunos casos hasta con espionaje.

Este enfoque de los cuatro pisos nos permite advertir las diferencias y también las relaciones de los enfoques de segu-

³ Por esta razón ha bajado el precio de la amapola en Guerrero, Sinaloa y Durango

ridad ciudadana y seguridad pública, conceptos que vinculan o deben vincular a las Fuerzas Armadas. Por cierto, en esta metáfora, si tuviéramos un sótano sería el sistema penitenciario.

Ahora bien, si tenemos un incendio en el primer piso. ¿No va a afectar al segundo, al tercero y al cuarto? Claro que sí. ¿Qué se ha desatendido en el país? Se ha desatendido fundamentalmente algo que está planteado y publicado en el Diario Oficial de la Federación, que involucra directamente a los municipios: el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica.

Ahí tenemos la clave de desarrollo, la apuesta policial que debe darse para cambiar las cosas en un enfoque de prevención social y situacional del delito. ¿Por qué? Porque el primer contacto con el ciudadano, ciudadana es precisamente el policía municipal. ¿Cuánto gana en promedio cada policía municipal en este país? Gana cinco mil pesos al mes o incluso menos. Ese es el promedio, en algunos estados ganan ocho mil, en otros diez mil, en otros trece mil. Pero el promedio nacional es cinco mil pesos al mes, incluso hay quienes ganan dos mil pesos al mes.

¿Cuánto gana un juez cívico en promedio? Ocho mil pesos al mes o menos. El juez cívico vinculado con el policía municipal tendría que ser una figura clave en este contexto. Se comete una falta administrativa como beber en la vía pública. ¿Hay policía a quién recurrir? Tendría que ser el policía municipal. Llega con el juez, a ver, ni multa ni arresto ni jornadas de trabajo a favor de la comunidad. ¿Conduces en estado de ebriedad? Entonces impones una falta admi-

La apuesta policial que debe darse para cambiar las cosas en un enfoque de prevención social y situacional del delito.

nistrativa como puede ser el arresto inconvertible hasta por treinta y seis horas. ¿Cuántas muertes evita ese arresto? La muerte del que conduce y de quienes puede atropellar. Otro ejemplo: si se bebe en la vía pública y pasa una chica, o pasan diez y es enfrente de una secundaria, y el tipo está absolutamente ebrio y le gusta la chica, ¿no disminuyen los controles y puede haber violación o abuso sexual? Previsión social y situacional del delito es la clave en este enfoque de colaboración de los tres órdenes de gobierno.

Muchas gracias.



Sen. Verónica Noemí Camino Farjat

Secretaría de la Mesa Directiva

Muchísimas gracias por compartírnos su experiencia. Yo fui directora del Centro de Prevención del Delito y Participación Ciudadana del Estado de Yucatán. Me tocó iniciarlo y fue una tarea difícil.

Si bien la estrategia fue correcta para acompañar todo lo que se hizo desde la Secretaría de Seguridad Pública, incidió de manera negativa el tema de los sueldos de los policías. A eso se sumó también el sueldo de los fiscales de la Procuraduría porque no puedes subirles a unos y a otros no. Esto tiene que ser parejo para que pueda funcionar una estrategia.

La ciudadanía está consciente de lo que está pasando en su estado, pues somos nosotros quienes debemos darles las herramientas para ayudar en esas tareas de participación y prevención del delito.



DR. CARLOS MATUTE GONZÁLEZ. Doctor en Derecho y maestro en Ciencias Jurídicas por la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana. También cuenta con una maestría en Derecho, por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

El Dr. Matute es autor de diversos libros, profesor con más de treinta años en la Universidad Iberoamericana, articulista de los diarios *La Crónica Hoy* y *El Universal* en temas de administración pública, buen gobierno, órganos constitucionales y autónomos, por mencionar algunos.

Actualmente es Socio Director de Sideris Consultoría Legal, Coordinador Académico del Centro Virtual de Estudios de la Gestión Pública e Investigador del Instituto Mexicano de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacional.

EL FEDERALISMO, LAS RELACIONES *intergubernamentales* y la SEGURIDAD

Dr. Carlos Matute González

Muy amable, senadora. Gracias por su presentación.

Quiero agradecer la invitación que recibió el Instituto Mexicano de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacional para participar en este evento.

Mando un saludo al Senado de la República de parte del Director General del Instituto, el general Rafael Paz del Campo.

Quisiera agradecer a mi compañero, el maestro Renato Sales por la explicación referente a qué es seguridad humana, qué es seguridad pública, qué es seguridad interior y qué es seguridad nacional.

Yo me quisiera enfocar un poco en mi experiencia personal. Creo que esto va a ayudar a entender mi presentación y a explicar la parte abstracta y estructural de lo que ha pasado con estos cuatro temas en cuestión de federalismo. Esto es muy importante porque hay que distinguirlos cuando se aborda esta discusión. El federalismo es una estructura jurídica en la que por lo menos existen dos niveles de gobierno y además una descentralización política dentro de las entidades federativas, ya sea mediante los municipios o las alcaldías.

Este federalismo existe independientemente de las relaciones económicas y financieras entre las partes de una federación. Esto es importante explicarlo. A veces en el análisis se

confunde la parte del federalismo, esta estructura que hemos ido construyendo exitosamente en los últimos treinta años y en la que el maestro Renato Sales ha sido uno de los grandes partícipes, con lo que vamos a llamar teóricamente como las relaciones intergubernamentales.

¿Cómo se dan efectivamente las relaciones entre los distintos actores en seguridad pública, seguridad ciudadana, seguridad interior y seguridad nacional? Muchas veces, a pesar de que haya una concurrencia de facultades entre el municipio, los estados y la federación, el recurso y la toma de decisiones se suele concentrar en los ámbitos nacionales o centrales, especialmente en la medida que se va avanzando en estas cuatro materias de seguridad.

Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana son más cercanas al municipio y a los estados. Entonces, como bien dijo el maestro Sales, hay que fortalecer la prevención y la disuasión mediante programas incluso sociales; pero también hay que elevar la profesionalización, el salario y muchas cuestiones laborales en las policías. Ese es el punto de atención que tienen estos dos ámbitos de gobierno.

Luego se encuentran la seguridad interior y la seguridad nacional. La seguridad nacional está en el sistema federal. Los órganos centrales nacionales tienen mayor fuerza de intervención, aunque también deben coordinar los esfuerzos, ya que no pueden ser aislados.

Finalmente, los estados intervienen en seguridad pública y seguridad interior. Aquí es muy importante destacar que el Estado se convierte en un gozne, en un eje de coordinación entre el punto más cercano de contacto con la ciudadanía, que es el municipio y la alcaldía con la federación. En la medida en que este gozne funcione, la seguridad funciona mejor para todas

las personas. Esto no hay que dejarlo fuera de contexto. Lo que importa al final es que haya libertad y orden en la comunidad, con esa jerarquía, que se respeten los derechos humanos dentro de un orden mínimo, en el entendido que sin orden mínimo no hay ninguna libertad.

Una idea que he sostenido durante muchos años (y que sigo sosteniendo) es que el primer derecho humano consiste en tener un orden armónico establecido por instituciones bien formadas, y aquí va a aparecer la palabra “coordinadas”. El federalismo existe por el simple hecho de que los estados tienen Constitución, y por esta razón se sienten legítimamente soberanos y comparten las responsabilidades con la Federación. Cuando vamos al análisis de las relaciones intergubernamentales que son políticas, financieras y económicas, ahí sí vemos una asimetría en donde las instancias centrales tienen mayor capacidad de decisión y poderes que las locales. Esto hay que reconocerlo, pero atención, bajo una estructura federal.

Ustedes me pueden decir: “Oiga, es que hemos aprendido que el federalismo de México es una ficción, no es una copia del norteamericano”. Yo les he contestado desde hace unos años que no es un problema mexicano, sino que hay muchísimos federalismos. El federalismo en seguridad pública es distinto al federalismo en seguridad nacional. En seguridad pública hay una concurrencia en la que el énfasis tiene que estar en los municipios y con una gran coordinación de los estados.

En cambio, en seguridad nacional los municipios y los estados se convierten en colaboradores del área central. Tam-

Lo que importa al final es que haya libertad y orden en la comunidad... que se respeten los derechos humanos... en el entendido que sin orden mínimo no hay ninguna libertad.

poco se puede impulsar seguridad nacional si no se tienen estas instancias locales y micro locales como colaboradoras de un proyecto más amplio. Por lo tanto, siempre hay una relación dinámica entre las distintas áreas y va cambiando, no solamente en seguridad, también en salud, en educación, en la distribución de facultades y en la forma en que se hacen las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales.

Invito a leer un libro de la maestra Maricarmen Sora Villa en el cual compara la forma de estructurarse del Sistema Nacional de Transparencia, del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Nacional de Fiscalización. Pueden ver el peso específico, jurídico, formal y las garantías que se tienen dentro del mismo federalismo en tres sistemas distintos. Esto es muy importante.

Las relaciones intergubernamentales, dependiendo la conveniencia, se pueden centralizar o descentralizar. Generalmente el dinero se centraliza, puede ser de cooperación, de coordinación o en algunas francamente separadas.

También existe lo que en los Estados Unidos denominan federalismo dual. Los norteamericanos de hace treinta años hablan de un federalismo cooperativo cuando una parte tiene más fuerza que otra con la que se coordina y cuando las dos actúan en igualdad por la concurrencia. Por el contrario, el federalismo es dual cuando las dos se tienen que separar. Esto sucede cuando emiten su constitución y su régimen interior. Ahí sí tiene que haber separación de poderes, de no intervención de la Federación en la forma en que los estados se quieren organizar. Ahí radica la dualidad. En esos casos la Federación tiene que aceptar la intervención de las entidades en la integración de la Constitución.

Hay otro modelo que hemos traído de Europa y consiste en los federalismos armonizados y homologados. Cuando necesito mayor coordinación armonizo, pero le dejo autonomía. Aprovecho la autonomía de régimen interior

de los estados para que ellos vayan modelando la materia y homologo cuando necesito mayor unidad de acción. En seguridad estamos en ese espacio. Hay necesidad de homologar porque se necesita unidad de acción frente a la realidad que estamos viviendo.

Para finalizar quiero remarcar la diferencia entre lo que es una ley general y una ley federal. La ley general es superior a la ley federal. Mis alumnos quedan extrañados cuando en mi clase afirmo que las leyes federales y las leyes estatales están en la misma jerarquía. Me preguntan: “¿Las multas federales no son superiores?” No, afortunadamente. Por eso se creó la categoría Ley General, donde se distribuyen las facultades entre la Federación y los estados. Esto es muy importante que lo vayamos entendiendo.

Me gustaría remitirlos a la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* en la que van a encontrar esta coordinación estructurada en una amplia red de autoridad nacional, instancias de coordinación y, finalmente, las autoridades locales que pueden ser estatales y municipales. Sin estos niveles de coordinación pasaría lo que sucedía hace treinta años, es decir, todo era desarticulado. Por lo tanto, hay que fortalecerlas.

Hay necesidad de homologar porque se necesita unidad de acción frente a la realidad que estamos viviendo.

Muy amables.

Sen. Verónica Noemí Camino Farjat

Muchísimas gracias, doctor Matute. Efectivamente, la coordinación es vital. La experiencia que conozco completa es la de Yucatán y en ese caso la coordinación ha sido una de las bases más importantes.

Me refiero a la coordinación con la Secretaría de Marina, con el Ejército y con la Guardia Nacional. En su momento también con la Policía Federal.

Debo decir algo que tenemos muy claro y es que la coordinación es cuestión de voluntad. La coordinación en materia de seguridad pública es en donde más se puede observar este aspecto.





C.P. CÉSAR GARZA VILLARREAL. Tres veces alcalde de Apodaca y una en Guadalupe, Nuevo León. Ha estado en la administración municipal y también ha sido diputado local.

Actualmente es el Presidente de la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), lo mismo que de la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM).

LA SEGURIDAD *en la* AGENDA PÚBLICA

C.P. César Garza Villarreal

Muchas gracias, Senadora Camino Farjat. Saludo con mucho respeto a todos los ponentes de este panel y a quienes amablemente nos siguen vía remota.

Por principio de orden quisiera hacer notar que un servidor ha sido cuatro veces alcalde y tengo más de treinta años de carrera municipalista. Hace tres décadas, la seguridad pública no encabezaba la agenda nacional, en ese entonces en México se hablaba de democracia y de crecimiento económico.

¿Qué pasó durante ese tiempo en el que todas las democracias del mundo hemos convertido la seguridad pública en nuestra patología más importante? Porque este no es un problema exclusivo de México.

¿Cómo garantizar un modelo político de amplia esfera de libertades en el que también podamos disfrutar de la seguridad? Ésta se volvió el tema más importante de la agenda pública y nos obligó a esa reforma constitucional de gran calado, del 2008, en materia de seguridad pública y justicia penal.

No se puede desasociar la familia, institución base de la sociedad, de lo que estamos viviendo en la actualidad. ¿Cómo ha evolucionado la familia como célula de la sociedad en los últimos treinta años? Primero, cambió el modelo económico del país. La familia nuclear funcional dejó de existir. Hoy ambos miembros de la pareja tienen que salir a trabajar, a

La tecnología también ha dado nuevas herramientas a los grupos criminales... y los vuelve más eficientes y una amenaza más grande para la sociedad.

buscar dinero y un problema urbano recurrente y criminógeno es menores de edad sin control parental.

En mi trabajo diariamente veo al niño de diez años encerrado en la casa, cuidando al niño de seis, esperando que mamá o papá lleguen del trabajo. Y eso ha cambiado la forma en la que la sociedad se comporta.

También ha cambiado la tecnología. Desde muchos puntos de vista hoy vivimos mejor, pero en otros hemos retrocedido claramente. Supongamos, en el México de hace seis lustros solo una minoría de familias tenía una televisión en casa y ésta era un instrumento incluso de convivencia familiar. Hoy la telefonía y la televisión aíslan más, incluso, a personas que viven bajo un mismo núcleo familiar. La tecnología también ha dado nuevas herramientas a los grupos criminales que hoy se comunican y se organizan con ellas y los vuelve más eficientes y una amenaza más grande para la sociedad.

La planeación urbana también es un factor criminógeno, me refiero a los regímenes de condominio que se juntan con ignorancia y marginación. Son polos criminógenos urbanos. Ahí se forman distribuidores, consumidores de drogas y se enquistan bandas criminales que después afectan a toda la sociedad.

México pasó de ser un país del trasiego de drogas a convertirnos en una sociedad de consumidores. Hoy el consumo de drogas entre nuestros jóvenes y nuestra población en general es un factor criminógeno fundamental. Una gran cantidad de los delitos que se cometen están vinculados al consumo de drogas y carecemos de políticas públicas medianamente efi-

caces para contener y atender este problema social.

También cambió la forma de organización criminal. Tres décadas atrás las bandas criminales se dedicaban a traer artículos electrónicos de los países vecinos y orquestaban el mercado de la fábrica.

Hoy estas organizaciones criminales disponen de poder de fuego, confrontan a las autoridades y cuentan con una capacidad de intimidación y cooptación por vías económicas que antes no tenían.

De ahí que aun cuando parezca una obviedad y una simplicidad, nos centramos demasiado en cómo resolver la inseguridad. Pero sería más sensato acudir al principio del problema, es decir, ¿por qué nos volvimos una sociedad más insegura? Corro el riesgo de que califiquen de simplista mi análisis. Pero no hay manera de tener una sociedad sana y segura si nuestras familias no son sanas ni el espacio adecuado para el sano desarrollo de las personas que en ellas se forman, nuestros hijos fundamentalmente.

Compartiré una primera propuesta, y la voy a decir con claridad: tenemos que reconocer, sin hipocresías, que la fortaleza de la familia es de interés público, de manera que nuestro régimen legal, nuestro sistema de prevención, nuestro sistema laboral y nuestro sistema económico deben apuntar claramente, en el futuro, a fortalecer la familia como célula del tejido social. Gastaríamos mucho menos en cárceles, tribunales y policías, pues se trata una batalla que, entre más gastamos, más grave es el problema y la tenemos absolutamente perdida. Por eso, aunque simplista, quisiera poner el análisis e iniciar en el factor criminógeno por excelencia. En

***No hay manera
de tener una
sociedad sana
y segura si
nuestras familias
no son sanas.***

En lugar de que vayamos avanzando en un proceso de descentralización del ejercicio del presupuesto, cada vez se centraliza más.

treinta años México se volvió un país inseguro y violento porque la célula de la sociedad, que es la familia, entró en una crisis severa.

A partir del 2018 entramos en un proceso de avances y regresiones, como que se ha dicho, suscribo puntualmente lo que proponía Renato Sales acerca de que la justicia cívica y

la justicia de proximidad nos van a ayudar. En Nuevo León estamos claramente en proceso de implementación con salas, infraestructura, presupuesto y tenemos una alta apuesta con la que podemos hacer una sociedad con la cultura de paz y pacífica por medio de la justicia cívica.

En Nuevo León un policía gana en promedio veintiún mil pesos. Ese es su salario. Pero tiene razón Renato, es una situación totalmente dispar. La gran mayoría de los policías municipales están operando totalmente al margen de la carrera policial que la ley nos ordena, sin certificaciones ni prestaciones y sin salarios.

Quiero decir también que, a la hora de distribuir el presupuesto, el centralismo del que se hablaba es patético en México. En lugar de que vayamos avanzando en un proceso de descentralización del ejercicio del presupuesto, cada vez se centraliza más. Desaparecen fondos que anteriormente llegaban a los municipios como el Subsidio para el Fortalecimiento del Desempeño en Materia de Seguridad Pública (FORTASEG) que permitía concentrarnos en bolsas federales que se subejercen anualmente, no lo invierten, se lo quitan al municipio, pero luego no lo invierten. Ha sido imposible transitar en la Cámara de Diputados para que se nos escu-

che al respecto. Esta tendencia centralista es absurda. Quiero decir que 80 % de los detenidos presentados por una causa penal en el país no los detienen las policías ministeriales o investigadoras ni la Guardia Nacional, los detienen las policías municipales. La gran mayoría de las personas que terminan frente a un juez son presentados por policías municipales y son policías municipales quienes tienen que coadyuvar con la Fiscalía para aportar datos de prueba y testificar ante las autoridades. Si no tenemos policías municipales preparadas para representar el interés público en una causa penal ante un tribunal, entonces se podrán dar cuenta del enorme problema en el que nos encontramos.

De los delitos que se cometen es una mínima proporción los que se castigan. Somos una sociedad impune, está claro. Las fiscalías están en ese proceso de consolidación. Es imposible tener fiscalías autónomas: las controlan los ejecutivos o las controlan los grupos políticos que los designan desde las legislaturas. El anhelo de una autonomía en la impartición de justicia sigue siendo una asignatura pendiente.

Necesitamos, sin hipocresías, entrar en un verdadero proceso de fortalecimiento de la carrera policial, que sea homogéneo en todo el país donde un policía del sureste pueda trabajar como en el norte en igualdad de condiciones. Necesitamos acotar la militarización de nuestros servicios de seguridad, aunque la ayuda de corto plazo parece indispensable en el proceso de largo plazo no es la solución. Al contrario, le agrega elementos de complejidad a nuestro ya de por sí enmarañado sistema de justicia y de seguridad.

Reitero, creo que lo único sensato es que como sociedad describamos el problema por sus causas: hacer una gran alianza nacional, establecer una política de fortalecimiento

de la familia como célula social, enfocar nuestros programas de prevención social a que la familia sea la base del tejido social para que recobremos mucho de lo perdido en los últimos treinta años.

Gracias por su atención.

Sen. Verónica Noemí Camino Farjad

Tengo algunos comentarios al respecto. Habla de la importancia de la familia y yo agregaría que como quiera que ésta se componga y como quiera que ésta sea. Porque no reconocer las diferencias en la forma de pensar o como yo me siento o yo me asumo, también provoca cierto alejamiento. Entonces los hijos, las hijas o cualquier miembro puede ser proclive a padecer discriminación. Y me refiero, de momento, rápidamente a la comunidad LGBTQ+.

Por otra parte, entiendo muy bien lo que usted comenta de los municipios. Cuando uno se pone a revisar en qué se gastan los presupuestos, se da cuenta de que 80 % lo utiliza para lo que debe ser utilizado. En este caso, usted al ser cuatro veces alcalde de un municipio grande que tiene recursos, se entiende que digan que sí.

Por eso yo planteo desde hace muchos años hacer una tipología municipal que permita establecer cuáles tienen esas capacidades para poder ayudarlos, a ayudarse, y a cuáles otros hay que acompañarlos desde el principio.

Por supuesto, el tema de la carrera policial homologada es una gran apuesta.



MAESTRA MARCELA FIGUEROA FRANCO. Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, cuenta con estudios de Políticas Públicas y Teoría Política por la Universidad de California. Especialista en temas de seguridad pública y ciudadana; ha participado, desde la sociedad civil, en la elaboración de evaluaciones en materia de desarrollo para policías estatales y también ha participado en el diseño e implementación de mecanismos de supervisión en las mismas policías.

En el sector público ha sido directora de Implementación de la Política Pública de la Agencia Digital de Innovación Pública de la Ciudad de México. También fue directora general de Carrera Policial de la Secretaría de Seguridad Ciudadana. Actualmente es subsecretaria de Desarrollo Institucional de la Secretaría de Seguridad Ciudadana.

CASO EXITOSO:
Módulo mando territorial
en la
CIUDAD DE MÉXICO

Mtra. Marcela Figueroa Franco

Aprovecho para agradecer al Instituto Belisario Domínguez la invitación, a mis compañeros de mesa y a la senadora Verónica, paisana.

En materia del modelo de mando territorial, como bien saben, el de la Ciudad de México es un modelo sin par en el país y quizás uno de los pocos lugares en donde el mando único ha tenido éxito.

Se trata de un mando policial único porque a pesar de tener tres corporaciones: la Preventiva, la Bancaria e Industrial y la Auxiliar, todas tienen el mismo mando que recae en la persona titular de la Secretaría de Seguridad Ciudadana y, por supuesto, en la Jefatura de Gobierno.

En este momento tenemos treinta y siete mil policías preventivos y cuarenta y tres mil policías complementarios, esto es un estado de fuerza de aproximadamente ochenta mil policías, que significan 20 % del estado de fuerza del país.

Siempre decimos que el estado de fuerza que tenemos es nuestra “bendición” y nuestra “maldición”, porque creo que cualquier entidad federativa quisiera tener la mitad de él. Pero todo significa muchísimo. Cuando quieres capacitar ochenta mil policías, cuando quieres certificar ochenta mil policías. Por supuesto, ello implica una tarea, entre logística y presupuesto, enorme.

Para un policía preventivo detener a alguien es realmente complicado. Es casi estar esperando que te toque atender un delito en flagrancia.

Dicen quienes saben que en términos de políticas públicas cuando queremos que algo funcione tiene que implementarse con tres tipos de estrategias: preventivas, reactivas y estructurales.

En la Ciudad de México la estrategia de seguridad que se está implementando, desde diciembre

de 2018, contempla estas tres aristas. En primer lugar, la estrategia de seguridad, cuya principal línea es la atención a las causas y no me detendría mucho ahí porque de hecho en la mesa pasada, mi colega el Subsecretario de Participación Ciudadana y Prevención del Delito, habló ampliamente del tema.

El segundo es el de investigación, inteligencia e investigación. ¿Qué sucedía con el modelo policial de la Ciudad de México antes de esto? Como bien saben aquí, pero sobre todo nuestros expertos de esta mesa, los policías pueden detener a alguien bajo dos condiciones la flagrancia o con una orden judicial.

Entonces, para un policía preventivo detener a alguien es realmente complicado. Es casi estar esperando que te toque atender un delito en flagrancia y poder detener al presunto.

¿Qué sucede con esto? ¿Por qué planteamos la segunda línea de la estrategia de seguridad de la Ciudad de México como el enfoque en inteligencia en investigación? Porque las leyes de la Ciudad de México se fortalecen para dar facultades de investigación a la Secretaría de Seguridad Ciudadana. Por consiguiente, la Subsecretaría que teníamos antes, que era de Información y una gran área de estadística, se convierte en Investigación.

¿Y qué sucede? Ahora se hacen detenciones con toda una investigación detrás. Esto nos ha permitido reducir el homicidio en la Ciudad de México en tres años, en 65 % y los delitos de alto impacto en 58 %.

Enero de 2022 fue el mes con menos homicidios en quince años en la Ciudad de México. Evidentemente nos falta mucho, pero hemos avanzado en ese punto.

La tercera línea de la estrategia de seguridad de la Ciudad de México tiene que ver precisamente con lo que se estaba hablando: el desarrollo policial. Y ahí puedo ampliar porque, precisamente, es lo que me toca en directo llevar en la Secretaría. En este sentido, lo que hemos implementado es una subestrategia estructurada, también, en cinco ejes, basada justo en lo que decía el doctor Matute, en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Tampoco inventamos el café con leche. Es seguir, la norma lo dice claramente: para que tengas un desarrollo policial necesitas cinco cosas:

- a) Carrera policial,
- b) Profesionalización,
- c) Certificación,
- d) Régimen disciplinario y
- e) Seguridad social.

En la Ciudad de México hemos trabajado precisamente en fortalecer a la policía. En primer lugar, Carrera Policial ¿qué hemos hecho? Emitimos, primero que nada, una norma, porque la que teníamos eran unos lineamientos bastante

La estrategia de seguridad de la Ciudad de México tiene que ver precisamente con... el desarrollo policial.

La Ciudad de México, a finales de 2018, tenía cero policías certificados... hoy, tenemos 80 % de policías certificados.

antiguos, limitados, que no contemplaban muchísimas cosas.

Emitimos un nuevo Reglamento del Sistema Profesional de Carrera de la Policía de la Ciudad de México en el que, entre muchas cosas, incluimos por primera vez en la Policía de la Ciudad de México concursos mediante convocatoria abierta para ser mandos. Ahora

estamos en certámenes de mandos medios que ya entraron en funciones, incluso, que han llegado ahí no por compadrazgo, amiguismos, corrupción, hay que decirlo, sino por concurso basado en el mérito, en su grado policial, en su nivel educativo, en una serie de evaluaciones que deben presentar.

También hemos hecho concursos para obtener el grado policial. Ahora, de hecho, estamos en toda una etapa de concurso para subir de grado en la escala jerárquica.

La segunda línea en la que trabajamos en temas de desarrollo policial, que es la profesionalización, también ahí hemos fortalecido muchísimo la Universidad de la Policía. Estamos desarrollando capacitaciones, primero que nada, basadas en evidencia, pensadas en lo que la Ciudad de México necesita.

En tercer lugar, tenemos la certificación, sobre este tema comparto que la Ciudad de México, a finales de 2018, tenía cero policías certificados. Al día de hoy, tenemos 80 % de policías certificados. Esperamos el próximo mes (febrero de 2022) alcanzar entre 95 y 100 %.

Y lo que significa certificar a un número de policías como el que tiene la Ciudad de México no se parece en absoluto a nada que tenga ningún otro estado, en términos de todo, pero en este caso de certificación.

En cuanto al régimen disciplinario también cambiamos el modelo. Antes de estas reformas normativas lo que se hacía era sancionar a los policías, claro, al que sorprendíamos en un cruceo pidiendo una “mordida” de 200, 300 pesos, al que llegaba tarde, al que estaba mal uniformado, que no son cosas menores dentro de la policía. Y por supuesto, el tema de pedir dinero a un ciudadano tampoco es para nada minimizable.

Pero ni se investigaban ni se sancionan conductas que tenían que ver con delitos incluso de alto impacto. En la actualidad tenemos ochenta policías y gente que además tenía mando que no solo han sido dados de baja y con mucha vergüenza –siempre lo decimos–, pero también creemos que han sido arrestados por haber cometido delitos de alto impacto. Entonces nos estamos enfocando en eso.

Finalmente, en temas de seguridad social y esto ha sido inédito, las y los policías de la Ciudad de México han recibido, por cuarto año consecutivo, un incremento salarial.

Iniciamos 2018 con un salario de \$11 144 pesos brutos al ingreso a la policía, con el aumento de 9 % anual, por cuarto año continuo, este 2022, está en ya en \$15 732. Es una diferencia significativa, un aumento importante.

¿Qué sucedía con anterioridad para tratar de ayudar a los policías? Se les daba un ascenso a todos. ¿Y qué pasa? Que eso precisamente rompe por completo la carrera policial.

Lo que se está haciendo ahora es tratar de ordenar primero la carrera policial y luego, más bien, incrementar el poder adquisitivo de las y los policías de la Ciudad de México.

Con eso concluyo mi participación.

Muchísimas gracias.

Sen. Verónica Noemí Camino Farjat

Muchísimas gracias por su intervención maestra Marcela Figueroa Franco. Los esfuerzos que se han hecho en esta ciudad son muy importantes, así como bien recibidos los anuncios que se han hecho sobre la baja en la incidencia delictiva. Valdría la pena analizar la posibilidad de replicar este modelo en otros contextos más complicados.





COMISARIO EN JEFE ISMAEL CASTILLO PALACIOS. Licenciado en Derecho y maestro en Inteligencia para la Seguridad Nacional por el Instituto Nacional en Administración Pública. Asimismo, realizó estudios en Ciencias Políticas y Administración Pública, con especialidad en Legislación Nacional y Derechos Humanos, así como los diplomados en Seguridad Pública y en Gerencia Estratégica por la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM.

Tiene diversos cursos en materia de policía de proximidad con perspectiva de género, en técnicas y tácticas policiales y otros más afines a la seguridad. También ha realizado cursos en el extranjero sobre Supervivencia Policial a cargo del FBI, así como de revisión aduanera por el Departamento de Estado de los Estados Unidos.

Ha laborado en la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México, en la Secretaría de la Defensa Nacional y en la Procuraduría General de la República. Actualmente colabora en la Comisaría General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México.

EXPERIENCIA MUNICIPAL en materia de seguridad: *el caso de* CIUDAD NEZAHUALCÓYOTL

Mtro. Ismael Castillo Palacios

Antes que nada el agradecimiento por compartir esta reunión, esta mesa con grandes personalidades.

Por diversas circunstancias de la propia comisión o del servicio, he tenido la oportunidad de conocer su trayectoria. Estoy muy agradecido de compartir en este momento este espacio.

Agradezco también la oportunidad de narrar, en breves minutos, la experiencia relativamente exitosa que tenemos en el municipio de Nezahualcóyotl.

Lo que acaban de manifestar el fiscal Renato Sales Heredia, la propia senadora Verónica Noemí Camino Farjat y el contador público César Garza Villarreal, presidente de la Federación de Municipios recae en los resultados que hemos tenido.

Nosotros consideramos que es importante contar en el país con una poderosa fuerza de reacción, como la Guardia Nacional definitivamente, para combatir a las organizaciones delictivas que rebasan las capacidades de las propias entidades federativas en los municipios.

Sin embargo, la experiencia nos ha demostrado la necesidad de contar con buenas policías, tanto locales como estatales, para la contención del crimen y la activación de la población como factor determinante en la construcción y preservación de la paz.

***Hacer comparativos
rendir cuentas, pero
sobre todo seguir
siempre con la
dinámica del servicio.***

Este esfuerzo nos ha costado dieciocho años de trabajo, casi dos décadas de dar seguimiento a una política pública de Estado no de gobierno. Comprendemos que una política pública de gobierno se limita exactamente a su periodo.

Sin embargo, en la de Estado, gracias a la continuidad y a que el presidente de la Federación de Municipios nos dará esa razón, dar continuidad a los proyectos, a los modelos y a esas políticas, nos hacen valorar y reevaluar los resultados.

Hacer comparativos rendir cuentas, pero sobre todo seguir siempre con la dinámica del servicio. En el caso particular de nosotros consideramos que el trabajo conjunto entre ciudadanos y autoridades nos crea un empoderamiento.

Si bien, es cierto que hablamos, desgraciadamente, de la organización que tiene la delincuencia y el empoderamiento que hace de esos espacios en los que se ve abandono, es donde nosotros debemos actuar y apreciar la responsabilidad que tenemos, porque somos las policías locales y estamos en contacto con la ciudadanía, pero sobre todo tenemos esa fuerza para combatir al crimen.

Afortunadamente, ahora existe el Modelo Nacional de Seguridad y Justicia Cívica para todos los municipios de México, diseñado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública, con las aportaciones de varios municipios que han tenido las mejores prácticas incluidas las nuestras.

Consideramos que es posible que el conocimiento de nuestra experiencia facilite a los demás municipios el trabajo de implementación del modelo. Nosotros ya lo aplicamos. Realmente funciona.

Hemos recibido el reconocimiento como buena práctica, desde 2014, de la Secretaría de Gobernación. Consideramos que el Modelo Nacional es aplicable y definitivamente puede ser exitoso.

Nosotros hemos visto que para que se dé este tipo de resultados, son cinco los principios que han guiado nuestras prácticas.

1. En primer lugar, la voluntad política. Las y los alcaldes que han estado en este proceso nos han facilitado todo para que colaboremos y trabajemos para que haya una continuidad, para que los recursos destinados a seguridad pública vengan de la Federación, del Estado.
2. En segundo lugar, hemos hecho una selección de mandos efectivos, pero también transformadores. A veces cuando uno llega a establecerse en un espacio el que dice ser el mando no es el que lo ejerce en realidad. Cobra como mando, tiene el grado de mando, pero manda alguien y a veces no necesariamente es quien da los buenos resultados.

Entonces, lo que hacemos es una selección. No tenemos problema de que vengan de la vida civil, del ámbito militar, que sea un policía de carrera. Lo que importa es el compromiso que tienen en el mejoramiento de la seguridad en el municipio. Y en ese sentido hay una constante evaluación de mandos.

3. En tercer lugar, las tareas de seguridad como servicio. Lamentablemente sabemos, como refiere aquí la maestra Marcela Figueroa Franco, y hay que decirlo porque lejos de perjudicarnos nos fortalece hacer una depuración. A veces el servicio es orientado a cuestiones o

a intereses privados o personales y no institucionales. No en favor de la ciudadanía. Y aquí la máxima es: “La seguridad como servicio y no como negocio”.

4. En cuarto lugar, implementamos la cultura de medir, nos medimos, medimos los alcances y los resultados. Tomamos en consideración los resultados que arroja la Operadora Contra Riesgos Asegurados (OCRA), los resultados que nos da el INEGI, los resultados que nos da la Fiscalía, que a veces están alejados de la realidad, en el caso de los delitos de alto impacto como puede ser el robo transeúnte, robo a usuario de transporte público o robo a casa-habitación, etcétera. La cifra negra lamentablemente es muy amplia.

Con esa medición vamos viendo si estamos bien orientados, si estamos haciendo las cosas correctamente o necesitamos algunos ajustes.

5. En quinto lugar, definimos la proximidad social entre autoridades y ciudadanos como parte principal de la estrategia de seguridad ciudadana que, incluso, estaría por encima del uso de la fuerza. En consecuencia, la fuerza pública es necesaria, pero la proximidad es indispensable, y eso nos ha fortalecido en este periodo.

Debo comentar que en este periodo de dieciocho años se rompió con el seguimiento a este trabajo, por cambios de gobierno, en donde hubo un declive y una incidencia al alza de la problemática y el empoderamiento de la delincuencia, el divorcio ciudadanía-policía era tan obvio que cuando nos re-encontramos se dio la oportunidad de que se pudiera retomar el modelo pues los resultados fueron más favorables.

En un momento dado, por ejemplo, de estar Nezahualcóyotl en el segundo lugar, en materia de robo de vehículos, el 1 de enero de 2013, solo antecedido por Ecatepec, ahora estamos en el 20, según resultados de la OCRA.

¿Cómo se fue implementando el modelo en Nezahualcóyotl? Sostenemos que en cualquier corporación hay por lo menos tres tareas imprescindibles y que deben ser permanentes:

1. El trabajo de la contención del crimen,
2. El mejoramiento de las relaciones de la corporación con la población y
3. El esfuerzo permanente de recuperar o recomponer o reconstruir a la policía para combatir la delincuencia.

Sabemos que para que la delincuencia organizada opere necesariamente requiere del apoyo institucional. Para mala fortuna vemos que en los tres órdenes de gobierno hay una injerencia y eso es fundamental.

En los tres órdenes de gobierno una tarea principal debe ser combatir la delincuencia policial. En esta primera etapa la recuperación fue exitosa porque se pusieron condiciones para efectos de cuál mando es el que requiere trabajar, qué mando tiene la necesidad también, porque viven en el municipio, qué mando requiere salir en paz con su familia al súper, al parque, a caminar sencillamente, porque antes no lo podían hacer.

La segunda etapa consistió en llevar la seguridad a todos los lugares, a todas las personas y en todos los horarios. ¡Esos horarios de 24 por 24, por ejemplo! Nadie siendo muy fuerte

Para que la delincuencia organizada opere necesariamente requiere del apoyo institucional.

***Fortalecer
y profundizar
en la relación
ciudadanía-policía
con la autoridad.
Nos enfocamos mucho
en el trabajo con las
víctimas.***

puede aguantar veinticuatro horas constantes de patrullaje, caminata, supervisión o de vigilancia. Esto es lamentable.

Se cambió el horario a 12 por 24. Se reestructuró el municipio, se cuadrículó con cien cuadrantes estratégicos y eso nos dio la facilidad de hacer un despliegue operativo con mayor éxito.

La tercera etapa fue fortalecer y profundizar en la relación ciudadanía-policía con la autoridad. En ese sentido, particularmente nos enfocamos en los jóvenes, en las personas vulnerables, adultos mayores, por ejemplo, o en las víctimas de violencia. Nos enfocamos mucho en el trabajo con las víctimas.

A manera de conclusión, nos sentimos afortunados de haber participado en este proceso de elaboración del Modelo Nacional de Policía, y no me queda más que agradecer.

Muchas gracias.

Sen. Verónica Noemí Camino Farjat

Le agradecemos mucho por darnos la perspectiva con la que ustedes trabajan desde su comisaría. Me llama de sobremane-
ra el tema de la selección de mandos efectivos y transforma-
dores. Es muy innovador que ustedes seleccionen a quienes a
su vez van a estar al frente de los que laboran, ahora sí que en
la calle. Ese es un mando en cascada.

Considerar a la seguridad como un servicio es lo que se
necesita. La fuerza pública es necesaria, pero la proximidad
resulta esencial también. Le agradezco mucho desde aquí,
desde el Senado. Es muy importante saber que hay policías
municipales que están en esa sintonía con las necesidades de
la ciudadanía. Por eso tenemos que ayudarlas a seguirse for-
taleciendo.



DRA. EUNICE RENDÓN. Doctora en Políticas Públicas por el Instituto de Estudios Políticos de París; especialista en Seguridad Nacional por la Escuela de Guerra de Francia, así como post-graduada en Ética Médica y Social por la Escuela de Chile y en Relaciones Internacionales por la Universidad de las Américas, UDLA.

Ha colaborado con el Sistema de Naciones Unidas. También ha sido encargada de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación. Directora del Instituto de los Mexicanos en el Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaria Ejecutiva Adjunta del Sistema Nacional de Seguridad y Participación Ciudadana.

Ha impartido clases en diferentes universidades. Actualmente es fundadora de la Red Viral, Coordinadora de Agenda Migrante y consultora internacional en temas de seguridad y migración.

SEGURIDAD Y PREVENCIÓN desde lo local y con ENFOQUE INTEGRAL

Dra. Eunice Rendón

Muchas gracias. Me da mucho gusto saludar a la senadora Verónica Camino y a mis compañeros del panel.

En las participaciones que me precedieron ya se explicaron muchas de las cosas que tienen que ver con el trabajo local. A mí me gustaría puntualizar simplemente en las que considero más importantes, y en las que coincidimos en el panel.

Hoy en día, existe una dispersión del crimen en nuestro país. Tenemos retos muy importantes aún en materia de homicidio doloso que, aunque sí ha habido una pequeña disminución, seguimos teniendo una incidencia muy alta en materia de ese delito que nos duele tanto. Tenemos también una incidencia importante en materia de violencia de género, que sigue siendo un problema en el que con la pandemia, incluso, aumentaron las incidencias. Es un tema para poner sobre la mesa: diez mujeres en este país mueren cada día por el simple hecho de ser mujeres y eso no lo debemos olvidar.

Coincido con lo que dicen mis compañeras y compañeros en cuanto a ver los contextos en los que está nuestro país, para que, a partir de ahí, se defina cómo podemos trabajar en los tres niveles de gobierno, qué es lo que ha faltado hacer y hacia dónde se puede fortalecer. Me da mucho gusto haber escuchado hoy ejemplos muy importantes de la Ciudad México, de

Los recursos hacen falta y eran significativos para muchos municipios, incluso para los que hacen bien su trabajo.

Nezahualcóyotl, de Campeche y del trabajo que se está haciendo a nivel local en Nuevo León.

Coincidió en la importancia del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica que se presentó en la primera sesión que se aprobó

en el Consejo Nacional de Seguridad Pública desde 2019. Es un modelo que vela por el fortalecimiento de las policías. Para que contemos con corporaciones más profesionales, con salarios y prestaciones dignas, en resumen, que tengamos más y mejores policías a nivel local.

Hay modelos que muestran la factibilidad del Modelo Nacional de Policía. Ya se habló en la mesa de la experiencia de dieciocho años de Nezahualcóyotl; también están las experiencias de Escobedo, San Pedro Garza, Guadalupe y Querétaro. Estos casos muestran cómo sí se puede contar con policías locales efectivas. Incluso, según datos de la ENSU (Encuesta Nacional de Seguridad Urbana) del INEGI, la confianza de la gente en estas policías se encuentre arriba de la media.

Sin embargo, yo creo que el reto es mayor hoy porque si bien el modelo tiene protocolos y componentes muy importantes que retoma experiencias fundamentales a nivel local no tiene recursos. Me parece muy importante que se repiense este aspecto. Ya se habló en la mesa de la desaparición del Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG). Se criticó bastante en términos de que era un gasto, corrupto y que no era transparente. Está bien, pero en lugar de desaparecerlo se debió analizar y poner en marcha mecanismos para transparentar el programa. Los recursos hacen falta y eran significativos para muchos municipios, incluso para los que

hacen bien su trabajo y son hoy ejemplo a nivel nacional por tener policías competentes.

El modelo nacional trataba también de implementar el tema de justicia cívica al tiempo de poder contar con policías fuertes. Consideremos que de los 2 446 municipios que hay en el país, seiscientos cincuenta ni siquiera tienen una policía. Hay que ver también a nivel local y territorial lo que pasa. Hay lugares en donde prevalece la falta de Estado de derecho.

Ante la desaparición del FORTASEG, lo que según debe usarse para la implementación del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica era el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, hoy Ciudad de México (FORTAMUN), pero como ustedes saben, los municipios pagan de ahí muchas otras cosas. No obstante, considero que cualquier modelo debe estar acompañado de herramientas que les permitan a los municipios obtener recursos.

En el análisis es importante incorporar otros aspectos; por ejemplo, el FORTASEG se concentraba en doscientos ochenta y seis municipios que tienen 68 % de la población y 90 % de la incidencia delictiva. Algo tenemos que hacer en esa concentración.

El otro gran rubro es el trabajo local, el trabajo cercano. Es importante realizar estrategias de prevención por tipo de delito, hacer una focalización y analizar en dónde y por qué vamos a trabajar ahí y qué queremos reducir. Hablamos mucho de las causas de la violencia, pero ¿qué queremos prevenir? Y, con base en eso, ¿qué estrategias vamos generar?

No me voy a detener más en el modelo nacional (sobre el cual resta mucho que decir) ni en los fondos. Quiero utilizar el resto del tiempo que me queda en hablar de la prevención so-

Ahí tendríamos que estar haciendo alianzas a nivel territorial para incluir realmente a esos jóvenes.

cial de la violencia y el delito. Me parece que es el eje fundamental en el tema de seguridad y el que ha faltado fortalecer.

Tenemos una Guardia Nacional enorme, creo que más de ciento trece mil miembros y doscientos veinte cuarteles. En ese sentido, sí tenemos una presencia importante, pero creo que a la

Guardia Nacional le falta mayor proximidad, mayor habilidad para trabajar con poblaciones vulnerables, con perspectiva de género, etcétera. Hace falta fortalecer esos aspectos.

Voy a compartir con ustedes una presentación en la que podrán observar proyectos de prevención. Uno de ellos está en Nezahualcóyotl, ya que me ha tocado trabajar con la policía en estos clústeres locales, lugares específicos en donde las cosas no van bien para armar el cambio desde la comunidad porque esto es muy importante en la prevención social. Las personas no son solo el objeto de la política pública, sino también el actor más importante dentro de esta política pública y solamente así podemos lograr cambios.

A nivel local y en la coordinación de los tres niveles de gobierno, la prevención del delito tendría que ser la prioridad porque la violencia y el delito tienen raíces estructurales y son fenómenos multicausales. El Presidente ha dicho hasta el cansancio: “Hay que ir a las causas que generan los fenómenos de violencia y delito, no solamente a los efectos. Yo estoy de acuerdo y creo que es muy importante subrayarlo. Sin embargo, a tres años de su gobierno se ha quedado corto en la implementación. Existen algunos esfuerzos, pero falta fortalecer la atención a esas causas. Falta también foco en esta política porque es lo que se requiere para tener éxito en materia de pre-

vinción: ¿En dónde, con quién y por qué voy a ir a esos sitios?

Las propuestas de abrazos y no balazos, de amnistía, de perdón, de reconciliación, bien explicadas y con buenas estrategias tienen todo el sentido en un país con las características de México. Sin embargo, no hemos podido llegar

ahí. Es más, ni siquiera contamos con un programa nacional para la prevención social de la violencia y el delito, a pesar de que la *Ley de Planeación* ordenaba que estuviera publicado desde enero de 2020. Esa es la prioridad que le hemos dado al tema. Creo que es importante cambiar de rumbo porque es necesario y fundamental trabajar desde abajo y con la gente.

La policía es fundamental en el trabajo de prevención del delito, pero no basta, ya decíamos que las causas son estructurales y multicausales; por ejemplo, importa dignificar el espacio público. Pero no basta con ello, porque además se tiene que hacer de la mano de la gente para que realmente eso tenga un sentido de pertenencia.

A mí me encantaba la idea del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, porque me parece que sí hay que enfocarse en aquellos que no estudian ni trabajan porque tienen mayor riesgo, pero quienes no estudian ni trabajan no son un monolito.

Hay muchas diferencias y a los que están en mayor peligro de entrar al crimen, quizá no les estamos llegando con una beca nada más, porque necesitan una mentoría, un acompañamiento, porque a lo mejor requieren una estructura y ahí tendríamos que estar haciendo alianzas a nivel territorial para incluir realmente a esos jóvenes. Tenemos que quitarnos estigmas y reclutar en territorio. Es importante incluir otros

***Importa dignificar
el espacio público.
Pero no basta...
se tiene que hacer
de la mano de
la gente.***

Convertimos un problema en una oportunidad y de eso se trata la intervención local con la inclusión de la comunidad.

perfiles en esta materia para tener éxito.

Un trabajo que me tocó hacer el año pasado fue el de Urbivillas del Prado, una colonia que era un basurero, prácticamente, en donde además confluían muchas otras cosas como violencia de género,

adicciones, falta de espacios para el esparcimiento y de falta de opciones. Era una colonia llena de niñas y niños desplazados de otros lugares del país.

¿Qué es lo que hicimos? Fuimos y nos metimos a través de la Estrategia Nacional para la Prevención de Adicciones y entonces sí a trabajar con la gente y a modificar las dinámicas y espacio público completo, siempre de la mano de las personas.

Hoy se conoce como Urbivillas a Todo Color. La gente ahora va de visita, se va a tomar sus fotos a ese lugar porque está completamente transformado. La Guardia Nacional, la policía estatal y los cadetes de la municipal nos ayudaron en la transformación y trabajo en territorio. Transformamos llantas y en lugar de ser basura las transformamos en juegos para niñas y niños, en macetas para flores, etc. Hicimos resiliencia, convertimos un problema en una oportunidad y de eso se trata la intervención local con la inclusión de la comunidad.

Pero el problema en todo esto, concluyo, es que trabajar en el territorio es realmente ir a las causas y considerar a la gente como el actor principal en la política pública. No es fácil. Requiere de mucho trabajo, de mucho esfuerzo y de mucha voluntad política.

Muchas gracias.

CIERRE DE LA MESA 5

Sen. Verónica Noemí Camino Farjat

Comparto contigo tu pasión por el tema de prevención social del delito. Ahí crecí varios años en el servicio público, pero también tengo que puntualizar que la prevención social es, asimismo, una cuestión de voluntad a la hora de la coordinación.

Es sumamente importante ver los números, es decir, las cuentas públicas de los estados, el presupuesto de ingresos y los presupuestos de egresos para entender lo que la Federación ha captado. Es decir, lo que antes gastaba el Estado porque daba becas, esto y otro, la Federación lo absorbía.

¿Entonces, qué han hecho los estados para dar mayor uso al recurso que dejaron de erogar en ello? Me parece que ahí tenemos una tarea importantísima para trabajar, porque al final, por ejemplo, en el caso de Yucatán se presupuestaron el año pasado casi cuarenta y ocho millones de pesos para comunicación. Y cuando ves resultados a septiembre (ni siquiera a diciembre) llevaban casi ochenta y cinco millones de pesos gastados en ese rubro. Tenemos que entrarle también a esa parte, ¿para qué? Para que seamos precisos en cómo mejorar. Definitivamente necesitamos una estrategia nacional de prevención social del delito. Las bases están en la ley, se han hecho proyectos antes y desde aquí.

Agradecerles de paso a cada uno de ustedes que le dan día a día a su país, prestan ese servicio para la seguridad ciudadana. Para nosotros es invaluable. Por supuesto, al presidente del Instituto Belisario Domínguez, por la oportunidad de que estemos aquí.

Muchísimas gracias a nombre del Senado de la República por su asistencia.

LA PATRIA ES PRIMERO



MESA 6

¿Cuáles reformas penales y de seguridad pública con enfoques territoriales se necesitan para afrontar a la delincuencia organizada y evitar la corrupción en instituciones de seguridad pública?

Lic. Raúl Sapien Santos

Presidente del Consejo Nacional de Seguridad Privada

Dr. Juan Manuel Rodríguez Carrillo

Investigador del Instituto Belisario Domínguez

Dr. Javier Oliva Posada

Académico de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Mtra. Keyla H. Vargas Rojas

Coordinadora de Proyecto Senior en Colectivo de Análisis

Lic. David Alejandro Jiménez Padilla

Director General de la Asesoría Jurídica Federal de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

Mtro. Jorge Alberto Lara Rivera

Académico de la Facultad de Derecho UNAM

Moderadora

Sen. Indira de Jesús Rosales San Román

Secretaría de la Comisión de Justicia



RAÚL SAPIÉN SANTOS. Director Jurídico en Grupo Multisistemas de Seguridad Industrial, Vicepresidente de Seguridad Privada en CONCANACO-SERVyTUR y Presidente del Colegio Nacional de Seguridad Privada.

Es licenciado en Derecho por la Universidad La Salle, máster en Administración y Tecnología de Seguridad Privada; Tiene una especialidad en Consultoría de Negocios, es diplomado en Planeación y Operación Legislativa, así como en Auditoría Legal por el ITAM; asistió al seminario impartido por la Universidad de Salamanca sobre La Investigación y el Enjuiciamiento Penal por Delitos de Corrupción.

Cuenta, además, con estudios sobre el sistema penal acusatorio y los juicios orales, en el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) y la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México; asimismo, cursó un seminario en Derecho Constitucional y un diplomado en Cabildeo, Diseño Normativo y Comunicación Estratégica en el INAM.

Perspectiva
desde la
SEGURIDAD PRIVADA

Lic. Raúl Sapién Santos

Gracias, muy amable. Muy buena tarde tengan todas y todos ustedes. Muchísimas gracias, senadora Indira.

Voy a iniciar la presentación reconociendo que hoy existe un estancamiento en nuestro país en la consolidación de un verdadero Estado de derecho. Hoy desafortunada y penosamente este Estado de derecho está fracturado. Tenemos que robustecerlo y sobre todo lograr que genere cambios marginales.

¿En qué factores del Estado de derecho retrocedimos?

Retrocedimos justamente en justicia penal, seguridad pública, procuración e impartición de justicia.

En el tema de justicia penal el índice disminuyó en dieciséis estados del país, puesto que se sigue creando un derecho penal del amigo y contra el enemigo en temas de seguridad pública, además sigue prevaleciendo la percepción de las y los gobernados en el tema de la impunidad.

Hoy en día enfrentamos una gran problemática en materia de homicidio y extorsión. Este último representa uno de los delitos que tiene la cifra negra más grande al no ser denunciado por la ciudadanía.

En materia de procuración e impartición de justicia seguimos percibiendo una ineficacia en la efectividad de las in-

***Tenemos treinta y tres
códigos penales
lo que genera...
conflictos
de intereses donde
convergen los de
carácter político y muchas
veces disfuncionales.***

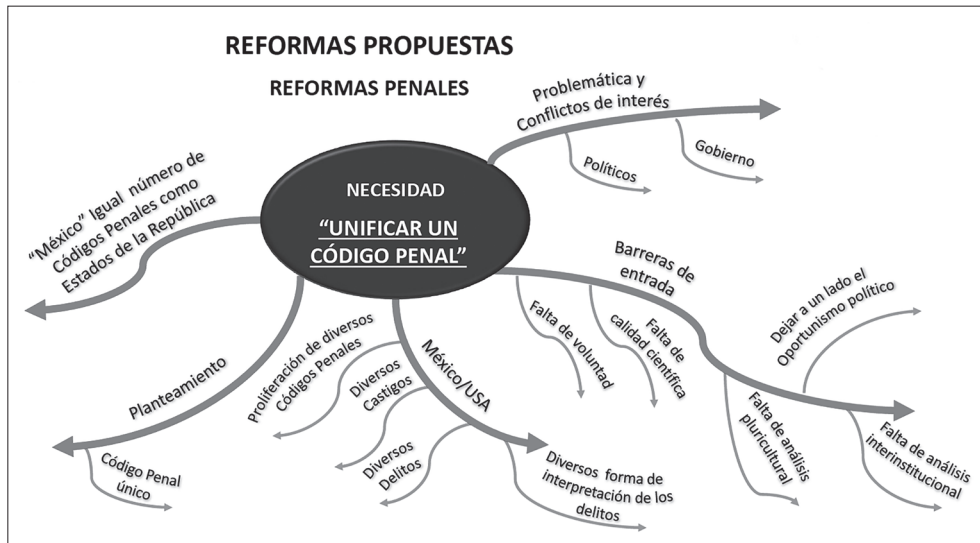
vestigaciones que llevan a cabo la policía de investigación y los agentes del ministerio público.

Una de las propuestas en el tema que hoy nos ocupa y que ya en algunos otros foros se ha planteado es la necesidad de crear y unificar los códigos penales estatales con el federal para tener un Código Penal único vigente en todo el país.

La gran problemática a la que nos enfrentamos en México es que tenemos treinta y tres códigos penales lo que genera una problemática y conflictos de intereses donde convergen los de carácter político y muchas veces disfuncionales con el gobierno. Y por supuesto las barreras de entrada: falta de voluntad, falta de calidad científica, falta de un análisis pluricultural y, sobre todo, de un análisis interinstitucional, por mencionar solamente algunos.

Creo que es de suma importancia generar una tendencia unificadora del derecho penal, es decir, generar un Código Penal único, lo que constituye una de las primeras propuestas que me permito generar, creo que es muy necesario buscar la homologación en la calificación de los delitos que más están afectando a nuestro país.

Es inadmisibles o difícil de entender que haya estados de la República en donde uno no pueda denunciar un delito de extorsión si no se concretó y se materializó al 100 %. La extorsión sirve hoy para llevar a cabo el abastecimiento de la delincuencia y del crimen organizado, desafortunadamente.



No podemos continuar incrementando las penalidades a los tipos penales, puesto que este camino no ha dado resultados para mitigar la percepción de inseguridad en nuestro país y disminuir la cifra de impunidad. Debemos hacer valer y garantizar una verdadera readaptación y reinserción social.

Desafortunadamente, las personas que salen de los penales cargan de por vida con una lápida, con un lastre en la espalda al no poder reinserirse socialmente. Yo me pregunto ¿de qué vivirán esas personas y sus familias?

Definitivamente hay que trabajar en el diseño y aplicación de políticas públicas que garanticen la readaptación y la reinserción social:

Seguridad Pública

En materia de seguridad pública, se debe simplificar el informe policial homologado, lo cual también ya hemos propues-

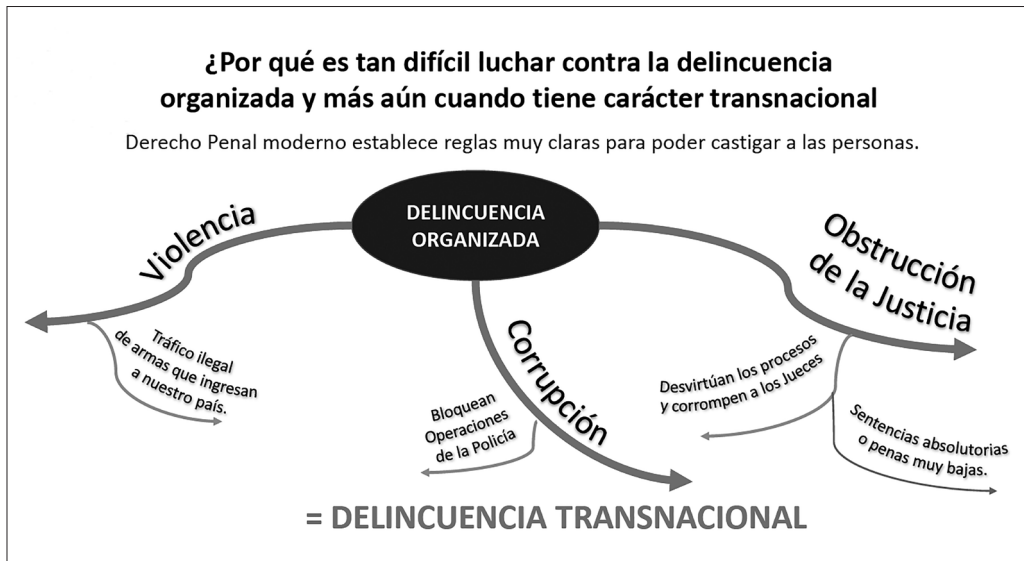
to en varios foros, incluso para uno, como abogado litigante, llenar un informe policial homologado es sumamente difícil.

A la fecha, no existe la digitalización en tiempo real de tal informe; esta situación no permite llevar a cabo el intercambio de información para conocer cómo se están cometiendo los delitos, los sujetos que participaron y las personas afectadas, porque es llenado aún a mano. Muchas veces este informe policial homologado lo recibe el propio agente del ministerio público para abrir una carpeta de investigación y cuando este informe es llevado a análisis criminal no se entiende absolutamente nada por haber sido llenado a mano y, sobre todo, se pierde la materialidad y la naturaleza de la investigación. No podemos seguir dejando que se mida la eficacia de los cuerpos policiales y, sobre todo, de los agentes del ministerio público con base en el número de puestas a disposición y de carpetas de investigación que se inician, porque cuando llegan al Juez de Control muchas de ellas se presentan con detenidos y decretados en libertad por violaciones justamente a derechos fundamentales. Vemos entonces escasos resultados en la vinculación a proceso y, más aún, escasas sentencias condenatorias.

¿Por qué es tan difícil luchar contra la delincuencia organizada y más aún cuando tiene carácter transnacional, modalidad a la que nos enfrentamos hoy en día? La delincuencia organizada se caracteriza principalmente por tres ejes: violencia, corrupción y obstrucción de la justicia.

Tráfico ilegal de armas

Tenemos que robustecer la política pública de freno al tráfico de armas, señalaron con anterioridad que la ruta del fentani-



lo y de muchas drogas sirve para el trasiego de drogas. Pero, la gran problemática es que esas rutas no regresan vacías, se utilizan para trasladar e introducir de manera ilegal armas de fuego de alto poder que sirven para cometer diversos delitos.

La corrupción bloquea operaciones de la policía, obstruye la justicia, desvirtúa los procesos y corrompe a jueces, lo que se traduce en una delincuencia de carácter transnacional.

¿Qué quiero enfatizar con esto?

Que la delincuencia organizada ha avanzado territorialmente y esto es igual a que no se le combate bien en nuestro país. ¿Por qué?

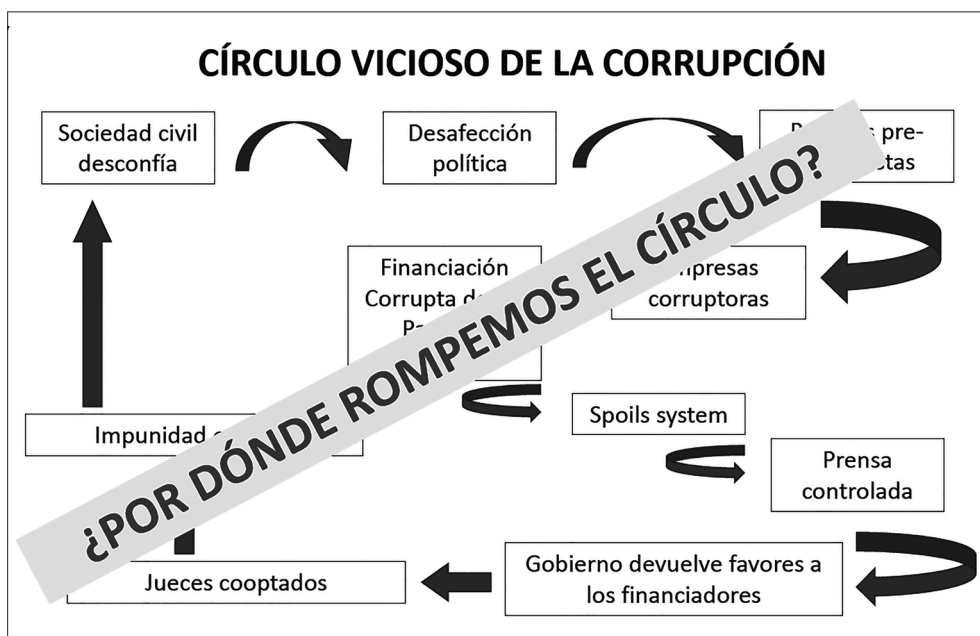
Por un delito que no es de sangre, pero mata y extermina y se llama corrupción, la cual sigue prevaleciendo, desafortunadamente, en los cuerpos de seguridad pública.

Para obviar el tiempo, me permito dejarles un análisis de un círculo vicioso de la corrupción y que nos lleva a generar un punto de reflexión, en mi opinión muy interesante:

Esas rutas no regresan vacías, se utilizan para trasladar e introducir de manera ilegal armas de fuego.

Tenemos una sociedad civil que desconfía (desafección política), el problema que tenemos con los partidos prevalecistas (sic), empresas corruptoras, financiación corrupta a ciertos partidos, los *spol system*, prensa controlada, gobierno que en muchas ocasiones devuelve favores a los financieros, jueces cooptados, impunidad extensa.

Todo esto genera un círculo vicioso al que nos seguimos enfrentando en nuestro país en temas de corrupción.



¿Por dónde rompemos el círculo? Lo dejo como un tema de reflexión.

Gracias y buenas tardes.





DR. JUAN MANUEL RODRÍGUEZ CARRILLO. Doctor y maestro en Estudios Sociales en la línea de Procesos Políticos por la Universidad Autónoma Metropolitana.

Ha realizado una estancia de investigación posdoctoral centrada en el análisis de políticas de prevención de la violencia, en el posgrado en Derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Actualmente es investigador del Área de Derechos Humanos, Seguridad y Justicia del Instituto Belisario Domínguez.

PERSECUCIÓN *penal estratégica en* CHILE, COLOMBIA Y URUGUAY

Dr. Juan Manuel Rodríguez Carrillo

Abordaré algunas ideas en torno a la persecución penal estratégica que me parece es una alternativa al modelo clásico de persecución penal. Comienzo señalando que lo expuesto en esta intervención no refleja los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez.

Con la reforma al sistema de justicia penal de 2008 se creó un régimen especial orientado a atender el problema de delincuencia organizada. Con estas reformas se endureció el régimen de excepción aplicable a esta modalidad de delitos. A pesar de ello, el fenómeno de la delincuencia organizada en México sigue siendo preocupante. En ese sentido, es importante voltear a ver estrategias complementarias de persecución, una de ellas es la persecución penal estratégica.

En términos generales, se puede entender por persecución penal estratégica una política criminal que tiene por objetivo definir los hechos delictivos que se van a perseguir, es decir, establecer una priorización de delitos con base en una selección racional a partir de al menos dos aspectos:

1. La afectación social de la conducta, considerando a las víctimas, y
2. El análisis de patrones delincuenciales.

Esto demanda una comprensión de los fenómenos criminales de los grupos delincuenciales que operan en el país, de

***Análisis del entorno
criminal a fin de
articular una respuesta
al fenómeno.***

los mercados ilícitos y de los patrones delictivos. Por consiguiente, se requiere un análisis permanente de información sistematizada sobre la criminalidad y los hechos delictivos. Sobre la base de esta información las fiscalías y policías proceden a plantear las acciones de persecución penal, la que se basa en cuatro principios básicos:

1. Dirección funcional de la investigación por parte del ministerio público,
2. Proactividad,
3. Racionalización y optimización de recursos, y
4. Rendición de cuentas.

Con respecto al principio de **dirección funcional** de la investigación por parte del MP, se considera que éste es el ente rector de la política de persecución penal, ya que al ministerio público le corresponden constitucionalmente las funciones de investigación de los delitos, por supuesto en coordinación con las policías y el ejercicio de la acción penal ante los tribunales.

Sobre el principio de **proactividad**, se reconoce que las acciones de persecución penal deben ser desarrolladas y planificadas previamente. Por ello, se utiliza la información de inteligencia sobre el fenómeno criminal, con estos datos el ministerio público decide qué perseguir y diseña planes de investigación. Este principio demanda el análisis del entorno criminal y de las bandas u organizaciones existentes a fin de articular una respuesta al fenómeno, tanto integral como proporcional a la amenaza y capaz de obtener resultados concretos. En ese sentido, la proactividad busca tres resultados mínimos:

- a) La disminución de hechos delictivos,
- b) La captura de las principales organizaciones criminales y
- c) El desmantelamiento de mercados ilícitos.

La finalidad principal de la persecución penal estratégica es generar un abordaje integral del fenómeno criminal desde una perspectiva racional y sistémica.

El principio de **racionalización y optimización de recursos** plantea que éstos se utilicen en función de la gravedad del conflicto y del tipo de la solución que se requiere. Así, los delitos de menor gravedad deben resolverse, en la medida de lo posible, a través de salidas alternas. Mientras que la persecución penal y el juicio deberán quedar reservados para los casos más graves que atentan contra los bienes jurídicos más importantes. En este caso, el ministerio público deberá colocar la mayor parte de los recursos de forma que se obtengan resultados de alta calidad social.

Finalmente, el **principio de rendición de cuentas** supone la existencia de mecanismos, a partir de los cuales, se demuestren los resultados alcanzados y de no obtenerse los resultados programados en los planes de persecución penal deberán aplicarse correctivos específicos.

Otro elemento esencial de la persecución penal estratégica es el análisis criminal, que permite identificar las zonas rojas, los lugares donde ocurren los hechos delictivos y las formas de ejecución delincinencial. Con esta información es posible generar políticas integrales de tratamiento de casos, es decir, la finalidad principal de la persecución penal estratégica es generar un abordaje integral del fenómeno criminal desde una perspectiva racional y sistémica, adoptando medi-

das adecuadas de investigación que originan una persecución efectiva de los casos de mayor gravedad.

En América Latina existen algunos esfuerzos para desarrollar un enfoque de persecución penal estratégica, los cuales pueden ser analizados a partir de dos aspectos esenciales. El primero corresponde al análisis criminal, en tanto que el segundo, alude a los criterios de priorización de los delitos.

En relación con el análisis criminal, por ejemplo, en Chile en 2015 se creó el Sistema de Análisis Criminal y Focos de Investigación (SACFI) compuesto por unidades de análisis criminal y unidades de focos de investigación. Su creación busca fortalecer la persecución penal mediante estrategias de análisis e investigación sobre estructuras de criminalidad.

Las unidades de análisis criminal del SACFI tienen entre sus funciones la de generar información mediante el análisis estratégico de los datos agregados y de aquellos delitos de mayor connotación social, así clasificados por la Fiscalía Nacional. A su vez, generan reportes de la información analizada sobre la criminalidad regional, identificación de patrones comunes en ciertos tipos de delitos, reconocimiento de imputaciones y otros relacionados con un patrón de criminalidad específica.

Por su parte, las unidades de focos de investigación, que dependen de cada fiscalía regional, se coordinan operativamente con las fiscalías locales compuestas por fiscales adjuntos que tienen facultades para ejercer la acción penal, adoptar medidas de protección a víctimas y testigos, así como dirigir la investigación en aquellos delitos que hayan sido estudiados por las unidades de análisis criminal.

Otro ejemplo es Colombia que, en 2012, creó la Unidad Nacional de Análisis de Contexto y que en 2014 se transformó

en la Dirección Nacional de Alianzas de Contextos como parte de la Fiscalía General de la Nación. Esta Dirección tiene como objetivo desarrollar protocolos, procedimientos y metodologías relacionadas

con la investigación y el análisis de los crímenes, generar análisis criminal en contexto y construir explicaciones sobre la actuación de organizaciones criminales, permitiendo generar dos tipos de resultados: estratégicos de investigación y de ejecución de la investigación.

En relación con el diseño de la estrategia de investigación, el análisis contextual permite la identificación de las situaciones que deben ser investigadas y los casos que deben ser seleccionados. Por su parte, en la ejecución de la investigación el análisis contextual sirve de soporte para orientar la investigación sobre hechos concretos, formular la imputación a las y los presuntos responsables y sustentar la acusación frente a jueces y juezas.

Por consiguiente, el análisis contextual se orienta a la formulación de una hipótesis general de investigación a partir de tres aspectos:

1. El contexto sociohistórico,
2. La caracterización de la organización criminal y
3. La identificación criminal preliminar de planes criminales.

En cuanto a la construcción del **contexto sociohistórico**, éste se elabora con la finalidad de identificar y describir los factores que dan surgimiento a las organizaciones criminales.

*El análisis contextual
sirve de soporte para
orientar la investigación...
formular la imputación...
y sustentar la acusación*

Por ejemplo, dinámicas y precedentes de la violencia; conflictos, actores, relaciones políticas, dinámicas económicas, importancia geopolítica y geoeconómica, entre otras.

Por su parte, **la caracterización de la organización criminal** pretende determinar su composición, su estructura interna y su funcionamiento, los planes criminales y modos de operación. En ese sentido, una organización criminal puede ser estudiada a partir de sus características, tales como: los propósitos ilícitos encaminados a la comisión continua de delitos graves; la división de funciones que conducen a la especialización de sus integrantes; la existencia de una estructura estable; la presencia de un sistema de toma de decisiones; la existencia de medidas que aseguren el cumplimiento de las órdenes, además de la capacidad y los recursos para realizar actos ilícitos.

Finalmente, el **plan criminal** se refiere al conjunto de acciones coordinadas y concertadas de una o varias personas u organizaciones delincuenciales para la obtención de un objetivo concreto. En ese sentido, la identificación y reconstrucción de los planes criminales requiere de dos aspectos.

- a) Primero, desde la perspectiva de la organización criminal, es necesario identificar y caracterizar los modos de operación a partir de los cuales convierta los objetivos en resultados,
- b) Segundo, desde la perspectiva de los resultados, se debe identificar y caracterizar patrones que tienen los delitos perpetrados y las relaciones entre sí.

Un tercer ejemplo, lo constituye Uruguay que, en 2016, como parte de la nueva estructura de la Fiscalía General de la Nación, creó la Unidad de Análisis y Contexto con el objetivo de

diseñar y dirigir un sistema de información y análisis, para investigar las conductas delictivas que resulten del accionar de las organizaciones criminales, asociando casos y analizando contextos, a efecto de producir conocimiento e inteligencia sobre

la criminalidad desde una perspectiva integral. Sin embargo, de acuerdo con algunos especialistas, esta Unidad de Análisis solo ha podido generar la sistematización de los delitos, pero no ha concretado el ciclo de información y análisis del contexto de los fenómenos criminales, a fin de diseñar y ejecutar una política criminal que conduzca a una persecución penal estratégica.

En relación con los criterios de priorización de los delitos Chile, en su Política Nacional de Persecución Penal 2018-2022, reconoce la imposibilidad del sistema para investigar y perseguir todos los delitos con la misma intensidad, con ello la necesidad de establecer la priorización. Así se estableció una metodología para definir los delitos o ámbitos de priorización a nivel nacional, a partir de un trabajo colaborativo de la Fiscalía Nacional y las Fiscalías regionales. A su vez, se crearon criterios de priorización, tales como: vulnerabilidad de las víctimas, afectación de bienes jurídicos, impacto o conmoción social que provoca el hecho delictivo, delincuentes prolíficos y criminalidad emergente. También, se consideró la información y experiencia del SACFI como una forma de priorización ya operativa en gran parte del país.

Ya con la lista de delitos priorizados, la Fiscalía Nacional debe hacer un trabajo respecto de cada delito prioriza-

***Imposibilidad del sistema
para investigar y
perseguir todos los delitos
con la misma intensidad.
...necesidad de establecer
la priorización.***

do, atendiendo aspectos como: mecanismos para garantizar la coherencia entre las distintas fiscalías regionales; análisis de sistemas de información vinculado a los delitos priorizados; metodología de trabajo con las Unidades Especializadas; estudios de casos con sentencias absolutorias; análisis de las diligencias investigativas, y construcción de indicadores para la medición del cumplimiento de los objetivos.

Es importante señalar que las fiscalías regionales pueden emitir resoluciones con criterios diferenciados para la atención de los delitos priorizados a nivel nacional aplicables únicamente en su jurisdicción, las cuales deben estar debidamente fundadas y contener un plan de trabajo, el cual establezca las medidas que se deben adoptar para desarrollar la persecución penal.

En Colombia, las directivas de la Fiscalía General de la Nación establecen tres criterios de priorización:

- i. Objetivos.
- ii. Subjetivos y
- iii. Complementarios.

El criterio **objetivo** consiste en el examen de las conductas delictivas teniendo en cuenta la gravedad de los efectos generados con el crimen y la importancia de adelantar su investigación y judicialización.

El **subjetivo** se refiere al análisis de las personas o grupos que realizan o que se ven afectadas por un fenómeno criminal. En cuanto a las víctimas se debe considerar si requieren protección especial o diferencial. En relación con el victimario se deberá determinar la existencia de una estructura criminal que tenga la capacidad de cometer más actos delictivos.

En tanto los criterios complementarios se enfocan en evaluar la dificultad de enfrentar las fiscalías para investigar y judicializar, de manera efectiva, determinadas situaciones y casos. Para ello, se debe hacer un análisis articulado de factibilidad que se centra en la evaluación de las pruebas necesarias para adelantar el proceso penal, y de la viabilidad que implica un análisis de los recursos con los que cuenta la dependencia.

Finalmente, en Uruguay la Fiscalía General de la Nación establece criterios de priorización primarios y secundarios. Los primarios refieren a la gravedad del hecho y las características de las personas perjudicadas por el mismo, en donde debe analizarse la cantidad de víctimas y el grado de afectación de sus derechos, la vinculación del hecho en cuestión con otros de características similares y la legislación aplicable.

Los criterios secundarios refieren a las dificultades para investigar en donde debe evaluarse, con qué evidencias es necesario contar para configurar un tipo penal, los obstáculos o causales del entorpecimiento para obtener evidencia que no se ha podido recolectar hasta el momento.

Para el ejercicio de la priorización de los casos, estos criterios se deben aplicar de manera conjunta y articulada sin limitarse a la aplicación aislada de los mismos. Así, el fiscal analizará los distintos casos pendientes por resolver y determinará qué delitos priorizar en su tratamiento. Esto no implica que no se investigue ciertos casos, solo se establece una priorización de la investigación.

***Persecución penal
estratégica... uno de los
instrumentos que permita
un rastreo más efectivo de...
la delincuencia organizada.***

Para cerrar mi intervención señalaré que la persecución penal estratégica puede ser uno de los instrumentos que permita un rastreo más efectivo de los delitos relacionados con la delincuencia organizada. Considerando su naturaleza puede proveer de herramientas para la colaboración, coordinación y profesionalización de las instituciones de seguridad pública.

Muchas gracias.





DR. JAVIER OLIVA POSADA. Profesor titular de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, adscrito al Centro de Estudios Políticos, donde imparte cátedra en licenciatura y posgrado.

Es doctor en Ciencia Política y maestro en Estudios Latinoamericanos también por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Asimismo, ha realizado estudios doctorales en Sociología del Derecho por la Universidad de Lecce en Italia.

Entre las residencias y estancias de investigación que ha llevado a cabo destaca la del Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences Po) y la correspondiente a la London School of Economics en Londres, así como la estancia sabática en el King College de Londres donde trabajó temas de defensa y seguridad internacional.

Entre muchas otras funciones y labores que ha realizado destacan las asesorías y conferencias en el Colegio de la Defensa Nacional de la SEDENA y en el Centro de Estudios Superiores Navales de la Secretaría de Marina.

COYUNTURAS PARA RESOLVER *en la* seguridad pública en MÉXICO

Dr. Javier Oliva Posada

En primer lugar, agradezco al Instituto Belisario Domínguez (IBD) y a su presidente, el senador Miguel Ángel Osorio Chong, la invitación que me hicieron para participar en este foro.

También agradezco a nuestra moderadora la senadora Indira de Jesús Rosales, al mtro. Rodrigo Ávila en su calidad de secretario técnico del IBD y a la doctora Carla González, investigadora de la Dirección General Análisis Legislativo, también de este Instituto.

Comienzo reconociendo que este tipo de foros reflejan la problemática y la preocupación de partidos políticos, del Poder Legislativo, de quienes estudiamos estos temas y sobre todo de la población abierta. En dos intervenciones anteriores escuchábamos que llevamos varias décadas en donde la pendiente se va agudizando, diagnósticos, propuestas, presupuestos, compromisos, gobiernos municipales, estatales y federales que van, entran y salen de la más distinta orientación ideológica y, sin embargo, las condiciones en general no mejoran.

De hecho, lamentablemente en los recientes días observamos una impresionante y muy negativa escalada no solo en términos numéricos, sino en términos de los recursos destructivos por parte de las bandas criminales. Por ejemplo, con una mina de fabricación doméstica, por favor no hay que de-

cir artesanal, porque lo artesanal es algo artístico y no puede haber minas que asesinan personas de carácter artesanal. Es como hablar de narco cultura que es un término que tampoco existe, porque la cultura es un concepto civilizatorio. Habrá conductas propensas a imitar a los criminales, aunque nos tardemos más, pero hay que hablar con precisión. Esta es mi sugerencia.

Regreso entonces a mi relato, donde desafortunadamente murió un campesino y su hijo quedó muy malherido al pisar una mina. Se destruyó también un vehículo SandCat cuya patente la tiene la Secretaría de la Defensa Nacional y que es de muy consistente blindaje para el transporte de tropas y está artillado. La lamentablemente el conductor del vehículo que pisó la mina con la llanta delantera del SandCat se llevó la peor parte. Los ocho soldados que iban adentro tuvieron contusiones porque el vehículo se volteó. También hemos visto videos donde con drones estos criminales arrojan a población abierta y a personas del Ejército Mexicano explosivos desde al aire. Amén, de la toma de seis horas del municipio de Caborca por parte de otra organización criminal, para no hablar de los casi diez días de balaceras en varios municipios del estado de Colima, incluyendo la capital. En fin, podemos hacer una lista, pero me estoy refiriendo solamente a los acontecimientos más recientes de unos quince días a la fecha.

Mi argumento va en el sentido de reconocer que seis estados del país donde se observaron cambios en el Poder Ejecutivo estatal, el pasado 6 de junio, son los que más enfrentan y padecen el incremento del conflicto criminal. En particular,

***Donde se observaron
cambios en el
Poder Ejecutivo estatal...
más enfrentan... incremento
del conflicto criminal***

me refiero a los estados de Sonora, Zacatecas, Guerrero, Colima, Michoacán y Baja California.

En cuanto al tema de la corrupción en penales y de las medidas que se pudieran instrumentar me parece que en la carrera política profesional se puede aspirar a ocupar una diputación local o senaduría de la República. Desde luego a ser gobernadora o gobernador, ¿Pero se tienen los recursos programáticos, el conocimiento de un problema que aqueja desde hace más de cuarenta años al país? Porque, al observar lo que está sucediendo, tengo la impresión de que hay un alto nivel de improvisación en lo que se refiere al propio presidente de la República quien ha tenido que ir a alguno de estos estados que he mencionado. Porque no se puede argumentar desconocimiento en esta materia, puesto que México es un país sobre diagnosticado tanto a nivel nacional como internacional.

Sabemos qué se tiene que hacer. En este sentido los colegas abogados, sobre todo en la primera intervención de nuestra mesa, señalaron con precisiones muy específicas lo que se necesita hacer. La pregunta es entonces ¿Por qué no hemos avanzado? ¿Qué es lo que ha faltado?

Desde luego que tenemos historias de éxito, sin duda, pero desafortunadamente no son una tendencia o no causan una tendencia. De tal manera que también uno de los aspectos importantes que ha de señalarse en estas variables que convergen en esta desafortunada coyuntura que estamos viviendo en el país es el relativo al aspecto presupuestal. Recordemos que el partido oficialista con sus aliados recortó un tercio del presupuesto asignado, ya lo decía Eunice Rendón en su intervención, seiscientos cincuenta municipios no tienen policías.

La explicación no solamente es el crecimiento de la vio-

La impunidad y la corrupción van de la mano... por ejemplo... con el incremento de la violencia machista en el contexto del confinamiento... COVID-19.

lencia, de la disposición de armas ilegales, desde luego, sino también tiene que ver con criterios de administración pública, con la asignación presupuestal que es fundamental. ¿Qué tanto conocen sobre el tema las

y los tomadores de decisiones? Y no porque se necesite ser especialista, sino porque si se va a gobernar un área determinada en términos geográficos o representarla pues se debe conocer a detalle. Me parece que este es un punto clave.

Datos de Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) indican que cerca de 80% de los reclusorios, a nivel federal y estatal, están controlados por los propios delincuentes. Lo acabamos de ver con este muy dramático caso de la introducción del cadáver de un bebé en un reclusorio estatal.*

Me parece, sin temor a exagerar, que en poco tiempo hemos cruzado varias líneas rojas. Celebro que el Senado de la República esté realizando este tipo de eventos porque, como lo decía al principio, no debemos acostumbrarnos a estas tendencias en donde la impunidad y la corrupción van de la mano, como ha sucedido, por ejemplo, con el incremento de la violencia machista en el contexto del confinamiento y la epidemia por COVID-19. Hoy sabemos del homicidio de una conductora de televisión de Veracruz que vino a la Ciudad de México a atender una oferta de trabajo y lamentablemente fue asesinada.**

* <https://bit.ly/3BIKExu>

** <https://elpais.com/internacional/2022-02-23/hallada-sin-vida-la-presentadora-de-television-mexicana-michelle-simon.html>

Mientras el sistema penitenciario en su conjunto no cumpla esta función a nivel estatal y federal, vamos a tener una problemática que enfrentar, ojalá y me equivoque y lo digo públicamente en este Foro que se lleva a cabo en el Senado de la República, deseo profundamente estar errado con mis hipótesis que las formulo con base en información pública, donde estos esfuerzos que se hacen administración tras administración no es solamente un asunto de buenas intenciones, sino también de resultados.

Tenemos ya presiones internacionales serias respecto de la involución de la violencia en México, pero el tema es hasta cuándo y cómo vamos a detener esta tendencia.

Quiero agradecer la paciencia, tolerancia y disposición del Instituto Belisario Domínguez para que aun en estas condiciones yo hubiera podido participar.

Saludo en casa y muchas gracias.



MTRA. KEYLA VARGAS ROJAS. Es maestra en Derecho Penal y Justicia Internacional por el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para la Investigación del Delito y la Justicia y la Universidad Argentina John F. Kennedy.

Coordinadora de Proyectos del Colectivo de Análisis de Seguridad con Democracia, CASEDE, organización de la sociedad civil especializada en seguridad y derechos humanos.

Desde 2016, ha coordinado y dirigido equipos de investigación y capacitación en proyectos internacionales del colectivo, así como la elaboración de las ediciones 2016 y 2020 del *Atlas de la seguridad y la defensa de México*, documento que se puede descargar del repositorio digital del Instituto Belisario Domínguez.

PERSPECTIVAS LOCALES
para el fortalecimiento
de las instituciones de
SEGURIDAD PÚBLICA

Mtra. Keyla Vargas Rojas

Muchas gracias, quiero agradecer al Instituto Belisario Domínguez por la invitación a compartir un poco del trabajo que he tenido la oportunidad de coordinar y dirigir como parte de las actividades del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.

En particular, presentar algunas propuestas con la mejor intención de poner a la disposición de los tomadores de decisiones y a la ciudadanía información que puede ser valiosa y de interés.

El tema de la mesa representa un gran reto para abordar de forma separada, por una parte, el combate a la delincuencia organizada y, por otra, la corrupción, ya que en la narrativa lo manejamos como dos cosas que van juntas. Por lo que corresponde al análisis, resulta importante también fundamentar y argumentar este binomio.

La presentación que haré el día de hoy lleva el título de “Perspectivas locales para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública”, ya que constituye el eje temático a partir del cual se puede potenciar, fortalecer y mejorar varias de las actividades que se realizan actualmente para atender la complejidad de estos dos fenómenos.

Esta información se desprende del trabajo que he podido realizar a partir del proyecto “Analizando Políticas de Seguri-

dad Ciudadana”, que ya llevamos dos años implementando en once entidades del país.

Para efectos ilustrativos partimos de la interrogante ¿Qué relevancia tiene estudiar estos temas? En primer lugar, podemos señalar que se suma a un esfuerzo internacional dentro de la Agenda Multilateral y Multigobierno 2030 para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), principalmente el Objetivo 16 de Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.

Uno de los puntos centrales de este objetivo es que los gobiernos fortalezcan su investigación y diagnóstico tanto del fenómeno de la corrupción como de su vínculo con actividades criminales. De igual forma, plantea que las instituciones encargadas de la prevención, la investigación y la sanción de delitos puedan fortalecerse. Es decir, no es posible entender una política, como bien señalaba el doctor Javier Oliva hace un momento, de buenas intenciones, sin la capacidad de instrumentarlas.

En este sentido, conforme a lo que marca el apartado A del Objetivo 16, es importante fortalecer a las instituciones de todos los niveles, esto quiere decir en el caso mexicano: atender o revisar de manera diferente como es la vinculación y la coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

De esta manera, en el marco del proyecto “Analizando Políticas de Seguridad Ciudadana”, lo que hicimos fue desarrollar cuatro ejes de trabajo:

- 1. Investigación cualitativa y cuantitativa** para conocer cuál era el estado de esta coordinación. Nuestro eje de análisis lo constituye la Guardia Nacional;
- 2. Crear espacios de diálogo y vinculación** para identificar cómo es que la Guardia Nacional se relaciona y

se articula con otros actores del orden federal, estatal y municipal para llevar a cabo sus funciones;

3. **Capacitación para adquirir las capacidades de interpretar los productos de la inteligencia**, es un aspecto central del ámbito de habilidades y conocimientos, y
4. **Cuál es el estado, el ánimo de las instituciones** para la construcción de alianzas y articulación para atender temas muy específicos dentro del marco legal bajo el cual opera la Guardia Nacional.



Antes de pasar a los hallazgos debe hacerse una precisión sobre las dos dinámicas que nos han propuesto para esta mesa. Primero, ¿cómo es que la Guardia Nacional se incorpora a un andamiaje institucional y legal preexistente para combatir, en este caso, al crimen organizado en México?

El *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México* –que como bien señalaba hace un momento nuestro colega no solo es

una publicación del CASEDE, sino también está coeditado por el Instituto Belisario Domínguez– incluye un artículo que responde a esta pregunta a partir de tres opiniones expertas. La primera hace referencia a una falta de claridad respecto

a si el combate a la delincuencia organizada es materia exclusivamente penal o también compete al ámbito del derecho civil. ¿Por qué? Tanto por la multiplicidad de delitos que existen, como también por las figuras que se han tenido que crear, por ejemplo, en el caso de desaparición forzada en el proceso de investigación de los casos. Si estas competencias quedan dentro o fuera de lo que corresponde al Congreso de la Unión y, obviamente, la determinación de competencias para todos los demás órganos de gobierno.


La segunda cuestión, hace referencia a un conflicto entre leyes de carácter general y leyes federales, que le agregan sustancia a este debate y, por supuesto, en palabras del ex Ministro José Ramón Cossío, hace muy ingrata la labor de los jueces al momento de tratar de identificar a quién le compete la atracción de una u otra situación. Por ejemplo, un dato que resulta muy relevante es la existencia de cincuenta y dos leyes en México donde hay algún delito de delincuencia organizada.

Finalmente, se observaba una gran dispersión legislativa que no solamente se tendría que resolver por la vía de reformas o de crear nuevas leyes. Por el contrario, habría que tratar de dar un orden a este conjunto de instrumentos que permitan esclarecer los actores competentes para implementar estas leyes.


***Todavía hay rezagos
en la práctica de los jueces
a nivel federal o
ministerios públicos
para aplicar el Sistema de
Justicia Penal Acusatorio.***

Por ejemplo, uno de los problemas básicos es que todavía hay rezagos en la práctica de los jueces a nivel federal o ministerios públicos para aplicar el Sistema de Justicia Penal Acusatorio, lo que resulta muy relevante para facilitar el trabajo con autoridades de otra naturaleza, como es el caso de la Guardia Nacional.

Sobre el andamiaje institucional, la Guardia Nacional no actúa de manera individual o de manera atomizada. Lo hace en el marco de un mecanismo de vinculación con otros actores estatales y municipales, como lo señala la Estrategia Nacional de Seguridad Pública: las Coordinaciones Territoriales para la Construcción de la Paz.



CASEDE
Colectivo de Análisis
de la Seguridad con Democracia



**ANALIZANDO POLÍTICAS
DE SEGURIDAD CIUDADANA**
CON INVESTIGACIÓN JOSÉ GUILLERMO MORALES

¿Sirve el andamiaje legal para enfrentar al crimen organizado?

José Ramón Cossío, Renato Sales Heredia y Taissia Cruz Parceró

¿Esta figura es de materia exclusivamente penal o de materia civil?

↓

¿Quedaría fuera de la competencia del Congreso de la Unión?

↓

El propio proceso de determinación de competencias entre órganos de gobierno no queda claramente definido.

↓

Una parte importante de los temas de impunidad se relacionan con la articulación de la competencia de los órganos encargados de combatir la delincuencia.

Hay un conflicto entre las leyes generales y las federales, lo cual vuelve más compleja la atracción de casos entre autoridades.

↓

¿De qué manera los delitos del fuero común se relacionan con delincuencia organizada?

↓

52 leyes donde hay algún delito de crimen organizado.

Se observa una dispersión legislativa terrible, donde es imposible que cualquier ministerio público, policía o juez pueda saber donde va a encontrar si lo que hizo una persona es una conducta delictiva y cuál es la pena.

↓

Hay un estatus de delincuente organizado que define quien tiene ciertos derechos o quien no. ¿Y ese estatus quien lo decide? Lo decide el ministerio público, lo decide el Estado mediante la autoridad ministerial porque es la que tiene el monopolio de la acusación y es quien dice bajo qué sistema una persona será procesada.

↓

Uno de los problemas básicos que se dan y con el que todos los días luchamos, es la coexistencia del sistema procesal anterior, es decir, antes de la reforma de 2008 con los juicios orales.

¿Cuáles fueron los hallazgos?

En los once estados y municipios que tomamos como muestra para este estudio, que está disponible para consulta en la página web del CASEDE, no existe una intención real de

***¿Cuál es el gran pendiente?
Precisamente el tema de la delincuencia organizada.***

establecer acuerdos institucionalizados o convenios para la definición de actividades que va a realizar la Guardia Nacional en cada territorio.

Por estas razones es que la conformación de mecanismos informales de coordinación se ha visto impulsada de manera muy propositiva tanto por la propia Guardia Nacional como por autoridades estatales e, inclusive, municipales. Vemos, por ejemplo, que la Guardia Nacional ha tenido una participación muy activa en operativos urbanos junto con policía de vialidad o turística; esto podría ser una buena práctica para retomarse después.

La segunda cuestión se vincula con una perspectiva territorial, es decir, en la atención del fenómeno criminal en corredores de municipios y no solamente de una forma atomizada. Bajo esta lógica se han desarrollado estrategias conjuntas para monitoreo de tramos carreteros en diferentes lugares del país. Insisto, esto es solamente un ejemplo porque el caso y/o ejemplo de estudio es la Guardia Nacional con competencia federal y, en este sentido, atiende esta parte de supervisión del territorio.

En tercer lugar, hemos visto también que cada vez se hace más evidente la demanda de todos estos actores por diálogos paralelos a las Mesas de las Coordinaciones Territoriales para la Construcción de la Paz para poder discutir sobre lo que cada uno de los asistentes entiende que le permite hacer su marco legal respectivo.

Baste como muestra la definición de proximidad. No es lo mismo lo que entiende la federación por proximidad, que lo que entiende el Estado o el Municipio. Y obviamente, las

mesas de coordinación no constituyen el espacio para discutirlo ya que, ahí, cada institución participante presenta los resultados de su trabajo pero nada más. Las academias de policía municipales y estatales han sido foros muy interesantes para la convocatoria a este diálogo, al que algunas veces acuden Universidades, organizaciones de sociedad civil y, con menos frecuencia, la Guardia Nacional.

Profundizar en la relación entre crimen organizado y corrupción a nivel local.

¿En resumen, qué encontramos?

Un esfuerzo de articulación que ha sido liderado principalmente por fuerzas de seguridad civiles, estatales y municipales. Dentro de grupos focales y entrevistas que hemos hecho con todos estos actores, lo más valioso de las Coordinaciones ha sido la construcción de confianza y, en algunos casos, la transferencia de capacidades técnicas de la Guardia Nacional a cuerpos de seguridad estatales y municipales lo que sin duda es muy positivo.

¿Cuál es el gran pendiente? Precisamente el tema de la delincuencia organizada, es decir, asumir como una competencia exclusivamente federal la investigación de este delito desvinculada de las acciones conducentes a su prevención y sanción, como señalaba el ponente hace un momento, a esta persecución penal estratégica que bien puede generar información desde el ámbito local para efectos de inteligencia y que no se recupera.

Digamos que por oficio se tiene que atraer hacia otras instancias y, en esa medida, no se participa. Este es un espacio de oportunidad que, considero, podría ser muy valioso.

Esta misma lógica aplica también para los delitos de corrupción y la valoración de qué puede aportar cada institución a fin de incidir de manera efectiva en la reducción de este fenómeno.

Dentro del sistema de Naciones Unidas, la reducción de flujos financieros ilícitos es un compromiso que se encuentra en el ya mencionado Objetivo 16. Se entiende de manera amplia que los flujos financieros ilícitos se pueden generar por dos vías: como producto de la delincuencia organizada o como flujos financieros que no provienen de un origen lícito, pero que se gestionan con fines ilícitos. En esta vía es donde podemos agrupar la malversación de fondos, el cohecho, el enriquecimiento ilícito, etcétera.

El entendimiento diferenciado de cómo se puede construir y abonar a estos flujos financieros ilícitos es lo que ha influido de forma negativa en las siguientes cuatro situaciones:

1. El Sistema Nacional Anticorrupción y los sistemas locales deben balancear sus esfuerzos en los ámbitos administrativo y criminal, es decir, se requiere tener una mejor persecución penal que debe complementarse con la investigación administrativa que ya se realiza;
2. Hay que fortalecer técnicamente las capacidades de las fiscalías, punto sobre el cual no dejaremos de insistir. Tiene que ver con independencia presupuestaria y técnica;
3. Se tendría que profundizar en la relación entre crimen organizado y corrupción a nivel local que, insisto, aunque se difunda ampliamente sobre el tema en investigaciones periodísticas, para efectos de la persecución de personas funcionarias públicas y criminales, probar

claramente este vínculo no es tarea sencilla y requiere de un alto nivel técnico para efectos de la investigación judicial, y

4. Por último, eliminar el sesgo de que no hay instituciones en riesgo de corrupción. El hecho de que una institución goce de una legitimidad a nivel social y pública porque sus integrantes no son corruptos no implica que estén libres de la exposición a esta amenaza. En este sentido, hay muchas metodologías que permiten la aplicación del Enfoque Basado en Riesgo, mismas que podrían fortalecer a las instituciones de seguridad pública y nacional –como la utilizada por la Unidad de Inteligencia Financiera–, con el propósito de evitar un impacto reputacional que mine los esfuerzos de todos los órdenes de gobierno para atender el fenómeno.

Muchas gracias.



MTRO. DAVID ALEJANDRO JIMÉNEZ PADILLA. Licenciado en derecho por la Universidad Autónoma de Aguascalientes y maestro en Derecho Constitucional por la Universidad Iberoamericana de Puebla.

Además del litigio y la docencia se ha desempeñado profesionalmente en la implementación y evaluación de políticas públicas para el acceso a la justicia en distintas fiscalías y defensorías públicas estatales en el país. Actualmente es director general de la Asesoría Jurídica Federal de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.

POSIBLES REFORMAS *que podrían ayudar* a consolidar el SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO

Mtro. David Alejandro Jiménez Padilla

Aprovecho inicialmente para agradecer al Instituto Belisario Domínguez la invitación y realización de este tipo de foros que siempre son muy nutritivos y ayudan a enriquecer el diálogo parlamentario y no nada más estar reaccionando frente a propuestas, sino poder construir desde las necesidades de la sociedad civil que se perciben allá, pero también desde las instituciones, lo que constituye un esfuerzo muy valioso.

Mi presentación está planteada en tres partes enfocadas en posibles reformas que podrían ayudar a consolidar el sistema de justicia penal acusatorio. Asumimos que no es un sistema de justicia consolidado o terminado y existen algunas cuestiones que quedaron en el tintero las que habrían de terminarse por afinar para lograr cerrar la bisagra que existe entre la agenda de seguridad y la de justicia.

La primera parte aborda lo que se denomina **“el escalón faltante”**, o sea la justicia cívica que ha sido tocada en varias ocasiones en las mesas de hoy.

En segundo lugar, está el tema de nuestro **sistema multinivel** que tenemos entre estados y Federación e incluso municipios, un sistema altamente complejo de reglas muy específicas

El escalón faltante es nuestra justicia cívica, algo intermedio entre la regulación y el sistema de justicia penal.

que obstruyen, muchas veces, la labor tanto de seguridad como de persecución penal.

Por último, algo muy enfocado a temas de investigación, sobre todo con claridad de la competencia, es decir, **a quién le toca investigar y para qué.**

“El escalón faltante”, tiene ese nombre porque si imaginamos tres escalones sucesivos, el primero es la autorregulación de nuestras comunidades sin ninguna institución formal, que son todos los hábitos, tradiciones y demás que permiten que las sociedades coexistan de manera pacífica sin la presencia de un policía o de alguna institución de seguridad pública.

Por otra parte, el tercer escalón sería nuestro sistema de justicia penal de la parte paradójica o la atención de quien tiene la posibilidad de generar una sanción a quien comete un hecho calificado como delito o también, ahí es donde se genera la tensión, evitar el riesgo a toda costa de cometer el error y sancionar a una persona inocente.

En este sentido, el escalón faltante es nuestra **justicia cívica**, algo intermedio entre la regulación y el sistema de justicia penal.

El sistema de justicia penal es muy caro porque precisamente las sanciones que puede llegar a imponer elevan mucho el costo de la sanción, por ende, el estándar probatorio es complejo, porque se busca que en ninguna circunstancia una persona inocente termine castigada por algo que no cometió.

Esto hace que tengamos pocas sentencias, investigaciones muy caras que tienden a prolongarse por mucho tiempo en nuestras oficinas en México, conducidas por abogadas y

abogados con funciones de ministerio público.

En este sentido, en la bondad del escalón faltante de la justicia cívica, que no es faltante, digámoslo así, en casi todos

nuestros municipios existe un juez de barandilla, se le conoce así en Jalisco y Aguascalientes; en el Bajío tiene una naturaleza mucho más recaudatoria que de gestión de la conflictividad.

Es quien cobra las multas por conducción bajo estado de ebriedad, es quien cobra las multas a las personas que cometen faltas administrativas, pero tiene poco enfoque en la gestión de esta conflictividad, esto ha hecho que la expectativa de la ciudadanía sobre la gestión de la conflictividad esté entre dos extremos:

- a) La autorregulación cuyo mayor peligroso es el linchamiento y
- b) El otro extremo en el sistema de justicia penal cuyo punto peligroso es el encarcelamiento masivo o la falla encarcelando a falsos positivos, personas inocentes.

Por consiguiente, el punto que queremos poner en la mesa es que está el modelo homologado de policía y justicia cívica, pero hacen falta algunas reformas para poderlo echar a andar y que funcione como un mecanismo de despresurización del sistema de justicia penal, de tal forma que permita a fiscalías locales y a la federal enfocarse en aquellos delitos en donde hace falta invertir más dinero para la investigación y en donde por su sanción sería más costoso cometer un error.

El segundo punto es el caos que tenemos entre las competencias de Federación y estados para la investigación y per-

Está el modelo homologado de policía y justicia cívica, pero hacen falta algunas reformas para poderlo echar a andar.

El sistema que tenemos actualmente casi exige tener ministerios públicos especializados en este laberinto de competencias.

secución penal, la propuesta es muy sencilla. Actualmente tenemos dos reglas principales en nuestro sistema de coordinación, una de ellas se llamaría “de origen”, es decir, delitos que originariamente son loca-

les o delitos que son federales.

Hay otro tipo de competencias específicas que se llevan por reglas subjetivas, es decir, por ejemplo, cuando un delito es cometido contra un periodista hay una competencia inmediata hacia la Federación, todo esto que tenemos con delincuencia organizada.

Cuando los estados pueden intervenir en la investigación de casos relacionados con delincuencia organizada, ¿cuál es el diálogo que hay con la Federación?, es algo demasiado complejo, que, si se ve de forma comparada con otros sistemas, es innecesariamente complejo.

Por lo general, estos sistemas de gobernanza multinivel para la persecución penal se componen solo de dos reglas, una de origen, pensemos en nuestro país vecino, Estados Unidos, pero no solo allá, sino en otros países como Argentina, en donde los delitos de origen son del fuero común, el que está más cercano a la gente y la Federación funciona por atracción, más bien por fenómenos criminales y por delitos conexos cometidos por un mismo grupo de personas o en un mismo lapso.

Ahí también sería algo en donde nos haría falta innovar y enfocar nuestros esfuerzos legislativos para poder dar una mejor solución y respuesta.

El sistema que tenemos actualmente casi exige tener ministerios públicos especializados en este laberinto de com-

petencias, ya sea para poder atraer o para poder derivar al fuero común o al federal los asuntos sin entrar al fondo de las investigaciones.

Y lo que genera también es un caos, si se pretende hacer inteligencia desde las fiscalías, se tienen investigaciones fragmentadas tanto en fue-

ro común como en el federal, pero también al interior de las fiscalías dependiendo de las especializadas, de tal forma que llega a ser imposible conjuntar toda la información para lograr resultados ante un tribunal, o bien, si tiene otro fin la investigación: prevención y demás.

Por último, tiene que ver con nuestro artículo 21 constitucional y las competencias para investigar.

Actualmente se tiene la conducción y mando como una función específica, casi un monopolio dentro de la figura del ministerio público, hay varios ejemplos, de hecho, el Código Nacional de Procedimientos Penales ya plantea la posibilidad de que las policías preventivas reciban denuncias, esto es un gran avance, pero seguimos teniendo un vicio de origen, digamos, no acabamos de dar el paso hacia la desformalización de los actos de investigación cuando se creó con la reforma de 2008.

Se conservaron varios actos de investigación regulados dentro de nuestro Código de Procedimientos Penales, esto hace que se burocratice o se formalicen de una manera excesiva estos actos de investigación que tienen que ser flexibles o tienen que ser dinámicos a la mano no solo de los ministerios públicos y policías de investigación, sino como lo escuchamos en las mesas anteriores, también a la mano de policías preventivas municipales que puedan iniciar investigaciones que posterior-

No acabamos de dar el paso hacia la desformalización de los actos de investigación cuando se creó con la reforma de 2008.

***Entender...
la tarea de investigar
como una función de Estado
y no como exclusiva
de un agente del
ministerio público.***

mente terminen en tribunales. Y que la investigación criminal no solo tiene como objetivos la persecución penal, sino también la prevención, como nos narraban el caso de la policía municipal de ciudad Nezahualcóyotl.

Pero también problemas muy actuales, y aquí en esto muy relacionado con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y en específico la Asesoría Jurídica, con la búsqueda de personas desaparecidas.

Como ustedes saben, la Comisión Nacional de Búsqueda, de muy reciente creación, surge ante la inacción por parte de las investigaciones ministeriales para localizar a las personas.

La investigación bajo el control del ministerio público tiende a apuntar solo a la ubicación de las personas responsables para perseguirlas penalmente, pero se deja siempre todo el ámbito de investigación que pudiera ayudar a dar con el paradero de las personas desaparecidas.

En este sentido, poder entender –de una manera mucho más amplia– la tarea de investigar como una función de Estado y no como exclusiva de un agente del ministerio público, podría ayudarnos a ampliar con una reforma, además de una ampliación de recursos, el número de personas relacionadas con las tareas de esclarecimiento para la prevención del delito y de la corrupción, la búsqueda de personas desaparecidas y también para la persecución penal.

Muchas gracias.





DR. JORGE ALBERTO LARA RIVERA. Tiene dos licenciaturas, una en derecho y otra en Relaciones Internacionales y Ciencias Sociales por la UNAM. Tiene una maestría en Juicios Orales, cuenta con certificación en Técnicas Avanzadas por la Latin America Bran Association y un doctorado en Derecho.

Es docente certificado en el Sistema Penal Acusatorio y Juicios Orales por la Secretaría Técnica del Consejo para la Implementación del Sistema Penal del Gobierno Federal mexicano.

De su vasta experiencia, se puede destacar que fue comisionado para el desarrollo político de la Secretaría de Gobernación y encargado del despacho de la Procuraduría General de la República en 2011.

Fue diputado local en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el periodo 2003-2006.

ELEMENTOS CRÍTICOS *para la* eficacia del SISTEMA DE JUSTICIA

Dr. Jorge Alberto Lara Rivera

Gracias, muy buenas tardes.

Seré conciso y, desde luego, suscribo todo lo aquí dicho por mis colegas, me parece que esto impone una agenda bastante abultada y pertinente de reformas que yo, como exlegislador y actualmente consultor legislativo, siempre procuro que los proyectos de iniciativas o de reformas pasen por un test, ahora que es tan famoso el test de proporcionalidad, también debe realizarse un test de proporcionalidad y de pertinencia de las reformas.

Pero tratándose de una materia tan importante como es la prevención, la seguridad y la justicia que fundamentan, a su vez, actos de molestia a veces tan graves y tan delicados como es la privación de la libertad de las personas, me parece que el ejercicio que se avecina debe ser titánico, sobre todo, porque hemos acumulado muchos temas.

La última reforma sustantiva del Código Nacional de Procedimientos Penales fue en 2016, desde entonces ha habido, sin duda, una acumulación de pendientes de temas, yo diría, críticos, muchos de los cuales ya se han enunciado en este Foro. Desde luego, paso por alto la infame reforma de la prisión preventiva oficiosa que en mi opinión representa una regresión importante. Creo que en este punto todos estaremos de

**No se ha
cumplimentado...
el transitorio de la reforma
del 2008 en materia de
delincuencia organizada.**

acuerdo, la prisión preventiva oficiosa genera distorsiones e incentivos para no solucionar los temas que se están poniendo sobre la mesa.

Pero hay otras deudas, hay otras omisiones legislativas, y cuando digo omisión

legislativa no es un reproche exclusivo al Congreso. Hay que recordar que el Ejecutivo Federal forma parte del procedimiento legislativo o de la función legislativa, incluso en su capacidad primigenia de proponer leyes. Y me refiero a que no se ha cumplimentado, por ejemplo, el transitorio de la reforma del 2008 en materia de delincuencia organizada. El hecho de que no se haya abordado ese tema, de que no tengamos una nueva Ley de Delincuencia Organizada, genera disfunciones, confusiones y absurdos que estamos enfrentando como sociedad al no saber si los estados o los municipios pueden coadyuvar, trabajar e intervenir en temas de delincuencia organizada.

Por ejemplo, lo comentaron ya en este Foro, el tema de lavado de dinero que por una infame redacción del 400 bis que también, creo yo, ya está fuera de materia del delito de *Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita* pues se genera una competencia, por medio comisivo, a favor de la Federación cuando los estados y quizá otras entidades de la Fiscalía General de la República, no necesariamente la encargada de delincuencia organizada, tendrían que estar proactivamente investigando lavado de dinero.

Creo que todos los temas que se han enunciado son críticos, pero me permitiría resaltar dos que en mi opinión son

ultra críticos, si cabe la expresión. Me parece que el artículo 21 constitucional, insisto, soy enemigo de reformas innecesarias y gratuitas, sobre todo de la Constitución, pero aquí me parece que no hay salida, porque la redacción de este artículo en materia de facultades de investigación es primordial, lo ha dicho también el ex comisionado Renato Sales.

El monopolio investigativo que se le ha dado o se ha interpretado por esa semántica incompleta, de la reforma del 2008 al artículo en comento ha generado una disfunción muy profunda.

En México se cometen treinta millones de delitos aproximadamente al año y tenemos una fuerza de tarea ministerial cuando mucho de diez mil agentes del ministerio público. Se denuncia entre 5 o 10% de los delitos. En ese orden de ideas, no hay poder humano que los agentes del ministerio público puedan solventar la carga investigativa. Necesitamos abrir el cuello de botella, necesitamos romper el embudo. No hay otra forma que hacer una intervención mínima, semántica, al artículo 21 constitucional.

Me parece que esa sería la primera de los factores ultra críticos para este cuerpo legislativo.

La otra tiene que ver con la rendición de cuentas y el control parlamentario. Creamos una fiscalía autónoma con dos leyes orgánicas, y el gran tema de control legislativo, el tema de rendición de cuentas quedó olvidado.

¿Dónde está el informe de la Fiscalía General de la República del año pasado

Todos vimos el informe del Ejecutivo, antes por lo menos cuando se subsumía la PGR al Ejecutivo Federal, cada año se entregaba su informe junto con el de la Presidencia de la República, de las demás dependencias del Ejecutivo, ahora no.

Si tratamos de revisar en la página de la Fiscalía General no encontramos un plan de persecución penal vigente.

Ahora tenemos un punto ciego en donde no sabemos dónde vamos a embonar, por ejemplo, las facultades de investigación, de coadyuvancia y demás, de Guardia Nacional y de temas auxiliares del ministerio público de parte del Ejecutivo, y no tenemos noticia

de lo que pasa con la Fiscalía General de la República.

Se requeriría una necesidad no sé si obligatoria, vinculante entre el Ejecutivo y la Fiscalía General de la República para la rendición conjunta de cuentas.

Estas comparecencias, lo digo con mucho respeto, del Fiscal General en cuerpos sellados, con legisladores, cuando vemos que es justamente una de las cuestiones que más nos duelen y pesan como sociedad, en términos de la impunidad que estamos viviendo y padeciendo.

Hoy en día, por ejemplo, a propósito de la falta o necesidad de una política criminal y de un plan de persecución penal, si tratamos de revisar en la página de la Fiscalía General no encontramos un plan de persecución penal vigente.

Y hoy en día tal parece que lo vemos en los periódicos, tal parece que la Fiscalía General de la República, perdón, también lo digo con respeto, es un brazo del SAT y un brazo de la Procuraduría Fiscal.

Porque en todas las competencias, todas las técnicas de investigación en materia de delincuencia organizada están, y no es una censura, creo que también forma parte de las facultades del Estado el tema de la defraudación fiscal pero, eso no es todo, no es el problema que nos está ahogando como sociedad y como país.

Me parece que entonces tenemos que acotar y redefinir lo que es el concepto de autonomía de las fiscalías porque no parece que eso haya sido el *desiderátum* constitucional que las fiscalías se manden solas, parece que, al contrario, tiene que haber un refuerzo en mecanismos de rendición de cuentas.

Y claro, podríamos hablar, y pasar a reformas de segundo o tercer nivel, aunque para mí, aún son de primer nivel. Sostengo, por ejemplo, que valdría la pena hacer una prueba piloto de jurados populares.

Porque los jurados populares, a diferencia de los observatorios ciudadanos, de estos consejos de participación ciudadana que otra vez le dan al ciudadano una ventana mínima de intervención, tanto en la prevención como en la persecución de los delitos, en donde funcionan tienen una capacidad de fiscalización y de exigencia de rendición de cuentas.

Yo no le tendría temor a esta figura, insisto, si se puede ir probando en alguna reforma, por ejemplo.

Hay otros temas que revisar de manera urgente. La extinción de dominio, que nace como un gran anhelo, como una gran directriz, como una gran señal por parte de la Organización de Naciones Unidas para la Droga y el Delito, del GAFI.

Tuvimos una pésima reforma al artículo 22, que lo único que generó fue una acción de inconstitucionalidad en donde hoy en día las fiscalías, tanto la General como la de los estados, no se atreven a generar mecanismos de dislocamiento financiero de los grupos criminales porque la Corte excluyó por inconstitucional varios tramos de la ley.

Entonces, otra vez quedamos y estamos como países rezagados incluso frente a los de Centro y Sudamérica que, en extinción de dominio, en decomiso no penal y en decomiso penal van mucho más adelante que nosotros.

El criterio de oportunidad es la habilitación de los mecanismos del esclarecimiento del delito... acompañada por mecanismos de despresurización penal.

A mí me parece hasta bochornoso que México tendría que poner el ejemplo. Y no, México es el ejemplo de lo que no se está haciendo, de lo que se está dejando de hacer y de las malas *praxis* en estos asuntos.

La idea sobre un Código Penal Nacional me parece que puede ser saludable si nos ayuda a reconfigurar lo que se ha comentado aquí, por ustedes, que es el tema de buscar una descompresión punitiva, rescatando lo que ha pasado con el Código Nacional de Procedimientos Penales y otras leyes generales,

El rescate del concepto saludable del criterio de oportunidad. Considero que este criterio de oportunidad entra a la semántica social mexicana como la posibilidad de un carpe-tazo por alguien que fue informante, sin embargo, eso no es criterio de oportunidad.

Creo que el criterio de oportunidad es la habilitación de los mecanismos del esclarecimiento del delito y que venga acompañada por mecanismos de despresurización penal.

Considero que la parte sustantiva tiene mucho que avanzar –insisto– de 2016 a la fecha hay un paquete ya de reformas pendientes al Código Nacional de Procedimientos Penales. Uno de ellos, por ejemplo, o varios de ellos están ya enunciados por tesis y jurisprudencias, uno de ellos es la valoración de la prueba en sede de apelación, como un simple ejemplo.

Entonces, ya terminando el tiempo, una muy extraña reforma o una muy extraña omisión o una muy extraña ex-

clusión del texto del artículo 21 constitucional. en 2008 se habilitó en el artículo 21 constitucional la investigación para la prevención. Dicho género de pesquisas soporta técnicas de investigación –en su momento para policía federal– y me parece que los estados no recogieron esa facultad de investigar, sino que se le transfirieron todas las facultades de investigación para la prevención a Guardia Nacional. Sin embargo, se suprimió del texto del artículo 21 constitucional el concepto de investigación para la prevención. Esto amerita una reflexión porque supone actos de molestia tan graves como los que se enuncian en las técnicas de investigación de operaciones encubiertas, entregas vigiladas o controladas e intervención de comunicaciones, entre otras.

Como vemos el catálogo de pendientes es muy amplio, felicito al Senado por este foro.

Muchas gracias.



Jornada 3

**MODELOS INSTITUCIONALES
PARA LA ATENCIÓN DE LOS
DESAFÍOS DE SEGURIDAD
EN MÉXICO**



MESA 7

Modelo policial. ¿Cómo lograr la articulación, coordinación y profesionalización de las fuerzas de seguridad?

Sen. Ricardo Monreal Ávila

Presidente de la Junta de Coordinación Política

Dr. Carlos Barrachina Lisón

Investigador del Instituto Mexicano de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales

Lic. Ismael Castillo Palacios

Director de Asuntos Internos de la Dirección General de Seguridad Ciudadana de Nezahualcóyotl

Mtra. Mayra Hernández Maciel

Coordinadora de la Policía Metropolitana de Investigación. Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León

Dr. Francisco Rojas Aravena

Rector Universidad para la Paz. Organización de las Naciones Unidas (ONU)

Lic. Omar Hamid García Harfuch

Secretario de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México

Moderadora

Sen. Verónica Martínez García

Vicepresidenta de la Mesa Directiva

APERTURA DE MESA



Sen. Ricardo Monreal Ávila

Me gustaría dar la bienvenida a académicos, a funcionarios públicos y, de manera muy especial, a Omar Hamid García Harfuch, que es el Secretario de Seguridad Pública en la Ciudad de México.

Una ciudad difícil, compleja, complicada; que amerita mucho cuidado. Una ciudad que implica siempre un gran movimiento.

Para mí esta mesa ha sido muy importante, desde que concebimos, diseñamos y preparamos estas mesas de trabajo, estas jornadas con el Instituto Belisario Domínguez.

Habíamos diseñado todo este tema tan importante para esta mesa número 7, precisamente ¿Cómo el modelo policial puede ser exitoso? ¿Cómo lograr la articulación, coordinación y profesionalización de las fuerzas de seguridad? Por eso está Omar Hamid García, como titular de esta Secretaría en la Ciudad de México que, repito, para mí su trabajo ha sido muy eficaz y su desempeño muy claro en beneficio de quienes vivimos en la capital del país, por lo que le transmito a él y a la Jefa de Gobierno un saludo respetuoso desde el Senado de la República.

También está la maestra Mayra Hernández Maciel, que es la coordinadora de la Policía Metropolitana de Investigación de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León.

El licenciado Ismael Castillo Palacios, director de Asuntos de la Dirección General de Seguridad Ciudadana de Nezahualcóyotl, otro de los municipios más poblados del país.

Le damos la bienvenida también a Carlos Barrachina Alyson, académico de la Universidad Anáhuac, y al doctor Francisco Rojas Aravena, rector de la Universidad para la Paz de la Organización de las Naciones Unidas.

Obviamente, a nuestra senadora Verónica Martínez, vicepresidenta de la Mesa Directiva del Senado de la República*.

Es muy importante comentar que vivimos una etapa compleja, una etapa de dificultades donde he insistido que el Senado de la República debe asumir su posición seria respecto de la delincuencia y de la inseguridad, porque el Senado tiene facultades constitucionales y aprueba el Plan de Seguridad y el Plan de la Guardia Nacional del que estamos en proceso de revisión.

Estoy seguro de que en los próximos días nos reuniremos con el Gabinete de Seguridad Pública Nacional, encabezada por la Secretaria de Seguridad, Rosa Isela Rodríguez Velázquez, con los coordinadores parlamentarios y con la Junta de Coordinación Política.

No podemos rehuir a este enorme reto. Desde mi punto de vista, esta es la asignatura más importante a la que nos enfrentamos: La inseguridad pública. Por esa razón, estoy convencido de que juntos podemos lograr contrarrestar los efectos nocivos de la inseguridad y de la devastación que ha causado en las últimas dos décadas.

Por eso, es necesario escuchar a expertos, a quienes están en la calle, a quienes están combatiendo el delito día a día.

Hoy mismo me comentaba el Secretario de Seguridad Pública de la Ciudad de México que tuvieron operativos, esencialmente fincados en la inteligencia y no solo en el ruido mediático o en el ruido de personas. Eso es parte fundamental de lo que tenemos que hacer.

Por eso son bienvenidas y bienvenidos. Los escucharemos. Hay senadores y senadoras conectadas por la vía digital.

Hay senadores y senadoras que están muy pendientes de lo que digan. Hoy tenemos Sesión de Cámara e iniciamos más tarde, pero no quisimos dejar pasar esta oportunidad.

Felicito al Instituto Belisario Domínguez por su trabajo y por llevar a cabo estas Jornadas de Reflexión sobre Seguridad en nuestro país. Corresponde ahora esta séptima mesa del Modelo Policial ¿Cómo lograr la articulación, coordinación y profesionalización de las fuerzas de seguridad?

Muchas gracias, y que para todos sea muy alentador de que sí hay salida y de que vamos a lograr construir juntos esta salida que México necesita.

Muchas gracias.





DR. CARLOS BARRACHINA LISÓN. Nació en Barcelona, España, naturalizado mexicano en 2008. Es doctor en Ciencia Política y Sociología e integrante del Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT en México desde 2006. Investigador del Instituto Mexicano de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales. Es desde 2004 profesor de tiempo completo en la Universidad de Quintana Roo. Fue profesor del Centro de Estudios Hemisférico de la Defensa de la National Defense University, de 2000 al 2004, en Washington, D.C. Columnista político habitual en Quintana Roo, ha publicado con frecuencia en diferentes medios locales.

Sus áreas de especialización son las relaciones civiles-militares, la gestión de la seguridad pública, las migraciones y la dinámica política del Estado mexicano de Quintana Roo, así como de países centroamericanos como Honduras, Guatemala y Nicaragua.

Actualmente es integrante del Comité Ejecutivo del Programa Nacional Estratégico PRONACE del CONACyT, Seguridad Humana e investigador del Instituto Mexicano de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales.

Cuestionamientos *sobre la estrategia de* SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

Dr. Carlos Barrachina Lisón

Muchas gracias, senadora Verónica Martínez. Muchas gracias al Instituto Belisario Domínguez por la invitación y al senador Ricardo Monreal por las palabras.

Realmente es un gran honor estar en esta mesa con personajes tan importantes en el ámbito de la operación policial. Y, también, por supuesto, con mi amigo el doctor Francisco Rojas Aravena, una auténtica institución en América Latina y uno de los principales impulsores del concepto de seguridad humana en la región, y con quien trataremos de ver la perspectiva de la seguridad no desde una perspectiva de seguridad nacional, por así decirlo, sino más centrado en las personas.

A pesar de que no voy a poder profundizar en los temas, sí quiero dejar una serie de preguntas, una serie de reflexiones que considero son muy importantes y a veces no le damos la suficiente relevancia ¿Qué estamos enfrentando? Decía el doctor Monreal que sí hay salida, ¿Salida a qué? O sea, estamos viviendo una crisis regional prácticamente desde el final de la Guerra Fría en la que a lo mejor no somos lo suficientemente conscientes de lo que se ha ido complicando.

Veamos solamente treinta o treinta y cinco años de una situación en la que las instituciones de seguridad pública en toda la región, en toda América Latina, han sido absoluta-

**No se ha consolidado la profesionalización policial...
¿Por qué si sabemos cuáles son los problemas no los atendemos?**

mente superadas por el crimen organizado. Los Estados nación no han tenido la capacidad de reaccionar. Esa es la situación en la que estamos. Y eso es lo que nos debe preocupar.

Yo creo que hemos de hacer una reflexión sincera, efectivamente del ¿por qué no hemos logrado hasta ahora esta institucionalidad?

Porque estamos sobrediagnosticados y sabemos perfectamente lo que nos pasa.

Entonces, ¿por qué no hemos logrado en estos treinta años que el Estado nación sea capaz de reaccionar frente a estas amenazas que nos tienen absolutamente desbordados? Hemos tenido cambios permanentes en las estrategias. Ha habido grandes inversiones de dinero. No es cierto que no ha habido recursos para abordar la seguridad pública. Los ha habido de manera impresionante en México, sobre todo. Entonces, reitero, ¿por qué no hemos logrado gestionarlos?

No se ha consolidado la profesionalización policial ¿Por qué no lo hemos hecho? ¿Por qué tenemos tanta frustración entre los elementos de las corporaciones policiales? ¿Por qué si sabemos cuáles son los problemas no los atendemos?

¿Por qué siguen pagándose cuotas y tenemos las “mordidas” en el nivel en el que están, por ejemplo? O ¿no hemos logrado generar las condiciones de vida suficientes para que los policías se sientan orgullosos del trabajo que están desarrollando?

¿Por qué tenemos reglamentos de tránsito, por ejemplo, que fomentan la “mordida”? Si por cualquier situación el auto se va al corralón y es un instrumento de trabajo. Por su-

puesto que vamos a pagar una “mordida” ¿Por qué no estamos pensando en ello? ¿Por qué no estamos gestionando las situaciones?

¿Por qué tenemos situaciones de acoso sexual tan graves en las instituciones policiales? ¡Bárbaro!

Allí hay toda una serie de preguntas ¿por qué? ¿Dónde quedaron los programas de prevención social del delito? ¿Por qué no se publicaron los casos exitosos? ¿Qué ha pasado con ese fortalecimiento de las policías locales?

Podemos gestionar la seguridad en nuestro país, sin contar con las policías locales ni las estatales, manteniendo, por supuesto, las que sea posible mantener.

Los números de homicidios no dejan de aumentar. Es preocupante, muy preocupante y, además, tenemos más o menos como siete, ocho entidades federativas con una manipulación de información grosera. Eso lo he demostrado en algún artículo, con lo cual he llegado a la conclusión de que, para poder medir bien los homicidios en el país, se debe registrar los homicidios dolosos y restar los accidentes de tránsito. Es la única manera de saber que estamos midiendo bien para todo el país la realidad en la que estamos viviendo.

¿Y por qué tenemos tantos muertos por accidentes de tránsito? Perdón once mil cuatrocientos cada año. Más los heridos, más los que no aparecen en carpetas de investigación. O sea, ¿qué es lo que no estamos haciendo suficientemente bien?

Tenemos profesionales con muchos años de experiencia operativa. Pero ¿cuál es el perfil profesional de un jefe de po-

Para poder medir bien los homicidios en el país, se debe registrar los homicidios dolosos y restar los accidentes de tránsito.

¿No se puede pensar en estrategias plurianuales de gasto para hacerlo bien, por ejemplo?

licía? ¿Un policía de carrera es un militar, un político, un profesional con un perfil distinto que se va adaptando? Esas reflexiones no las hemos hecho a fondo.

Perdón por empezar tan duro, pero me ha tocado ser el primero. Entonces, me corresponde hacer las preguntas.

¿Por qué tenemos que correr en los meses de noviembre y diciembre para capacitar a todas las instituciones de seguridad pública, porque se cierra el presupuesto y tenemos que improvisar cursos de formación que no son los más adecuados? ¿Por qué tenemos que simular en ese sentido? ¿No se puede pensar en estrategias plurianuales de gasto para hacerlo bien, por ejemplo?

Son muchas las preguntas que se pueden plantear después de muchos años de intentos por reformar el Sistema Nacional de Seguridad Pública. No es sencillo, por supuesto.

Enfrentar el crimen organizado en el territorio está muy complicado por la fortaleza que han logrado. Eso no hay duda. Pero no podemos perder esta batalla. Lo decíamos en El Colegio de México, ya hace unos años: La reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública ha fracasado. Pero no nos podemos permitir que fracase. Celebro iniciativas como la de hoy, en las que podamos hablar desde el corazón, desde una perspectiva sincera, desde una perspectiva de decidir cómo vamos a arreglar las cosas, porque no podemos permitirnos el no arreglarlas y estamos enfrentando una crisis regional.

No nos podemos olvidar de Centroamérica, donde hay ausencia de institucionalidad, donde no hay recursos para enfrentar al crimen organizado.

No debemos de dejarnos caer, tampoco, en la propaganda, condicionada por la presión de nuestros vecinos del norte en relación con la migración. Los migrantes centroamericanos llevan muchísimos años pasando por México. Las caravanas de migrantes no significan una invasión de extranjeros.

Lo preocupante es que en este último año el gobierno de Estados Unidos haya detenido a un millón setecientos mil personas, mismas que no pasan en las caravanas de migrantes. Esas personas cruzan porque el crimen organizado les ayuda a hacerlo.

Asimismo, hemos generado una nueva área de oportunidad para el crimen organizado con algunas de las políticas que se han impulsado. ¿Por qué existen esas migraciones de personas? Por la situación económica y de seguridad que se ha ido complicando en los últimos treinta o treinta y cinco años, y esto debemos tomarlo con seriedad y ver cómo vamos a gestionarlo en el futuro, porque esta es la vida que nos ha tocado vivir y este es el contexto en el que nos ha tocado gestionar estas situaciones.

Muchas gracias.



LIC. ISMAEL CASTILLO PALACIOS. Licenciado en Derecho con estudios de maestría en Inteligencia para la Seguridad Nacional por el Instituto Nacional de Administración Pública. Cuenta con la especialidad en Legislación Nacional y Derechos Humanos por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Diplomados en Seguridad Pública por la UNAM, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, el CIDE, Instituto Nacional de Ciencias Penales por la Universidad Iberoamericana, la Universidad La Salle; Diplomado en Gerencia Estratégica por la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM y cursos en el extranjero como Supervivencia Policial por el Buró Federal de Investigaciones, el FBI, del Departamento de los Estados Unidos de América y de la Revisión Aduanera por el Departamento de Aduanas de los Estados Unidos.

Se ha desempeñado en la Sección Jurídica del Estado Mayor de la Defensa Nacional, Procuraduría General de Justicia Militar, Agrupamiento de Servicios del Estado Mayor y diversas zonas militares de la Secretaría de la Defensa Nacional.

También laboró en delegaciones estatales de la Procuraduría General de la República, Responsable de Coordinación Territorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia en el Gobierno de la Ciudad de México. Subdirector de Inteligencia de la Dirección General de Inteligencia Policial en la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México. Comisario General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Tecámac.

Actualmente labora como director de Asuntos Internos de la Dirección General de Seguridad Ciudadana de Nezahualcóyotl.

ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS
de Asuntos Internos de la
Dirección General
de Seguridad Ciudadana de
NEZAHUALCÓYOTL

Lic. Ismael Castillo Palacios

Gracias, por la invitación al Instituto Belisario Domínguez.

Me siento honrado de estar en este presidium acompañado de altas personalidades de las cuales hemos aprendido mucho tanto en la docencia como en la parte operativa.

Vengo a platicarles básicamente con respecto a la experiencia que hemos tenido en Nezahualcóyotl, específicamente, sobre la coordinación y cómo hemos estado trabajando en este tema. Nosotros definitivamente consideramos que tiene mucha razón el doctor Monreal, en el sentido de que la Seguridad Pública es una asignatura que tenemos pendiente de aprobar.

Es muy complicado, en ocasiones, lograr la voluntad política para efectos de llevar a cabo un modelo de policía que sea efectivo. Nosotros hemos tratado de esforzarnos. Y participamos en la creación del Modelo Nacional de Policía por la buena práctica que ha representado el Modelo Nezahualcóyotl de Seguridad Ciudadana.

Este tema lo hemos establecido con el rubro de proximidad social. Nuestro modelo de policía tiene siete ejes rectores.

1. Uno es la **investigación y la inteligencia policial**. Es necesario investigar para prevenir, procesar información

para efectos de llevar a cabo operativos precisos y que los resultados sean efectivos.

2. También necesitamos tener un **mando efectivo**. Lo refirió nuestro académico, que nos acompaña aquí en la mesa. El mando más adecuado no puede ser un militar, no puede ser policía de formación de carrera, un estudioso académico, sino quien tenga de verdad la voluntad de ejercer el mando desde el estricto sentido.

No hemos tenido problema con la **formación de los mandos**. Hacemos una selección definitivamente, pero el principal perfil que requerimos es que tenga la voluntad de trabajar y utilice su cargo como una responsabilidad enorme que le confiere la ciudadanía, mas no como un poder que puede ser utilizado para un bien personal, sino como una gran responsabilidad. Y la máxima es: “La seguridad como servicio no como negocio”. En este contexto, sí, la selección de personal de mandos es muy precisa.

3. El otro eje rector de este modelo es la **reconstrucción constante del cuerpo policial**. Definitivamente, todas las corporaciones policiales tenemos elementos que no tienen una formación básica ni un perfil policial, inclusive llegaron ahí por diversas circunstancias menos porque tengan la iniciativa de servir.

No es una constante, nosotros hemos tratado este tema de manera directa, lo hemos enfrentado totalmente porque no podemos hacer a un lado esta problemática.

4. Para que la delincuencia organizada opere se requiere la participación de la parte institucional, la policía.

Ahora la **prevención y participación ciudadanas** son necesarias; es preciso buscar la proximidad con la ciudadanía, establecer el vínculo directo.

Tenemos un programa que se llama Redes Vecinales de Seguridad por “cuadra”. De esquina a esquina reunimos a los vecinos. Hacemos que se conozcan y posteriormente se vinculen con nosotros.

¿Por qué llegamos a este extremo de proximidad? Cuando llegábamos a atender un auxilio por un robo de vehículo, un asalto a casa-habitación. La mayoría de la gente nos decía: “Los delincuentes que operaron tenían media hora de haber estado ahí esperando a la víctima. Ya tenía rato ahí un vehículo sospechoso”.

Sin embargo, ustedes saben que a veces la ciudad es personalista y prefiere evitar problemas. Antes se resguardaban no denunciaban y eso provocaba que el delito se cometiera.

En cambio, con este trato de proximidad, con este vínculo, se logró que la gente denunciara. Ahora auxilio que nos solicitan, auxilio que atendemos. Tenemos una capacidad de respuesta de unos cinco minutos. El municipio está cuadrículado de manera estratégica, a efectos de que la atención sea de manera inmediata.

- 5. Cada unidad-patrulla cuenta con un teléfono** Nextel **cuyo número se proporciona a cada vecino**. Está integrado en los grupos de Red Nacional de Seguridad

Que tenga la voluntad de trabajar y utilice su cargo como una responsabilidad enorme que le confiere la ciudadanía.

Cuando llegamos a Nezahualcóyotl... Era como una cofradía, una solidaridad para el delito.

para efecto de que el auxilio ya no se triángule. Claro, es cierto que nuestros C-2, C-4 y C-5 operan de manera eficiente.

También lo es que la **comunicación directa**,

en caso de una emergencia o de la solicitud de una ambulancia o de los bomberos debe ser más rápida. En esta línea hemos estado procurando la prevención y participación ciudadanas.

6. El otro rubro es parte del tema que ocupa esta mesa, la **coordinación interinstitucional**. Cuando llegamos a Nezahualcóyotl, en una segunda etapa, lo encontramos débil en materia de coordinación interinstitucional, sin esfuerzos por complementar fuerzas, por unirlos. Era como una cofradía, una solidaridad para el delito.

Entonces, nos vinculamos con las demás instituciones. Desafortunadamente no de la mejor forma, sino deteniendo a elementos de la propia corporación. Empezamos a tener inconvenientes de los municipios con la PGR que detenía a oficiales de los municipios vecinos.

No obstante, lejos de ir en detrimento del esfuerzo, nos fortaleció, nos vinculó con estas dependencias, con esos municipios y la Ciudad de México, y hemos logrado una coordinación bastante considerable. Porque solos no se puede lograr buenos resultados.

Definitivamente necesitamos articular fuerzas y consolidar esa coordinación para que los recursos, las capacidades, las facultades de uno ayuden al propio municipio en este caso.

7. En ese contexto, hemos logrado que los recursos de la Guardia Nacional y del Ejército se dirijan a una seguridad más conveniente para el municipio.

¿En qué sentido? Les proporcionamos **información**.

Nosotros trabajamos diariamente en el **análisis delictivo**, todos los días estamos mostrando y enviando a estas fuerzas de seguridad los resultados que tenemos de las últimas veinticuatro horas, y el informe global de la semana y del mes para hacer los comparativos.

Por tanto, consideramos que la coordinación interinstitucional es básica, para que se dé este esfuerzo.

Nosotros colindamos con cuatro municipios de riesgo, como son los Reyes La Paz, Chimalhuacán, Texcoco y Ecatepec. Y con cuatro alcaldías de la Ciudad de México, que son Iztapalapa, Venustiano Carranza, Iztacalco y Gustavo A. Madero.

La incidencia delictiva en estos espacios es alta. Sin embargo, hemos logrado mantener el esfuerzo y se ven ya los resultados. Nosotros los medimos, utilizamos mediciones externas e internas. Creo que las externas nos hacen ver de manera objetiva qué rumbo llevamos, qué resultados tenemos.

En este contexto podemos comparar que cuando llegamos a Nezahualcóyotl en el 2013, estábamos en el segundo lugar en materia de robo de vehículos, atrás únicamente de Ecatepec.

A la fecha, en el último reporte que nos manda OCRA, que es la Operadora Contra Riesgos Asegurados, estamos en el lugar veinte. Consideramos que los datos que nos dan esos

Los datos que nos dan esos indicadores nos ayudan a dirigir mejor las políticas.

indicadores nos ayudan a seguir fortaleciendo el modelo, nos ayuda también a dirigir mejor las políticas que han logrado estos resultados.

En ese contexto hemos estado insistiendo en que para lograr la articulación, coordinación y profesionalización de las fuerzas es necesario establecer una estrategia, la cual considero que a nivel federal falta debido a la poca coordinación.

Nosotros respetamos los esfuerzos que está haciendo el gobierno federal, pero sí requerimos de su trabajo. Creemos que ahora es más conveniente en el tema de seguridad y mucho en el área de inteligencia.

Esta última nos va a ayudar muchísimo si la Guardia Nacional se retroalimenta con la información que nosotros le enviamos, y si llegaran a realizar operativos específicos, dirigidos.

Agradecemos los recorridos que hacen en nuestro municipio, pero creemos que las acciones concretas son las que nos van a fortalecer con la ciudadanía, porque lo que busca la ciudadanía son resultados.

Si bien es cierto que también los medimos con la Encuesta Nacional de Seguridad Urbana (ENSU), del INEGI, que nos posiciona ahora en un lugar privilegiado respecto a la aceptación de la ciudadanía en materia de eficacia, eficiencia, y confianza, necesitamos fortalecer las acciones y lograr mejores resultados.

Concluiré con lo que empecé: definitivamente para poder lograr resultados, hay que convencer a la ciudadanía de que estamos haciendo esfuerzos para brindarle seguridad, y para servirle es necesario una gran voluntad política.

Muchas gracias.





MTRA. MAYRA HERNÁNDEZ MACIEL. Licenciada en Derecho y maestra en Gestión Pública por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, con especialización en Finanzas Públicas, Reforma Policial y Política Criminal.

Se ha desempeñado en la función pública con más de quince años de experiencia en puestos de mando y toma de decisiones, destacando en áreas de seguridad y procuración de justicia, finanzas públicas y técnica legislativa en la Secretaría de Seguridad Pública y de Finanzas de Nuevo León, así como en las secretarías de Hacienda y Crédito Público, Gobernación, Desarrollo Social y el Congreso de la Unión.

La maestra Mayra Hernández es catedrática de los programas para funcionarios públicos en la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey.

A la fecha es asesora del Fiscal General de Justicia del Estado de Nuevo León y Coordinadora de la Policía Metropolitana de Investigación en la Fiscalía General de Justicia del Estado. Organiza dos iniciativas locales para la transformación de las instituciones de Seguridad y Justicia, Policía Metropolitana de Investigación y Sistema Metropolitano de Justicia Cívica.

COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL
e investigación del delito
desde la Policía:
MODELO POLICÍA
METROPOLITANA DE INVESTIGACIÓN

Mtra. Mayra Hernández Maciel

Muy buenos días, los saludo con gusto aquí donde la patria es primero, y agradezco la invitación al Senado de la República, especialmente al Instituto Belisario Domínguez.

Saludo con gusto a la senadora Verónica Martínez, al Secretario de Seguridad de la Ciudad de México, Omar García Harfuch, a la policía de Nezhualcóyotl y a los catedráticos de la Universidad Anáhuac y la Universidad para la Paz.

Desearía hacer una serie de reflexiones sobre dos bienes públicos que son fundamentales para construir el Estado de derecho en México, que son la seguridad y la justicia.

Celebro especialmente este foro porque, durante décadas, hemos venido conversando acerca de los niveles de coordinación y atención en cuanto a la intervención de las policías con las instituciones de seguridad y justicia.

Reitero lo que hemos conversado, sobre todo, voluntad política. Esto implica, especialmente, ser conscientes y responsables del mandato constitucional que tenemos y que las estrategias de seguridad deben ser sostenibles a lo largo del tiempo.

Me referiré específicamente a lo que estamos haciendo en Nuevo León para dar respuesta a las preguntas que se han

34% de los ciudadanos creen que es una pérdida de tiempo denunciar.

planteado en este foro respecto de la coordinación, articulación, organización y profesionalización no solo de las policías, sino a la obligada coordinación con las instituciones de seguridad y de justicia, especialmente con la Policía Metropolitana de Investigación.

Partir del mandato constitucional del artículo 21 de que la seguridad y la justicia, más allá de la palabra textual que se pone en todas las leyes, significan coordinación y corresponsabilidad entre autoridades.

Y me refiero principalmente a dos reformas trascendentales de este artículo. La primera es la reforma del Sistema de Justicia Penal del 2008, que habla sobre todo de la coordinación y niveles de intervención entre policías y ministerio público para la investigación de los delitos.

A su vez hay que resaltar la reforma de la Guardia Nacional, y me iré específicamente al séptimo transitorio que habla sobre todo del fortalecimiento de las capacidades policiales,

En ese sentido, es bueno presentar algunos retos: ¿qué nos dicen los datos en cuanto a la toma de decisiones?, pues que en nuestro país se denuncia menos de 10 % de los delitos. ¿Qué pasa con esto?, que 34% de los ciudadanos creen que es una pérdida de tiempo denunciar.

Sin embargo, cuando se denuncia, en 48 % de los casos, la determinación de la carpeta de investigación es que no sucedió nada. Esto incrementa la percepción de impunidad, donde 99 % de los delitos no son denunciados y no son esclarecidos.

Ya hablábamos, también, del tema del gasto, por ello celebro que pongamos en esta discusión el ¿cómo estamos gastando? Si bien en nuestro país se gasta menos de 1% del

PIB en seguridad y en justicia, el impacto económico de la violencia nos cuesta 22 % del Producto Interno Bruto.

Partir, sobre todo, de qué estamos haciendo en Nuevo León en cuanto a cómo creamos este esquema de coordinación al que llamamos Policía Metropolitana de Investigación y a cómo materializamos el mando y la conducción del ministerio público, sobre todo, en algo que duele a la sociedad, a saber, que los delitos queden impunes.

Además, respecto a cómo está obligada transformación y modernización de las instituciones de seguridad y justicia contribuye a lograr más eficacia en sus procesos, principalmente, con apoyo del uso de la tecnología. Subrayo que, antes del uso de la fuerza, la inteligencia es fundamental en este sentido.

Les platico un poco de cómo se da esta coordinación y articulación con las fuerzas de seguridad, entendiendo los niveles de intervención no solo de las policías, por ejemplo, ¿qué están haciendo las fiscalías? ¿Qué está haciendo el Poder Judicial? Específicamente es obligado impulsar a que más fiscalías y policías trabajen en equipo. No es posible que tengamos todavía algunos estados donde los policías quieren investigar, pero requieran de la firma de un convenio con una Fiscalía para poderlo hacer cuando el mandato constitucional es muy claro: La investigación está a cargo del ministerio público y las policías, entendiendo que el mando y la conducción del ministerio público no es la subordinación de la policía, sino la eficacia en la persecución penal en cuanto al esclarecimiento del hecho delictivo.

Esto obliga también a transformar, les exigimos a las policías, ¿pero qué estamos haciendo en cuanto a la procuración de justicia? Y esto implica, sobre todo, transformar el

No todo es delincuencia organizada, incluso, hay más delitos cotidianos.

enfoque de política criminal bajo una persecución penal estratégica que ya se comentaba también en otro panel.

Esto implica transformar el enfoque punitivo y aquí me dirijo a los senadores, con el respeto a la soberanía: no legislen incrementando penas.

Créanme que llevar a la cárcel a un delincuente no resuelve el problema. Creo que es importante transformar esta lógica punitiva en cuanto a la prevención estratégica de los delitos, entendiendo que crimen y violencia no es lo mismo.

Además, entender que en el sistema penitenciario no hay un enfoque resocializador.

Porque es importante también la persecución penal desde las policías en la investigación de los delitos para la gestión y solución de los casos. Esto es, que ningún delito quede impune al final de cuentas. La ciudadanía demanda que los casos se esclarezcan, que tenga una respuesta de la autoridad.

¿Qué hemos hecho durante este año en la Policía Metropolitana de Investigación? Atender lo que más le duele a la sociedad, principalmente estos bienes públicos, sobre todo en cuanto a incidencia delictiva. Se trabaja en un enfoque, sobre todo, de delitos de alta incidencia delictiva, porque tengo que decirlo en nuestro país no todo es delincuencia organizada, incluso, hay más delitos cotidianos como robos, violencia familiar, daño en propiedad ajena, amenazas, fraude y el narco menudeo que demandan, sobre todo, hacer más eficiente el trabajo de las policías.

¿Y qué hemos hecho durante este año? Pues las policías municipales y la estatal de Nuevo León han trabajado en más de 6 319 casos de investigación de delitos de alta incidencia.

Es de resaltar que 96 % de las detenciones cumplen el control legal de la detención, de acuerdo con los criterios de los jueces de control, y que además hay que empoderar a las policías a partir de que reciban denuncias. Esto es materializar el artículo 132 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Cabe señalar que en Nuevo León 36 % de las denuncias son recibidas por las policías, lo cual se traduce, en segundos, en un oficio de investigación.

En cuanto a la eficacia de los actos de investigación, principalmente, 88 %, casi 90 %, son vinculación a proceso. También habrá que trabajar mucho esta persecución penal estratégica en cuanto a la toma de decisiones de la carpeta de investigación, especialmente en las salidas alternas al proceso que se marcan en el Código Nacional de Procedimientos Penales y las sentencias condenatorias.

¿Qué estamos haciendo y, a su vez, qué hace la policía? ¿Qué está sucediendo en las instituciones de seguridad y justicia? Especialmente hay que destacar esta voluntad y este liderazgo de la Fiscalía y el Poder Judicial de Nuevo León para transformar y modernizar sobre todo el acceso a la justicia, principalmente la transformación e innovación digital de los servicios acercándolos a la ciudadanía, así como los modelos de investigación y de gestión judicial, principalmente donde importa más solucionar los conflictos que tramitar oficios y expedientes.

Principalmente la Fiscalía ha trabajado en conjunto con el Poder Judicial en las plataformas denominadas Fiscalía Virtual

***Transformar
y modernizar sobre
todo el acceso a la
justicia, principalmente
la transformación e
innovación digital
de los servicios.***

Es importante también voltear a ver qué están haciendo las policías en el país.

y también Tribunal Virtual, en el cual hay una comunicación eficiente y eficaz entre policía, ministerio público, jueces y ciudadanía.

Una reflexión acerca del papel que tiene el Senado en cuanto al

fortalecimiento de las instituciones de seguridad y justicia.

Si bien ustedes están a cargo de observar y analizar los diagnósticos que se presentan en materia de Guardia Nacional, creo que es importante también voltear a ver qué están haciendo las policías en el país.

Principalmente yo apuntaría algo que considero nos urge y hablo en voz de los policías de este país: Impulsar la reforma policial. Y esto no implica, como lo hemos conversado con policías, reformar leyes, sino materializar el artículo 21 constitucional, para que las policías cumplan a plenitud con sus facultades constitucionales, en coordinación con las instituciones de seguridad y de justicia.

En cuanto a los principios rectores de la investigación de los delitos desde las policías, valdría la pena también analizar, nos hemos encontrado en la experiencia operativa varias inconsistencias y ambigüedades en el Código Nacional de Procedimientos Penales y en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Destaco, principalmente, entender que mando y conducción del ministerio público no es subordinación del policía, sino persecución penal estratégica, así como también privilegiar los mecanismos de denuncia.

Una parte muy importante también, y además un problema que seguramente el Secretario Harfuch ha de conversar: el tema de la violencia familiar, esto es, abandonar el enfoque

punitivo donde queremos incrementar penas. Créanme que una sentencia condenatoria no va a detener el ciclo de violencia en contra de las mujeres.

Implica hacer reformas al artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales en cuanto a que se entienda que las medidas de protección deben ser protocolos de actuación eficaces y eficientes no solo desde las policías, sino con un enfoque preventivo para atender los factores protectores y que no se entiendan como simples oficios o notificaciones, cuando lo importante es salvar vidas y prevenir la violencia feminicida.

Algo de forma disruptiva que se puede impulsar desde el Senado, a la par de lo que ya dispone el artículo 51 del Código Nacional de Procedimientos Penales, es la transformación e innovación digital de las instituciones de seguridad y justicia, mediante una ley de acceso que materialice estos principios.

Cierro con un llamado a sacar de la congeladora la Ley General de Justicia Cívica y, finalmente, trabajar en estrategias de desarticulación financiera desde la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, privilegiando la inteligencia criminal y la financiera.

Muchas gracias.



DR. FRANCISCO ROJAS ARAVENA.

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Utrecht y especialista en relaciones internacionales, particularmente en el área de Seguridad Internacional.

Fue secretario general y director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. El doctor Rojas ha sido profesor de Relaciones Internacionales, Seguridad Internacional y Negociación en varias universidades de la región y fuera de ella, incluyendo las universidades Nacional de Costa Rica y la de Stanford en su campus chileno.

Como profesor de Fulbright, trabajó en el Centro Latinoamericano del Caribe de la Universidad Internacional de Florida. Además, ha sido profesor visitante en el Instituto de los Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y en la Academia Diplomática Andrés Bello. Actualmente es rector de la Universidad para la Paz de la Organización de las Naciones Unidas.

Es miembro del Consejo Editorial de varias revistas profesionales, así como autor y editor. Ha publicado gran número de libros, además de colaborar ampliamente con capítulos en muchos otros. Sus artículos han sido publicados tanto en la región como fuera de ella. En 2016, recibió el Premio Nacional Malinali de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.

En el 2012, los gobiernos de Costa Rica, República Dominicana y Paraguay lo honraron por sus contribuciones a la integración y mejora en las relaciones entre los países que comprenden la región de América Latina y el Caribe.

Su último libro, *La difícil tarea de la paz*, ofrece una visión integral sobre los temas de la paz y los conflictos, la educación para la paz, las relaciones internacionales y los estudios regionales durante el final de la segunda década del siglo XXI.

LA COMPLEJA TAREA *de coordinar* POLÍTICAS DE SEGURIDAD

Dr. Francisco Rojas Aravena

Es un privilegio y un honor estar en el Senado mexicano, en el Instituto Belisario Domínguez, en esta reunión. Saludo a la colega y los colegas del panel.

Como rector de la Universidad para la Paz, tengo un gran privilegio al poder compartir algunas ideas sobre la seguridad global y regional en un momento particularmente difícil, del sistema internacional y regional, con autoridades del Senado de México y colegas de la academia.

Mayores complejidades por la guerra en Europa

En el primer tema, la difícil tarea de coordinar políticas internacionales y regionales es aún más compleja en este momento por la guerra que reapareció en Europa. Los principios básicos de las Naciones Unidas, en particular la soberanía de los estados y el respeto de las fronteras fue violado en la crisis de Ucrania.

Rusia manifiesta, con un llamado de Putin, una alerta a su arsenal atómico. Ello no había ocurrido en sesenta años, desde la crisis de los misiles en Cuba.

El peligro del Antropoceno llega de la mano del hombre y la crisis climática. Las incertidumbres fundan vastas inseguri-

La guerra solo produce más guerra, la violencia genera más violencia. El diálogo y los compromisos producen paz y estabilidad.

ridades. El sistema internacional muestra altos grados de inestabilidad, desde crisis entre las potencias y contenciosos en diversas regiones.

En el último quinquenio mostró altos grados de incertidumbre e inestabilidad. Éstos se han incrementado de manera exponencial con la crisis generada por la invasión rusa a Ucrania. Otras situaciones complejas y conflictivas se

manifiestan en Somalia, Etiopía, África Central, Myanmar, a ellas se suman las de débil gobernabilidad en nuestra región que han conllevado grandes represiones sobre la población.

Estamos a las puertas de una nueva carrera de armamentos. La guerra solo produce más guerra, la violencia genera más violencia. El diálogo y los compromisos producen paz y estabilidad. Los peligros globales han aumentado en forma vertiginosa. Los principales actores del sistema internacional no han logrado establecer un nuevo equilibrio lo que aumenta los peligros de mayores conflictos globales y crisis sistémicas, las cuales se ligan cada vez más con mayor fuerza a los impactos del cambio climático.

La pandemia por COVID-19 ha afectado todos los ámbitos del quehacer planetario, con graves efectos negativos que se manifiestan en un decrecimiento económico y aumento de las distintas conflictividades. Más hambre, más desnutrición, más pobreza, mayor desempleo. Todo ello en adición a una grave crisis sanitaria que continúa, lo mismo que sus considerables efectos sobre los procesos educativos.

El resurgimiento de los conflictos se puede percibir en todos los niveles, desde lo nuclear, lo económico, lo comercial, las

disputas tecnológicas, así como las culturales.

La falta de gobernabilidad global es evidente e impacta regional y nacionalmente. En todo el un mundo se expresa un déficit de liderazgos. La democracia está puesta en cuestión.

La confianza en las instituciones cae. El planeta incrementa el proteccionismo, el nacionalismo, el autoritarismo y aparece un populismo mesiánico. Ello augura nuevos conflictos.

Solo la cooperación, el desarrollo, la confianza mutua, el diálogo por medio de la educación posibilitará encontrar un camino hacia soluciones duraderas. Sin educación no hay paz. Sin educación no habrá progreso ni paz. La educación es el más poderoso instrumento de cambio. Es lo que permitirá una ciudadanía global, tolerante e interconectada.

La crisis del multilateralismo está debilitando sus instituciones globales, también las regionales. La estabilidad, la seguridad y la paz están amenazadas. La protección de los derechos humanos es una tarea esencial y hoy es más importante que ayer. El multilateralismo, como medio para el entendimiento mutuo, está amenazado y en crisis, y eso se refleja también en nuestra región.

Es necesario fortalecer la *Diplomacia para la Paz*, junto con la promoción de la *Cultura de Paz*, diálogo y no violencia. La mayor amenaza a la humanidad es el cambio climático. Nuestra *Casa Común* está en riesgo, la humanidad con sus acciones está poniendo en peligro su existencia al profundizar la emergencia climática.

La amenaza del Antropoceno es efectiva sobre la biodiversidad, sobre los mares y los bosques. Se requiere que firmemos

**Los efectos
del cambio climático
impactan la seguridad
de las personas y las
comunidades.**

la paz con la naturaleza. Los efectos del cambio climático impactan la seguridad de las personas y las comunidades, además de la seguridad nacional, cuyos impactos son planetarios.

El calentamiento global llevará a más migrantes regionales, huracanes, sequías, desertificación. Ello incrementará las migraciones transfronterizas por el control del agua y las represas. La desertificación expulsará a más personas y la migración será nacional, regional e internacional. Esto producirá una dinámica de mayor vulnerabilidad social.

La cooperación es la única alternativa para buscar opciones. Las fronteras son porosas, afectando la soberanía nacional, dificultando el control nacional territorial. También repercute el monopolio de la fuerza. En las fronteras aparecen diversos actores. Uno cada vez más significativo es el crimen organizado transnacional y las pandillas ligadas a él. Todo ello impacta la seguridad nacional y la seguridad de las comunidades y las personas.

En diversas regiones de los países hay un “control” por parte de actores no estatales. América Latina es una región de paz interestatal. No obstante, Latinoamérica, con 9 % de la población mundial, es responsable de 34 % de los homicidios dolosos en el mundo. Una tasa cuatro veces mayor que el promedio mundial. Las diferencias nacionales son significativas, como también lo son al interior de los países. El 50 o 60 % de los homicidios se vinculan al crimen organizado.

Un reciente informe del PNUD señala que seis de cada siete personas tenían una percepción de inseguridad moderada o alta antes de la pandemia. Ésta la incrementó, particularmente en los países de bajo desarrollo humano.

Las nuevas guerras y las amenazas *híbridas* están presentes en la región. Esto significa combinación de acciones de ca-

rácter violento y no violento, militarizadas y no militares, de amenazas encubiertas y abiertas que se proponen resquebrajar las instituciones democráticas, desestabilizar la gobernanza democrática, alcanzar mayores grados de impunidad, producir vulnerabilidad y debilidad estatal; por medio de lo cual los actores ilegales buscan alcanzar sus objetivos.

El deterioro institucional se manifiesta en la caída de confianza en las instituciones centrales de la democracia.

Lograr un control territorial por parte de actores no estatales ligados al crimen organizado, incluso, usando formas terroristas, es uno de sus objetivos. Los instrumentos son variados. El progresivo uso de medios electrónicos abre mayores espacios al cibercrimen. La desinformación en las redes sociales aumenta. También el discurso del odio y promoción del terrorismo. Hay un creciente uso de la violencia y el incremento de reclutamiento de jóvenes, particularmente de los *ninis*. Ello aumenta el derrame sobre los más diversos tipos de delitos; erosiona aún más la confianza, la cohesión social, la legitimidad y la gobernabilidad democrática.

Ante la emergencia de culturas criminales es esencial impulsar la cultura de la legalidad, aumentar la resiliencia por parte del liderazgo político, con transparencia, control territorial, prevención, sistemas judiciales, leyes adecuadas y con la mayor eficiencia de las fuerzas de seguridad.

Para enfrentar la fragilidad y los riesgos globales y nacionales, la Agenda 2030 y los ODS son la mejor ruta. La pandemia los ha dislocado y ha producido retrocesos en todos y cada uno. La erosión de los sistemas democráticos es evidente, también en nuestra región latinoamericana. El deterioro institucional se

manifiesta en la caída de confianza en las instituciones centrales de la democracia: el gobierno, el Parlamento, la justicia, los partidos políticos, las fuerzas armadas, la policía, el empresario y las organizaciones no gubernamentales.

La ausencia de control territorial nacional efectivo es la gran vulnerabilidad de América Latina en el ámbito de la seguridad. Mas aún en contextos de ausencia del monopolio de la fuerza. La alta incertidumbre, la desigualdad, la pobreza unida a la discriminación, al racismo y la segregación es el terreno fértil para la violencia.

Ello tiene un alto impacto y altos costos de la violencia; estos se calculan entre 3 y 6 % del Producto Bruto Interno de los países y a nivel regional. La violencia en la región genera crecientes percepciones de inseguridad y abandono de las comunidades y las personas por parte del Estado.

La desigualdad fomenta la violencia, por al menos tres canales:

- a) Primero, crea incentivos para actividades ilegales porque son más atractivas. Más de alguna vez he escuchado: “Es mejor un periodo de rey, que una vida como buey”.
- b) Segundo, engendra frustración y percepción de desventaja, injusticia, estimula la violencia. Esto abre las puertas para que las protestas sociales muchas veces sean reprimidas con fuerza y violencia, violando los derechos humanos y generando crisis de gobernabilidad. Eso lo vimos en mi país, en Chile, así como en diversos países de la región.
- c) Tres, es necesario enfrentar las diversas violencias: la criminal, la política, la social y la doméstica. Si el siglo pasado, en nuestra región, fue el siglo de la violencia

política, de las dictaduras civil-militares, este siglo está siendo el siglo de la violencia del crimen organizado transnacional.

Sectores especialmente vulnerables son las mujeres, minorías étnicas y de género.

El deterioro institucional y la caída de confianza abre mayores espacios a la corrupción. La falta de coordinaciones y fricciones interinstitucionales, que aquí mismo escuchamos en el panel, permiten un mayor espacio a la corrupción, moldean la cultura de la ilegalidad y por lo tanto desincentivan la profesionalización de los recursos humanos del Estado.

En el ámbito de la seguridad y de los problemas de gobernabilidad suele recurrirse a una solución rápida y simple: la militarización. Ella exacerba la violencia sin los resultados positivos esperados. Los problemas complejos no tienen soluciones simples. En mis análisis la superposición de roles policiales y militares lleva una desprofesionalización de ambas instituciones¹.

La coordinación, el apoyo interinstitucional y la confluencia es distinto a la superposición. Lo mismo que las tareas de apoyo que puedan brindar las Fuerzas Armadas a las policiales, en caso de verse sobrepasadas.

Es esencial pensar en una formación profesional de nuevo tipo con diversos cuerpos especializados, para enfrentar las diversas amenazas.

El rol de la anticipación es esencial y con ello el de la inteligencia. Las aplicaciones de inteligencia artificial e innovación serán centrales en estas tareas.

1 Francisco Rojas Aravena, 2008; "El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad", https://static.nuso.org/media/articulos/downloads/3492_1.pdf

Ampliar las visiones sobre prevención y desarrollo de resiliencia es fundamental.

En el contexto del Antropoceno², es fundamental mirar la globalidad, las interacciones y las implicancias de los desafíos y las amenazas a la seguridad. Se requieren respuestas integrales

más allá de las focalizaciones requeridas. Mirar y comprender las raíces profundas de la conflictividad es fundamental. Ello establecerá una percepción más exacta y profunda de los riesgos y amenazas que se enfrentan. A la vez, esto delinearé el tipo de formación, los recursos humanos y materiales que se requiere para enfrentarlas.

La solidaridad en una red amplia de colaboración es fundamental para enfrentar las nuevas amenazas, y esto lo evidencia con claridad la pandemia. Sin cooperación y solidaridad millones de personas no podrán ser vacunadas, ni siquiera con la primera dosis.

Algunas recomendaciones

Primero, desarrollar nuevos marcos conceptuales sobre seguridad. En ese sentido felicito al Senado mexicano y al Instituto Belisario Domínguez por esta iniciativa. Debates como este permiten intercambios sustantivos y conocer diversos enfoques en materias de seguridad.

Necesitamos visiones holísticas y comprensivas, desarrollar perspectivas globales y no en compartimentos de estancos.

² PUND, 2022; Las nuevas amenazas para la seguridad humana en el Antropoceno exigen una mayor solidaridad. https://hdr.undp.org/sites/default/files/srhs2022_overview_es.pdf

Asociar la seguridad de las personas con la seguridad del planeta y el progreso humano es un todo interdependiente. Ello materializa y coordina la seguridad nacional territorial, la seguridad humana, la del estado y la protección del planeta.

***Cooperación y
solidaridad es una
tarea de la seguridad
compartida.***

La seguridad incluye necesariamente, hoy día, a la seguridad del planeta. Ampliar las visiones sobre prevención y desarrollo de resiliencia es fundamental.

Construir confianza recíproca es una tarea de todos, todos los días. Educar para construir confianza es algo que se inicia en la escuela y continúa a lo largo de la vida, particularmente en la consolidación de los procesos democráticos.

El difícil camino para establecer marcos eficientes en el multilateralismo es aún más complejo con la guerra en Ucrania. El Consejo de Seguridad está trabado. Nuestra región, evidencia diferencias importantes que nos impiden tener voz propia y poder incidir en el sistema internacional. No tenemos una voz propia de América Latina y actualmente no tenemos un marco institucional para promoverla y expresarla, lo que nos resta la posibilidad de influir en los derroteros globales del sistema internacional.

La promoción de la cultura de paz, diálogo y no violencia es una tarea esencial. Junto a ella, el fomento democrático para la convivencia pacífica es una tarea permanente.

Recuperar el monopolio de la fuerza y el control nacional territorial, son tareas esenciales de carácter permanentes. El impulso a la *cultura de legalidad* es algo que habría de inculcarse desde la familia, la escuela, la universidad y a lo largo de la vida cotidiana.

Cooperación y solidaridad es una tarea de la seguridad compartida, de ese bien público del cual hemos escuchado en este panel. Ello es una tarea nacional, regional e internacional.

Debemos compartir las lecciones aprendidas, armonizar leyes y marcos legales a nivel estatal, regional e internacional, desde lo conceptual a las formas normativas.

La inteligencia artificial puede permitirnos monitoreos institucionales importantes. Repensar las políticas anticorrupción es una tarea básica en la búsqueda de mecanismos para enfrentar, con algún grado de eficacia, este fenómeno que erosiona el Estado de derecho y las instituciones democráticas.

Quisiera destacar que implementar la Declaración de Seguridad de las Américas de 2003, realizada en México y en la cual tuve el privilegio de participar e intervenir por invitación del canciller mexicano, es una tarea pendiente que la OEA no ha completado, que los estados latinoamericanos requieren efectuar para abocarse a las nuevas demandas de la seguridad no militar. Esa es una tarea que eventos como este permiten que senadoras y senadores, decisores políticos puedan reflexionar, junto con la academia sobre esa visión esencial en el ámbito regional y en el de las Américas.

Muchísimas gracias.





LIC. OMAR HAMID GARCÍA HARFUCH. Licenciado en Derecho por la Universidad Continental y licenciado en Seguridad Pública por la Universidad del Valle de México.

Ingresó a la Policía Federal en 2008 como jefe de departamento; ocupó los cargos de subdirector de área, director de área, director general y coordinador estatal de la Policía Federal en Guerrero.

También estuvo asignado a la División de Gendarmería para apoyar en el diseño de despliegue de dicha área y la puesta en marcha de sus operaciones.

Asumió el cargo de titular de la División de Investigación de la Policía Federal y fue titular de la Agencia de Investigación Criminal de la entonces PGR.

En su ejercicio en la Policía Federal, García Harfuch fue condecorado en dos ocasiones, en 2012, al Mérito Policial Segunda Clase y, en 2014, al Mérito Policial Primera Clase.

En junio de 2019 García Harfuch fue designado, por la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, como jefe general de la Policía de Investigación de la Procuraduría General de Justicia capitalina y coordinador de Inteligencia del Gabinete de Seguridad.

Tiene estudios acreditados en el extranjero por la Administración de Control de Drogas, la Universidad de Harvard, la Embajada de Estados Unidos y la Academia Nacional del FBI.

A partir del 4 de octubre de 2019 es titular de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México.

LA TAREA
de la seguridad pública
en la
CIUDAD DE MÉXICO

Lic. Omar Hamid García Harfuch

Saludo con mucho respeto a todos los presentes.

Quisiera de manera muy breve comentar algunos conceptos muy sencillos que hemos recogido a lo largo de estos años, testimonios de policías, de qué es lo que creemos que funciona y qué no.

Creo que algo que todos compartimos en esta mesa es la debilidad institucional de seguridad civil, para ser exactos, en el país. Hago énfasis en la debilidad institucional de las policías y las instituciones de procuración de justicia porque no es lo mismo el Ejército y la Secretaría de Marina.

La Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina cuentan con una fortaleza institucional muy importante, entre muchas otras razones por su formación y disciplina. Pero hay algo esencial que no ocurre con las instituciones civiles: no importa el cambio de administración, estas instituciones permanecen, se fortalecen y hay una estructura que va creciendo conforme a un protocolo y un procedimiento perfectamente establecidos en las Fuerzas Armadas. No ocurre así con las policías.

Con las policías ocurre que, en cada cambio de administración, ya sea local o federal, sufren también un cambio profundo. Si llegan nuevos mandos, normalmente toda la

La seguridad pública es un tema que requiere constancia, perseverancia y continuidad.

estructura se modifica y la estrategia de seguridad vuelve a iniciar desde el principio.

Nosotros creemos que la seguridad pública es un tema que requiere constancia, perseverancia y continuidad.

Por ello quisiéramos compartir lo que estamos haciendo en la Ciudad de México en estos dos años que llevamos al frente de la Secretaría de Seguridad Ciudadana. Comenzó un poco después de que ocupara el cargo de jefe general de la Policía de Investigación, con la oportunidad de ser el secretario de Seguridad Ciudadana.

Promovimos un cambio de paradigma en ella. La Secretaría de Seguridad Ciudadana, desde 1864 en la Ciudad de México, a pesar de que ha cambiado de nombres (sea el Departamento de Policía, etcétera); la Policía de la Ciudad de México, desde 1864, había sido una policía 100 % preventiva ¿Esto qué quiere decir? Nosotros estábamos apostando a que toda la mejora en seguridad se la confiábamos solo a la Procuraduría General de Justicia, que tenía tres mil policías de investigación contra ochenta y cuatro mil que tenía la Secretaría de Seguridad Ciudadana que solo podían hacer una labor preventiva.

De diciembre de 2018 a mayo del 2019, que fueron los primeros seis meses de esta administración, hubo altos índices de criminalidad, sobre todo en homicidios dolosos.

Nosotros propusimos a la Jefa de Gobierno y al Congreso de la Ciudad de México que nos otorgaran la facultad de investigación. Y es cuando el 26 de diciembre de 2019, con la publicación de la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, queda establecida la facultad de la Policía de realizar investigación de delito.

Obviamente no todos los policías, policías que forman parte de la Secretaría hacen esta labor. Lo que sí hacen todos es dar seguimiento, ya por obligación, de un delito, desde el primer momento en el que ocurre hasta la detención respectiva.

Creemos que ese es un éxito que ha tenido la policía de la Ciudad de México, dar seguimiento. Esta facultad nos volvió más útiles para la ciudadanía, pero también para la Fiscalía General de Justicia.

Me explico: si había un robo a casa-habitación con violencia, lo primero que hacía una persona era llamar a la policía y en cinco minutos o diez o quince tenía patrullas en su casa, recabando la cantidad de datos que pudieran, revisando las cámaras y con un despliegue para detener a los presuntos responsables. Si estos sujetos no eran detenidos en flagrancia, la policía ya no tenía absolutamente nada que hacer, ya no era parte de su trabajo.

Esto generaba alta frustración en los policías que habían iniciado el caso, pero sobre todo para la ciudadanía que cuando llamaba y preguntaba cómo iba su caso, simplemente la policía se limitaba a responder que era trabajo de la Procuraduría General de Justicia.

Este cambio de la ley no quiere decir que ahora la policía opere mejor que antes, normalmente también en las policías es así; cada que hay un cambio en las secretarías, el actual secretario o secretaria dice que hace mejor las cosas que el anterior. Aquí no estamos diciendo eso, aquí estamos diciendo que hacemos las cosas diferentes porque así nos lo permite la ley.

La inteligencia es muy importante, tenemos mucha información. La policía la recaba todos los días, con ochenta y cuatro mil compañeros y compañeras que están en la calle y

recababan, desde hace muchísimos años, cualquier cantidad de información que se vuelve información de inteligencia.

Aquí el problema es que esa información y esa inteligencia si no son explotadas no sirven absolutamente de nada. Es inteligencia lo que estamos haciendo con la nueva ley, con la nueva facultad que tenemos; es cambiar esta inteligencia por actos de investigación, debidamente integrados en una carpeta de investigación, que le sirvan a la Fiscalía General de Justicia para el procesamiento de los indicios y así poder sancionar mejor a los delincuentes.

Tenemos cuatro ejes:

1. La incorporación de las capacidades de inteligencia e investigación policial;
2. El fortalecimiento de la operación policial;
3. La cercanía con las y los ciudadanos, que en realidad son varios programas que tiene el gobierno de atención a las causas, y
4. El desarrollo policial o apoyo a nuestros policías.

El Servicio Profesional de Carrera de la Policía hasta ahora, por más que lo hemos tratado de fortalecer en estos dos años, aún deja mucho que desear. Es un trabajo que tenemos que continuar para que el policía tenga un servicio profesional de carrera digno una vez que ingresa en la institución, tal cual lo tiene el Ejército o la Marina, pues en cuanto ingresan son militares o marinos para siempre. Hasta que se retiran continúan gozando de los beneficios de sus instituciones. Eso es lo que estamos buscando para la policía, que tengan una certeza jurídica y una mejor calidad de vida.

Si bien creemos en la atención a las causas y en varios

programas del gobierno que defendemos, como Sí al desarme, Sí a la Paz, etcétera y programas preventivos; la policía y este equipo que encabezamos, creemos que también la mejor prevención, muchas veces, es la detención de los delincuentes.

Hay delitos y hay personas que no van a dejar de delinquir a menos que sean detenidos. Y es el trabajo y la obligación de la policía detenerlos.

Hay hechos muy lamentables que no hemos podido o que a veces no podemos evitar que ocurran en la Ciudad de México, pero lo que sí podemos evitar, y es en lo que estamos trabajando todos los días, es que no queden impunes estos casos.

De 2020 a 2022 encontramos un déficit de cinco mil policías al inicio del sexenio en operación policial, aunque no en toda la Secretaría. Ahorita ya llevamos recuperados 4 759 compañeros, muchos de los cuales ya se han ido a las distintas subsecretarías.

Otra cosa que creemos, y son conceptos muy personales, experiencias que compartimos por si son de utilidad para ustedes, es que las estrategias de seguridad si bien deben perseverar y ser constantes, los operativos tienen que ser permanentemente cambiados y dinámicos. ¿Por qué? Los delincuentes son personas sumamente hábiles que se acostumbran a todo, y perdón el dicho: le pueden agarrar el modo a la policía y la forma de operar de manera muy rápida.

Cuando inició la pandemia por COVID-19, en abril de 2020 aproximadamente, hubo un incremento de homicidios, contrario a lo que la gente piensa que los homicidios baja-

***Los delincuentes son...
sumamente
hábiles... le pueden
agarrar el modo
a la policía***

***No es una lucha
contra de las drogas
es una lucha contra
la violencia.***

ron por la pandemia. No fue así. Por ejemplo, en doce ciudades de Estados Unidos también incrementaron los homicidios.

Aquí en la ciudad pasó lo mismo, al inicio de la pandemia tuvimos muchos hechos violentos y ahí ini-

ciamos una serie de cateos con la Fiscalía General de Justicia, donde pasamos de un cateo semanal, empezamos a hacer de doce a quince operaciones semanales en puntos generadores de violencia.

¿Por qué? Esto no es una lucha contra de las drogas es una lucha contra la violencia, de los puntos donde se generaba violencia. Por ejemplo, en abril de este evento que comento, donde hubo cuatro homicidios y diez lesionados por arma de fuego, esa misma semana hubo una intervención de la policía donde en doce días había veintiocho personas detenidas, todas vinculadas a proceso. Esa manera de operar nos funcionó casi un año.

Escogimos todos los puntos generadores de violencia de la ciudad en las dieciséis alcaldías, todas las semanas estábamos operando y realizando cateos. Con esto hubo una reducción en los homicidios casi de manera inmediata. Sin embargo, conforme pasaba el tiempo, vimos que los cateos que estábamos realizando, que al principio tenían un gran éxito, después de catorce o quince meses era menor el número de detenidos.

Ahorita (2 de marzo de 2022) llevamos dos semanas operando de manera distinta por alcaldías. Iniciamos con Cuauhtémoc, donde en una acción policial hubo aproximadamente setenta y dos detenidos, de los cuales inmediatamente separamos a las personas fármaco-dependientes, que por supues-

to van a obtener su libertad y que no son criminalizadas.

La semana pasada se operó en otra alcaldía, también con un gran resultado y hoy en la madrugada empezamos con otras operaciones.

Si bien falta mucho por hacer, es muy importante mencionar y que la ciudadanía sepa en qué hemos mejorado. En homicidio doloso, enero había sido nuestro mes de menor índice de este delito en la ciudad. Como hace rato lo comentó el profesor, no estamos contando obviamente accidentes de tránsito, sino homicidios dolosos por arma blanca o provocados por arma de fuego.

Enero había sido nuestro mes más bajo, reitero, con casi 65 % a la baja si comparamos 2019 con 2022, y febrero lo cerramos todavía con mucho menos homicidios.

De igual manera, robo de vehículo con violencia y sin violencia, que fue una prioridad que anunciamos en enero de 2021 como un delito a combatir prioritario, ya que todos los delitos se asocian, en su gran mayoría, al robo de vehículos con y sin violencia.

Este delito se asocia con lesiones por arma de fuego, homicidio doloso, extorsión y cobro de piso. Hoy, si bien se siguen robando vehículos y no estamos diciendo que el problema esté resuelto, en lugar de robarse treinta y cinco vehículos se están robando once. Lo traemos en su mínimo histórico desde 1996, aproximadamente.

En suma, he hablado del fortalecimiento institucional en la policía, de la proximidad, de tener una policía cercana a la gente. Nosotros creemos fielmente en eso, pero nuestra ma-

***Fortalecimiento
institucional en la policía...
proximidad...
una policía cercana
a la gente.***

yor certeza es que la ciudadanía quiere una policía que opere y que le dé resultados.

La gente, la ciudadanía, quiere ver una policía que esté operando de manera constante y, como lo dijo el licenciado Ismael, lo que se requiere para eso es voluntad.

Creemos que es muy importante que los jefes de la policía y procuradores de los estados no solo esperemos a que la Federación haga algo. Todos los días tenemos una coordinación extraordinaria con la Secretaría de la Defensa Nacional y con la Secretaría de Marina; pero estamos convencidos que la primera responsabilidad es de los gobiernos estatales. Es a quienes nos corresponde asumir y afrontar todos los delitos, así sean federales, porque somos quienes tenemos mucha mayor cercanía con la gente y el pulso de lo que está sucediendo en nuestras entidades federativas.

Muchas gracias.





MESA 8

Guardia Nacional, ¿Qué debilidades y fortalezas tiene la institución?

Dr. Raúl Benítez Manaut

*Profesor-investigador del Centro de Investigaciones
sobre América del Norte de la
Universidad Nacional Autónoma de México*

Mtro. Guillermo Ayala Rivera

*Asesor del Gobierno
del estado de Chihuahua*

Lic. Alejandro Hope[†]

Analista independiente de seguridad

Lic. Edna Jaime Treviño

Directora General de México Evalúa

Mtro. Alberto Erubiel Tirado Cervantes

*Académico y Coordinador del Programa de Seguridad Nacional y
Democracia de la Universidad Iberoamericana*

Moderadora

Sen. Claudia Ruiz Massieu

*Presidenta de la Comisión Especial
de seguimiento a la implementación del T-MEC*

APERTURA DE MESA

**Sen. Claudia Ruiz Massieu**

Muy buenos días a todos quienes nos acompañan y siguen este foro, tanto aquí de manera presencial, como a distancia.

Agradezco su compañía en estas Jornadas de Reflexión sobre la Seguridad organizadas por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Empiezo agradeciendo la presencia de nuestras y nuestros ponentes en la mesa, el doctor Raúl Benítez, presidente del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia; el maestro Guillermo Ayala Rivera, representante de la gobernadora del estado de Chihuahua, Maru Campos; Edna Jaime Treviño, directora general de México Evalúa y el maestro Eruviel Tirado Cervantes, académico, coordinador del Programa de Seguridad Nacional y Democracia de la Universidad Iberoamericana. Saludo a mi amigo Alejandro Hope, que también nos sigue a distancia, pero que participa como panelista en esta mesa.

Hoy culmina el conjunto de jornadas que han tenido como objetivo aportar elementos para el debate, sobre todo

una serie de temas e interrogantes relacionados con la materia de seguridad en México. Tengo la convicción de que en todo Estado democrático es indispensable la discusión franca de los asuntos de interés nacional, la cual se nutre cuando se presenta de la forma más elaborada, es decir, con información, datos y, cuando es posible, el contraste de ideas y puntos de vista basados en argumentos, no en prejuicios o ideas preconcebidas.

En ese sentido, es una fortuna contar en esta mesa con reconocidos especialistas y actores en la materia que, desde distintos ámbitos, pueden colaborar con un diagnóstico y una evaluación ponderada más precisa sobre el papel que desempeña una de las instituciones más relevante en la estrategia de seguridad del gobierno de México: la Guardia Nacional.

La creación de la Guardia Nacional, su evolución y el lugar que actualmente ocupa dentro de las fuerzas de seguridad del Estado mexicano es un tema de primera importancia. Desde su surgimiento en la Constitución hasta la fecha, contamos con un espacio en el que ya es posible hacer una evaluación razonada y objetiva de sus antecedentes, objetivos, fortalezas, debilidades como corporación y de los retos que enfrenta, así como advertir los caminos que podría seguir.

Algunas de las preguntas que pretenden guiar el intercambio en las presentaciones de este foro giran en torno a su misión constitucional y la reflexión de su reforma, su construcción administrativa, las responsabilidades que tiene asignadas, así como los modelos y experiencias internacionales de los que es posible comparar elementos, adaptar prácticas y moldear esquemas organizacionales para mejorar esta institución de tal manera que pueda lograr los objetivos planteados en su creación y hacerlo de la mejor manera.

En el fondo, las cuestiones que nos convocan el día de hoy tienen que ver con dos temas íntimamente entrelazados: por un lado, la estrategia de seguridad del gobierno de México y, por otro, las capacidades del Estado mexicano para transitar a un modelo plenamente civil.

No es ninguna novedad el alto índice de inseguridad que está presente en el país, pues ha sido materia también de las reflexiones de estas jornadas.

Desde luego no es asunto exclusivo de este gobierno ni del orden federal; sin embargo, ante la multiplicación de retos que hoy enfrentamos como país, se optó por multiplicar a su vez las tareas encomendadas a nuestras Fuerzas Armadas en el marco del combate a la delincuencia. Y las Fuerzas Armadas, con su alto nivel de patriotismo y de lealtad, han sabido hacer frente y desempeñar estas labores de la mejor manera posible.

En cambio, sabemos que las tareas de seguridad pública son un asunto en el que, si bien debe haber colaboración entre corporaciones, la competencia principal corresponde a la autoridad civil en los tres órdenes de gobierno.

Teniendo esto en mente, en 2018 se inició el debate en el Senado de la República sobre la creación de la Guardia Nacional y se instituyó eventualmente estableciéndose con toda claridad en la Constitución que la naturaleza de esta corporación debía ser civil.

Hoy, existe una propuesta que se debate no en el seno del Congreso, sino en la opinión pública, respecto de la pertinencia o no de incorporar la Guardia Nacional de manera permanente como una institución adscrita a la Secretaría de la Defensa Nacional. Propuesta que a mi parecer no plantea ningún cambio en la concepción o la solución del problema

de la inseguridad, que a todos nos preocupa, que a todos nos ocupa y en la que son corresponsables los tres órdenes de gobierno. Pero más allá, todas y todos los que integramos las instituciones del Estado mexicano tenemos que participar de este debate y máxime quienes somos legisladores y eventualmente tendremos que hacer un análisis y un debate legislativo sobre esta cuestión.

Pero esta cuestión como está planteada hoy en los términos del debate público de si es pertinente o no adscribir la Guardia Nacional de manera permanente a la Defensa Nacional tampoco implica una estrategia en sí misma; creo que eso es parte del tema y de la aportación que el Instituto Belisario Domínguez quiere hacer en esta mesa, en particular de las Jornadas de Reflexión, que es ampliar los términos y el análisis del debate y no reducirlo a una adscripción particular de una instancia del Estado Mexicano.

Además, en los hechos la mayor parte de los efectivos que integran la Guardia Nacional provienen de las Fuerzas Armadas; por ello, podemos afirmar que hay todavía trabajo que hacer para cumplir con el mandato constitucional de tener una corporación civil y transitar a una institución de seguridad pública que, en sentido estricto, responda a un mando civil y a una propuesta organizacional con una perspectiva distinta a la castrense. Entendiendo que las instituciones castrenses y las instituciones civiles de seguridad y de policía tienen no solo mandatos constitucionales específicos, competencias y atribuciones particulares, independientemente de que, en el marco de una estrategia, o en el caso de la Guardia Nacional, de manera transitoria puedan ordenarse y desplegar actividades coordinadas.

Sin embargo, si la discusión que se tuvo en el Senado de la República cuando se creó la Guardia Nacional no dejó lugar a dudas de la intención de los legisladores y del Constituyente Permanente, de establecer una instancia civil, que se denomina Guardia Nacional en la que, de manera transitoria, excepcional y siguiendo los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pudiesen participar elementos de las Fuerzas Armadas, pero siempre teniendo en mente -dice textualmente la reforma constitucional- que uno de los objetivos que tenemos como Estado mexicano es fortalecer las corporaciones civiles policiacas en los tres órdenes de gobierno. Creo que ahí también hay un reto pendiente que tenemos que abordar.

Estoy segura de que las participaciones de esta mesa van a plantear muchos de estos temas y otros más, y que lo aquí expresado será de mucho provecho para nutrir el debate público. Desde luego será una herramienta e insumo para las senadoras, senadores, diputadas y diputados que habremos de reflexionar y debatir este tema eventualmente; lo que aquí se diga nos permitirá tener mayor claridad, agregar matices, un mejor contexto, así como una visión de conjunto de este tema. Nuevamente agradezco a las y los ponentes su presencia.





DR. RAÚL BENÍTEZ MANAUT. Licenciado en sociología por la UNAM, maestro en Economía y Política Internacional por el CIDE y doctor en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM.

Actualmente, es investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, de la UNAM y presidente de la organización de la sociedad civil Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.

Ha sido académico visitante del Woodrow Wilson Center de Washington, DC; de la Universidad de Columbia en Nueva York, de la Universidad Iberoamericana, del Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM, y del Centro de Estudios Superiores Navales.

Es especialista en seguridad nacional y fuerzas armadas de México, en seguridad pública, seguridad nacional y seguridad de América del Norte.

Tiene más de cien artículos publicados, lo mismo que artículos en libros, sobre seguridad nacional, seguridad pública y relaciones México-Estados Unidos; ha participado como coeditor en el *Atlas de Seguridad y la Defensa de México* que recientemente se presentó también, aquí, en el marco del Senado de la República, espacio donde tuvimos oportunidad también de compartir.

LA POLÉMICA *sobre la* GUARDIA NACIONAL 2022

Dr. Raúl Benítez Manaut

En 2022, el debate sobre la Guardia Nacional (GN) debe ubicarse en lo postulado por su ley constitutiva, emitida en 2019.¹ Al nacer la GN, producto del desmantelamiento de la Policía Federal (PF), institución civil que tuvo una vida de 20 años, su desmovilización provocó un “vacío de seguridad” en las autopistas del país, resguardadas por la llamada División de Seguridad Regional de la PF.² No se conoció el diagnóstico que llevó a la decisión de desmantelarla ni tampoco si el esquema militarizado de la GN es el adecuado para la solución de los problemas de seguridad de la población, y para hacer frente al combate al crimen organizado.

¿Necesidad de una Guardia Nacional?

- a) En primer lugar, en 2019, el legislador decidió que la GN se debe subordinar a un mando civil ubicado en la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPS). Sin embargo, desde su origen hubo una dualidad en lo que respecta al mando, debido a que sus integrantes provenían principalmente de la Secretaría de la Defensa Na-

¹ Ley de la Guardia Nacional, texto vigente, Diario Oficial de la Federación, 27 de mayo de 2019. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGN_270519.pdf

² Mónica Serrano, “La Guardia Nacional y la estrategia de seguridad de AMLO”, en Sergio Aguayo et. al., Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2020, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, CASEDE, UDLAP, México 2021.

cional (SEDENA) y en menor medida, de la Secretaría de Marina (SEMAR), además de recuperar segmentos del personal pertenecientes a la desmovilizada PF.³

- b) En segundo lugar, entre septiembre de 2018 y febrero de 2019, apareció el fenómeno conocido como “Caravanas Migrantes” provenientes de América Central. El planteamiento original del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) fue que no se obstaculizaría el tránsito de los migrantes a Estados Unidos. El saldo fue un rápido ascenso de flujos de poblaciones en la ruta hacia la frontera norte de México. El presidente Donald Trump comenzó a amenazar a México con suspender los acuerdos comerciales con México e imponer unilateralmente aranceles.

En junio se firmó un acuerdo entre los dos gobiernos, mismo que incluyó “cerrar” las autopistas del sur del país, principalmente en Chiapas y el Istmo de Tehuantepec, y emplear a la recién nacida GN para esta labor. Las cantidades de migrantes cruzando la frontera de México a Estados Unidos se redujeron drásticamente en la segunda mitad de 2019.⁴ En enero de 2022, la GN respalda en esfuerzo de contención de migrantes, con casi trece mil ochocientos veintiocho hombres, la SEDENA con trece mil seiscientos y la SEMAR con novecientos seis.⁵

3 Raúl Benítez Manaut, “Los retos de las fuerzas armadas mexicanas 2021: securitización y militarización”, en Rafa Martínez (coordinador), *El papel de las Fuerzas Armadas en la América Latina del siglo XXI*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2022.

4 Andrea Bautista León, María Adela Angoa Pérez and Silvia Elena Giorguli, *Integración Desigual en México: Brechas y Retos para la Integración de Inmigrantes Centroamericanos en los Inicios del Siglo XXI*, Paper published by the World Refugee and Migration Council. https://wrmcouncil.org/wpcontent/uploads/dlm_uploads/2022/01/Task-Force-Research-Paper-Colegio-de-Mexicointegracion-desigual-Mexico-ES.pdf

5 “Informe de Seguridad, 20 de enero de 2022”, Gobierno de México, SEDENA, SEMAR, MARINA, en www.CPM-Informes-/CPM-22-Informes/CPM%20Infrseg20ene22.pdf

- c) En tercer lugar, La GN se volvió funcional para la necesidad de contar con una fuerza policiaco-militar que tuviera dimensión multifuncional.

En marzo de 2020, una nueva misión apareció para el total de los cuerpos de seguridad y defensa del país: respaldar el esfuerzo para enfrentar la pandemia por COVID-19, consistente en vigilar centros hospitalarios, transportes de médicos, y apoyar la reconversión hospitalaria de muchos nosocomios a Hospitales COVID.

Debilidades del combate institucional al crimen organizado

Ante estas primeras labores de la GN, quedó pendiente la misión para la que se creó: mejorar la cobertura de protección de la población ante la inseguridad pública. De igual manera, otra responsabilidad de la extinta PF, el combate al crimen organizado se volvió una “misión ambigua” para la nueva GN. El crimen organizado, según Eduardo Guerrero, quien ha mapeado la distribución del crimen organizado en México, se configura por siete grandes organizaciones criminales, y más de trescientas de rango intermedio.⁶

A su vez, la legislación vigente en el país no está adaptada para el combate a los grupos macro-criminales del narcotráfico. Algunos de los más prominentes abogados del país, encabezados por el doctor José Ramón Cossío, hacen una afirmación hipotética contundente: las leyes mexicanas no sirven para combatir el crimen organizado.⁷ Las razones principales

6 Eduardo Guerrero, “Mapa criminal de México 2019”, en Sergio Aguayo et. al., Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2020, op. cit.

7 José Ramón Cossío, Renato Sales Heredia y Taissia Cruz Parceró, “¿Sirve el andamiaje legal para enfrentar al crimen organizado?”, en Sergio Aguayo et al., Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2020, op. cit.

***La legislación vigente...
no está adaptada
para el combate
a los grupos
macro-criminales.***

derivadas del texto constitucional, escrito hace ciento cinco años, cuando el México era un país agrario, saliendo de una Guerra Civil, es que ese fenómeno no existía. El artículo 115 de la Constitución, que regula las atribuciones municipa-

les, construye un sistema de justicia propio de la Revolución. Había que atender las demandas de campesinos armados. El país era rural en 85 por ciento de su población. En la actualidad, solo el 15 por ciento de la población vive en el campo. Las proporciones son inversas y el crimen organizado, que no existía en aquella época, es ahora el factor criminógeno más peligroso para la seguridad de la república y la población.

El abordaje del crimen para las corporaciones policiacas municipales consignó en ese artículo de la Constitución, a inicios del siglo XX, una fenomenología para hacer frente a los criminales: el abigeato (robo de ganado) y el crimen común. En la actualidad la Constitución se vuelve una especie de candado para poder legislar y tener coherencia e integralidad en las leyes para el combate al crimen organizado.

El acceso a la información sobre seguridad y defensa en el país

Un aspecto clave en toda política de gobierno es el acceso a la información para poder evaluar las políticas. El actual gobierno del presidente AMLO tiene una política de comunicación *personalizada* no institucional, pero que divulga información de seguridad muy útil para hacer evaluaciones: los «Informes de Seguridad» se realizan en sus *Conferencias Mañaneras*. El

informe de seguridad del 20 de enero de 2022 del Gobierno Federal hace una presentación descriptiva bastante completa: ubica estadísticamente los delitos y se divulga información que en anteriores gobiernos se consideraba confidencial.⁸ La titular de la SSPC, Rosa Icela Rodríguez señaló la baja en casi todos los delitos y pone gráficas, de ascenso, estabilidad, baja, en quince delitos. Sin embargo, los homicidios acumulados desde 2018 no bajan de treinta mil por año,⁹ cifra superior a la observada entre 2006 y 2018. A inicios de 2021, un observador muy bien informado sobre la evolución de la guerra al narcotráfico, el ex embajador de Estados Unidos Christopher Landau, afirmó que las organizaciones criminales controlaban 40 % del territorio del país, y que el presidente López Obrador evitaba una confrontación directa con ellas para que no ascendiera la violencia.¹⁰

Razones del posible cambio en la Constitución: El eterno debate entre militares y policías

Se ha anunciado, desde la del país, que en 2022 cambiará la Constitución, y que la GN pasará a la jurisdicción de la SEDENA. Al respecto, si se diera esta modificación constitucional, habría que tener un diagnóstico de por qué su ubicación constitucional, entre 2019 y 2021, no fue exitosa. Ya en 2020 la GN se ubicó bajo la *conducción real* de la SEDENA.¹¹ Al respecto, si bien el desmantelamiento de la PF y la creación de la GN habla de una primera militarización, para el periodo

8 "Informe de Seguridad, 20 de enero de 2022", op. cit.

9 INEGI: Defunciones por homicidios (inegi.org.mx)

10 "Landau: AMLO ve a cárteles como una "distracción", El Universal, México, 28 de abril de 2021, en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/landau-amlo-ve-carteles-como-una-distraccion>

11 Jorge Medellín, "La Guardia Nacional ya es coordinada por la Sedena", en Campo Marte, 9 de octubre de 2020. <https://bit.ly/3cfjvfb>

2019-2022, habría una segunda militarización entre 2022 y 2024.¹² En 2022, ésta segunda militarización podría llevar al adelgazamiento de la SSPC. Sería una mutación similar a la vivida por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) desde 2019, reducida por la ampliación de actividades militares en la construcción de infraestructura estrategia del país, como aeropuertos y ferrocarriles.

El resultado es que si la SEDENA va a incorporar a la GN en su seno se modificaría el paradigma de la seguridad pública del país. Si bien la SEDENA y la SEMAR lo hacían en la práctica por órdenes presidenciales desde 2007, por sus capacidades institucionales, desde la Presidencia de la República nadie ha definido cómo va a quedar la SSPC. El resultado sería una SSPC reducida al mínimo, aproximadamente de quince a veinte mil integrantes –que se responsabilizaría solamente del diseño y coordinación de políticas, sin capacidad operativa–, frente a una macro SEDENA que volvería a tener más de doscientas cincuenta mil personas, encargada legal y políticamente de la seguridad pública a nivel federal. Significaría el retorno a un modelo descentralizado de seguridad pública, ubicado de forma limitada a municipios y estados, que dependerá del respaldo militar para ser eficaz. Se transforma una situación *de facto* en una realidad legal.

El debate 2022: reordenamiento funcional o caos

¿El cambio constitucional va a volver a abrir un debate legislativo con académicos, funcionarios, senadores, diputados, periodistas, parecido al de 2019? Sería una repetición de

¹² Para el periodo 2019-2021, ver Raúl Benítez Manaut y Elisa Gómez Sánchez (editores), *Fuerzas Armadas, Guardia Nacional y violencia en México*, Fundación Friedrich Ebert México y Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C., CDMX, México, 2021.

argumentos en favor y en contra sobre la ley de 2019, cuya aprobación costó mucho tiempo y esfuerzo político para el Presidente y su cuerpo legislativo en ese año. Se volvería a abrir una caja de pandora legislativa.

Los cuerpos policíacos, excepto con notables excepciones, tienen una imagen muy devaluada.

El Presidente de la República concentra en su persona las decisiones importantes. En el caso de los asuntos militares y de seguridad, comparte las decisiones con los dos secretarios de Estado militares. Se agrega la Secretaría de Hacienda y Crédito público, pues todas las reformas constitucionales implican ejercicio de presupuesto. En el ámbito de la seguridad y la justicia, la SEDENA y la SEMAR deberían ser fuerzas auxiliares no las primeras respondientes. Y en México, a nivel presupuestal y político, así como por su baja profesionalidad, los cuerpos policíacos, excepto con notables excepciones, tienen una imagen muy devaluada. A ello se agrega el sector de la inteligencia civil, encabezado por el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), también subordinado formalmente a la SSPC, pero en realidad con un mando independiente cercano a la presidencia, que para el combate al macro-crimen es muy importante. El CNI, en su mando superior es conducido por militares. Así, la SEDENA y la SEMAR se dividen responsabilidades con el CNI en labores de inteligencia a nivel federal. En el caso de la SEDENA se dan principalmente en el ámbito rural, por su despliegue dividido en regiones y zonas militares, en tanto en las zonas urbanas las lleva a cabo el CNI. La SEMAR, por su parte, realiza el trabajo de inteligencia centrado en el crimen organizado, desde que en 2008 se creó la Unidad de Inteligencia Naval, que es uno de los más profesionales servicios de este tipo que hay en México,

La GN, como una nueva fuerza militar, redujo notablemente el tamaño de la SEDENA entre 2019 y 2021.

pero es para el combate al crimen organizado. La Marina no capta inteligencia sobre el crimen común.

En municipios donde se han tomado en serio el de-

sarrollo profesional de las policías, como Nezahualcóyotl y alcaldías en la Ciudad de México, la seguridad pública tiene un mando centralizado, ofreciendo mejores resultados que en otras partes del país. En el caso que nos ocupa, la GN tiene un buen conductor, el General Luis Rodríguez Bucio (general retirado). Es uno de los militares más capacitados del país, pero queda abierta la pregunta si se debe cambiar el mando en caso de que se traslade su estructura a la SEDENA. Los jefes de la GN en sus comandos costeros provienen de la SEMAR, muchos de ellos comandantes de Infantería de Marina. Cabe preguntarse qué va a suceder si se produce el cambio constitucional referido. La SEMAR ha desarrollado la inteligencia naval electrónica, que a su vez está conectada con la inteligencia satelital de Estados Unidos, para detectar embarcaciones que llegan desde Venezuela y Colombia y los vuelos rasantes en aviones de narcotraficantes. Este trabajo en las costas funciona.

La GN, como una nueva fuerza militar, redujo notablemente el tamaño de la SEDENA entre 2019 y 2021. Este proceso de reconversión militar se dio desde 2019. Ahora, debido a la reforma legal propuesta, al regresar la Guardia Nacional a la SEDENA y reformular un Comando Conjunto en su seno, debe reconstruir las coordinaciones con la fuerza aérea, la infantería y los mandos regionales y de zona.¹³

¹³ Cámara de Diputados, "Presenta Morena iniciativa de reforma constitucional, para crear el modelo de Guardia Nacional considerado en el plan de seguridad de López Obrador", México, 9 de diciembre de 2021. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/>

En 2020 y 2021, hubo una rápida reconversión militar hacia una misión nueva. En el mes de abril de 2021, el presidente sostuvo que para el esfuerzo antiCovid se dedicaban 55 991 efectivos de las fuerzas armadas y GN.¹⁴

Misiones contra la COVID-19

La flexibilidad de la Guardia Nacional, la SEDENA y la SEMAR para adaptarse a las contingencias fue notable en el esfuerzo anti COVID-19. Se realizaron dieciséis actividades nuevas donde participaron estas tres instituciones:

1. Apertura de hospitales militares y navales accesibles a la población civil.
2. Acondicionamiento de hospitales del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI).
3. Reconversión de unidades operativas militares como parte de los planes de apoyo a la población civil en caso de desastres (DN3, Plan Marina y Plan Guardia Nacional).
4. Seguridad a instalaciones hospitalarias públicas en todo el país.
5. Seguridad a almacenes e instalaciones estratégicas del Instituto Mexicano del Seguridad Social (IMSS).
6. Seguridad y aplicación de medidas sanitarias en setenta y un aeropuertos civiles.
7. Adquisiciones de equipo y material médico.
8. Reacondicionamiento de hospitales militares y navales a hospitales COVID-19, principalmente para cuartos con cama y ventiladores mecánicos.

Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2018/Noviembre/20/813-Presenta-Morena-iniciativa-de-reforma-constitucional-para-crear-el-modelo-de-Guardia-Nacional-considerado-en-el-plan-de-seguridad-de-Lopez-Obrador

¹⁴ Andrés Manuel López Obrador, Conferencia Mañanera, 21 de abril de 2021, www.youtube.com/watch?v=x2PskdPFGBM

9. Capacitación de profesionales de la salud civiles para la atención de la contingencia.
10. Transporte aéreo, terrestre y marítimo de insumos médicos, y apoyo al INSABI e IMSS en toda la República.
11. Elaboración de vestimenta médica para la atención de la emergencia en las fábricas de vestuarios militares (FAVE SEDENA y FAVE SEMAR). Esta reconversión se conoció de “uniformes verdes” a “uniformes azules”.
12. Establecimiento de un centro nacional y treinta y dos centros estatales para la coordinación de la contingencia.
13. Contratación de profesionales de la salud entrenados en instituciones civiles (esto fue inaudito, pues las fuerzas armadas tienen sus centros de educación superior en salud).
14. Implementación de Centros de Aislamiento Voluntario para civiles
15. Designación como estaciones médicas a los corredores logísticos navales en ambos litorales.
16. A partir de diciembre de 2020, las instituciones militares y la Guardia Nacional controlaron el transporte aéreo y terrestre de las vacunas y la vigilancia de los centros de vacunación.

Problemas para el traslado de la GN a la SEDENA

Hacia enero de 2022, la GN, en los despliegues operativos prácticamente tienen el mismo personal de la SEDENA. Esto se debe a que la administración de recursos financieros y de personal, en su parte sustantiva, la realiza la SEDENA. En las conferencias mañanera, todas las actividades de seguridad pública y de apoyo a instituciones civiles se definen como

operaciones de “construcción de paz”. En esta clasificación también se incluye el combate al narcotráfico. Para este rubro, se destinan 78 227 efectivos militares que concentran las acciones no militares.¹⁵

La GN con ciento seis mil integrantes, prácticamente no tiene personal dedicado a la administración. El Ejército, por su parte, ostenta un aparato de administración muy grande. En la GN los sueldos, prestaciones, y muchos recursos materiales, los administra el Ejército, porque 80 % de sus integrantes provienen de sus filas. El resto del personal “prestado” está activo en la SEMAR. Así, El Ejército a inicios de 2022 está muy achicado en su parte operativa. Con la reforma propuesta volvería a un sistema administrativo como el anterior a 2018.

El debate a nivel político se ubica en la llamada “militarización”, que significa ampliación de funciones militares en detrimento de los civiles. Por ejemplo, a la SEMAR desde 2021 se le ha asignado la seguridad de los aeropuertos y puertos del país. Entonces, me parece muy delicado volver a abrir el debate legal para ir concluyendo el del 2019, otra vez, ¿qué se va a discutir y qué no se va a discutir?

Reflexión final

Con la reforma propuesta por la Presidencia de la República se abre la pregunta ¿cómo va a quedar el equilibrio entre los sistemas de coordinación conocidos como C-5 con los gobiernos estatales y la SEDENA, la SEMAR, la SSPS y la GN? Muchos despliegues de la GN se deciden en tiempo real, de acuerdo a las “crisis” o circunstancias de coyuntura, como fue la contención de migrantes en 2019, y para coadyuvar a con-

¹⁵ “Informe de Seguridad, 20 de enero de 2022”, op. cit.

La gran pregunta es si estas reformas en dirección de la militarización no afectan la frágil democracia en el país.

trolar la pandemia por COVID-19 en 2020 y 2021. La comunicación directa entre los comandantes sería una ventaja en la nueva reforma, pues ellos se conocen por pertenecer al mismo gremio de origen.

Es difícil pensar que la reforma propuesta puede mejorar las coor-

dinaciones interinstitucionales. En el país se repetiría el debate legislativo y de opinión pública como el vivido a fines de 2018 y los primeros meses de 2019. Es claro que la capacitación para la seguridad pública de los soldados de la SEDENA es un tema que se sigue discutiendo en el país. Los soldados y marinos estudiaron sus respectivas carreras militares no para para ser policías e interactuar con la ciudadanía.

¿Cómo un soldado con tres meses de capacitación policial se va a transformar en un buen policía? ¿Cómo se va a contactar con la ciudadanía? Todas esas son preguntas que aparecieron en 2019 para la GN y siguen presentes. Aparece el tema del uso de la fuerza a nivel táctico, vinculado a las discusiones sobre derechos humanos. Sin embargo, la gran pregunta es si estas reformas en dirección de la militarización no afectan la frágil democracia en el país. Cerramos la siguiente contribución con la pregunta: ¿dónde queda la civilización de la estrategia de seguridad del país con las instituciones militares más fuertes pero que no tienen capacitación civil ni policiaca de origen profesional?

Sen. Claudia Ruiz Massieu

Gracias por esta intervención que, sin duda, pone en perspectiva algo que no es exclusivo de esta materia. Nos encontramos, como país, frente a grandes retos y desafíos, y se hace más evidente que es la relación entre la realidad y las leyes que buscan regular o modificar o atender esta realidad.

La paradoja que plantea aquí el doctor de una eventual dependencia con funciones constitucionales de seguridad pública, pero sin personal para atenderlas, seguramente es parte del tema; por eso, yo decía que no es este debate eventual que vamos a tener y, bueno, cabe decir lo obvio, no hay una iniciativa aún que plantee este tema.

Estamos hablando de lo que está en el escenario, digamos, de la agenda y del debate público, pero sin tener claridad de lo que se podría plantear eventualmente.

Yo decía en mi intervención inicial que debemos ver esta cuestión, más allá de una adscripción en un lugar o en otro, tiene que ver con una concepción en el marco de un Estado democrático y en una definición de qué queremos que hagan las fuerzas armadas en un Estado democrático, qué queremos que hagan las policías, quién y cómo se gestiona esa tarea, cómo se cumple con ese mandato constitucional y cuál es el diseño institucional que se debe recuperar.

Pero insisto, es más que decir en dónde se adscribe tal o cual instancia. Es una reflexión muchísimo más amplia la que debemos tener, obviamente, estoy hablando como legisladora, pero también como sociedad.



MTRO. GUILLERMO AYALA RIVERA. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. También tiene licenciatura en Educación y Ciencias Exactas y es maestro en Matemáticas por la Escuela Normal Superior del estado de Chihuahua, respectivamente.

Tiene amplia experiencia profesional en el fortalecimiento de instituciones de la administración pública federal, estatal y municipal, además de órganos constitucionales autónomos, destacan sus labores de asesoría en el gobierno municipal de la capital del estado de Chihuahua y actualmente en el gobierno del estado Chihuahua.

LA SEGURIDAD PÚBLICA
desde lo local:
el caso de
CHIHUAHUA

Mtro. Guillermo Ayala Rivera

Gracias, senadora Claudia Ruiz Massieu.

Gracias al Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República por invitar al Gobierno del Estado de Chihuahua a estas Jornadas de Reflexión sobre Seguridad y muy particularmente en el tema de "Fortalezas y debilidades de la Guardia Nacional".

Antes de reflexionar sobre sus fortalezas y debilidades, quisiera hacer una breve introducción de lo que Maru Campos, María Eugenia Campos Galván, nuestra gobernadora del Estado de Chihuahua ha manifestado en relación con este tema.

Hace tres años, siendo alcaldesa de la capital del estado, fue invitada a la Cámara de Diputados para que diera su punto de vista sobre la creación de la Guardia Nacional, antes de que el Constituyente la aprobara, ya lo dijo la Senadora Claudia Ruiz Massieu, como una Guardia Civil y transitoria-mente, ahora, con carácter militar.

¿Qué dijo ella hace tres años?

Afirmó: "la seguridad pública debe atenderse desde lo local. Todos, todos en este país, de una u otra forma, queremos que haya seguridad, seguridad en nuestro estado, que haya seguridad en nuestros municipios. Sin seguridad pública no hay desarrollo económico. Sin seguridad pública no hay política so-

La política pública en materia de seguridad se tiene que definir por quienes conocen la necesidad del ciudadano directamente en su comunidad.

cial que valga. No hay calidad de vida. No hay estabilidad. No hay paz. No hay nada”.

Ella lo decía hace tres años y abundaba sobre el tema. La política pública en materia de seguridad se tiene que definir por quienes conocen la necesidad del ciudadano directa-

mente en su comunidad. Sin eso no se actuaría con una gran responsabilidad, con asertividad.

En aquel entonces, decía: “No se necesita de una Guardia Nacional que vaya y nos diga cómo hacer las cosas con una visión centralista. No se necesita que nos diga lo que pasa allá, y cómo resolverlas y cómo servir y cómo darles resultado a nuestros ciudadanos para servirlos y protegerlos”.

Ella ha concluido como alcaldesa y ¿cuál fue el resultado que entregó? Entregó la capital del estado con una política pública en seguridad de manera exitosa, sin la Guardia Nacional. La avaló el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la avaló el Fideicomiso de Competitividad y Seguridad para el Empresariado Chihuahuense.

Bajó los índices delictivos en todas sus modalidades y creó lo que ella llamó el PECUU, la Plataforma Escudo Chihuahua con cámaras de vigilancia en todo el municipio y con tecnologías de alto nivel en toda la ciudad, casa-habitación, vehículos, comercios y en todas las patrullas.

Maru Campus, por sus resultados fue reelecta como alcaldesa. Es la primera alcaldesa de Chihuahua capital y es la primera alcaldesa que es reelecta en su mando y, no solo eso, fue electa gobernadora del estado de Chihuahua.

Ahora sus retos principales, dice, son tres:

1. Fortalecer el Sistema de Salud;
2. Reactivar la Economía, pero, sobre todo,
3. Proporcionar Seguridad, seguridad pública en todo el territorio de Chihuahua.

La clave es la coordinación plena, sin distinciones ni sesgos partidistas ni sesgos políticos, entre los tres niveles de gobierno.

De manera muy particular, en Ciudad Juárez, ya que ha sido tema de análisis, de estudios, de seguimientos por analistas y politólogos, por lo que sucede en la frontera, una de las fronteras más grandes del país, principalmente en el rubro de seguridad. Su lema ha sido “Juntos sí podemos”. Su estrategia es involucrar a todos, resolver el problema juntos, juntos los tres niveles de gobierno. Recientemente ha lanzado el reforzamiento del operativo de seguridad “Juntos por Juárez” con toda la fuerza del estado, de los tres órdenes de gobierno, sin distinciones, sin sesgos partidistas, ni políticos.

Con su liderazgo, todas las fuerzas del orden están dando renovado impulso y generando resultados en ese municipio. Semanalmente, ella encabeza la Mesa de Seguridad en el estado de Chihuahua. Es la líder, no la Guardia Nacional. No el Ejército. Esa mesa tiene un liderazgo civil, donde cada semana se comparte información, se organizan estrategias, se diseñan acciones, se revisan resultados y se toman decisiones.

La clave es la coordinación plena, sin distinciones ni sesgos partidistas ni sesgos políticos, entre los tres niveles de gobierno. Se reúnen la Secretaría de Seguridad Pública, la Fiscalía General y la Secretaría General de Gobierno estatales con los representantes de la Fiscalía General de la República, de la Guardia Nacional y del Ejército Mexicano.

Tenemos que darle resultados a la sociedad, resultados de seguridad.

¿Cuál ha sido el resultado hasta ahora? Ha bajado la violencia en 46 % en Ciudad Juárez, desde hace aproximadamente un mes que inició con este operativo, aclaro y subrayo, con liderazgo civil de la gobernadora del Estado.

El objetivo es un clima libre de violencia, brindar mayor paz e incrementar la calidad de vida, así como la coordinación plena con un liderazgo civil, sin distinciones ni sesgos partidistas o políticos. La sociedad merece resultados.

Recientemente, acudió el Presidente Andrés Manuel López Obrador a la frontera en Ciudad Juárez a evaluar los indicadores y avances en seguridad y fueron reconocidos tanto por la Presidencia de la República como por la Secretaría de la Defensa Nacional. En esa conferencia Mañanera, la gobernadora le dijo: “Señor Presidente, entre usted y yo no puede haber confrontación, no puede haber violencia, no puede haber indolencia, no puede haber omisión. Tenemos que darle resultados a la sociedad, resultados de seguridad y de toda índole, yo a los chihuahuenses y usted a los mexicanos”.

Exhortó al Presidente a compartir una misma voluntad y una misma determinación para ofrecer un desarrollo real y proporcionar seguridad y paz a los chihuahuenses.

En suma: fortalezas y debilidades de la Guardia Nacional. Se decía hace un momento que el artículo 21 de la Constitución mandata el carácter civil del la Guardia. En el artículo quinto transitorio, de manera excepcional, lo decía la senadora Ruiz Massieu, de manera excepcional, con mando militar o con criterios castrenses, como sucede ahora, transitoriamente por cinco años, los que, por cierto, se vencen dentro de dos años. Ya van tres que está aplicando ese transitorio

y muy probablemente apoyándose en ese transitorio, el Presidente de la República, con ese fundamento nombra y da nombramiento a un militar para sea quien encabece la Guardia Nacional.

Más que abundar sobre las fortalezas y debilidades, hay que ver cuáles son las oportunidades o cuáles las amenazas.

Ante las indudables fortalezcas o debilidades que la Guardia Nacional pueda tener sobre los gobiernos para garantizar la seguridad, los gobiernos estatales, los municipales y el Gobierno de la República tienen que dar resultados, sobre todo, hablo por el Gobierno del estado de Chihuahua, hay muchas expectativas en el nuevo gobierno, dirigido por primera vez por una mujer; por una ex alcaldesa reelecta que dio resultados en la capital estatal y que está dando resultados ahora en la frontera, en Ciudad Juárez.

Más que abundar sobre las fortalezas y debilidades, hay que ver cuáles son las oportunidades o cuáles las amenazas. ¿Por qué? Porque el político tiene que dar resultados con lo que haya. Se dice por ahí que el poder al político lo encumbra, pero el no poder, lo sepulta. Hay muchas expectativas en Chihuahua con el nuevo gobierno, que por primera vez lo asume una mujer, fuerte, con resultados, con determinación, con liderazgo, una mujer que semanalmente dirige la Mesa de Seguridad en el estado de Chihuahua con los tres niveles de gobierno.

No queda más que al legislador o a los analistas o a los asesores decir si es una fortaleza que la Guardia Nacional sea una corporación militar, dirigida transitoriamente por las Fuerzas Armadas o sea una debilidad que la Guardia Nacional no se vea aún, como lo dice el artículo 21 constitucional, como una Guardia Civil, como una institución civil del Estado mexicano.

Lo que sí es cierto es que el desempeño de la Guardia Nacional ha sido cuestionado, traigo varios ejemplos, uno de ellos, su actuación en La Boquilla, en Chihuahua, con sus pros y contras, pero donde aún está pendiente brindar justicia a una mujer asesinada en una protesta en la lucha por el agua.

Concluyo con una reflexión. No sabemos si la Guardia Nacional militarizada o civil dé buenos resultados ahora, pero lo que sí es cierto es que los gobiernos, los municipios, nuestros gobernantes, nuestros políticos tienen que dar resultados a la ciudadanía. Lo que sí es cierto es que la militarización de un país, en cualquier orden y en cualquier área, va en sentido inverso de los avances de toda democracia. Muchas gracias.

Sen. Claudia Ruiz Massieu

Muchas gracias, maestro Ayala, sus expresiones nos llevan, a un componente nodal de estas Jornadas de Reflexión.

La seguridad pública es competencia de los tres órdenes de gobierno y en ese sentido es una tarea que, por nuestro modelo federal, por decisión y disposición constitucional requiere que cada orden de gobierno haga lo propio y cumpla con su parte y tenga, desde luego, relaciones de coordinación con los otros dos órdenes de gobierno, porque, como aquí también señalaba el maestro Ayala Rivera, la ciudadanía quiere resultados, una gestión efectiva del problema, del reto de la inseguridad, y no puede fraccionarse a la ciudadanía ni se le puede decir: esta parte la tiene la Federación, esta el Municipio, el Estado.

Por ello debemos insistir en tener estrategias integrales y coordinadas por la naturaleza concurrente de la función y

los órdenes de gobierno que son corresponsables y tienen que asumir esa corresponsabilidad a partir de un diseño institucional, pero también de una voluntad política, como debe ser.

Muchas gracias por compartir esta experiencia y esta visión desde lo local y desde luego transmitir, por su conducto, un saludo y nuestro reconocimiento a la gobernadora Maru Campos.

El siguiente ponente es Alejandro Hope, experto en el tema de la Guardia Nacional. En la presentación del Informe del Observatorio y del Reporte Mexicanos Unidos Contra la Corrupción y la Impunidad sobre la Guardia Nacional y militarización dio cuenta, con datos duros, que la mayoría de quienes conforman hoy la Guardia Nacional mantienen sus plazas en la SEDENA y la SEMAR, y esto no solo apareja dificultades administrativas y de mando, sino también entraña un dilema al que se ha enfrentado la propia Guardia Nacional, el mando de constitución civil y un distanciamiento del propósito de su creación y cómo esto –volviendo a la intervención del doctor Benítez– disocia la realidad de lo que la ley, la Constitución y el propio, incluso, diseño institucional dictan.

Seguramente Alejandro nos hablará con mucho detalle de estos temas, de las variables que dificultan o han dificultado a nuestro país la conformación y mando civil de policías civiles sólidas con visión de largo plazo, y cómo estas dificultades se expresan hoy en la actuación y resultados de la Guardia Nacional y en todo este reto y dilema que hay en el ambiente y en la discusión pública respecto si la naturaleza civil es pertinente o si reforzar un carácter militar es lo que necesita un país como el nuestro, frente al reto tan grande que presenta el tema de seguridad.



LIC. ALEJANDRO HOPE. † Analista independiente en seguridad. Se desempeñó como socio consultor de GEA Grupo de Economistas y Asociados; fue editor de Seguridad y Justicia en el Daily Post, medio informativo electrónico, en inglés, especializado en México.

Fue director de proyectos de Seguridad en el Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO. Tuvo también diversos cargos directivos en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, CISEN. Ha colaborado como analista y asesor en el ámbito Legislativo y en el Ejecutivo, además, es colaborador regular en diversos medios nacionales en el tema de seguridad.

Recientemente estuvo en el Senado presentando el informe del Observatorio de la Guardia Nacional para conversar respecto de los distintos retos que enfrenta nuestro país frente al problema de la seguridad y del combate al crimen organizado.

* Alejandro Hope falleció el 28 de abril del presente año (2023).

Reflexiones acerca de la GUARDIA NACIONAL

Lic. Alejandro Hope

Muchas gracias, senadora Claudia Ruiz Massieu. Muchas gracias al Senado de la República y al Instituto Belisario Domínguez por hacer posibles estas jornadas. A mis compañeros de panel y a quienes se reúnen para este evento y a quienes se conectan en línea.

Quiero, dejarles tres mensajes.

- **Primero**, me parece crucial que la Guardia Nacional, en la práctica, no es lo que la Constitución y la Ley de la Guardia Nacional dicen que debe de ser;
- **Segundo**, la Guardia Nacional no está sirviendo para los propósitos para los que presuntamente fue instituida. No está respondiendo a los problemas que supuestamente motivaron su creación en 2019, y
- **Tercero**, creo que la Guardia Nacional sí necesita una reforma, pero probablemente no necesite la reforma que está proponiendo el titular del Ejecutivo Federal.

Déjenme empezar por lo primero. ¿Por qué digo que la Guardia Nacional no es lo que la ley y la Constitución dice lo que debiera ser?

Hay que recordar los términos del debate de 2019. La primera propuesta que se envía, todavía en el periodo de transición, en 2018, ubicaba a la Guardia Nacional en la Secretaría de la Defensa Nacional.

No conozco ninguna otra institución del Estado donde 80 % del personal no labora formalmente en ella.

Esa propuesta enfrenta múltiples resistencias en el Congreso de la Unión, entre activistas, organismos multilaterales, etcétera; finalmente se llega a un acuerdo, según el cual, la Guardia Nacional se

adscribe administrativamente en la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y es definida en el artículo 21 constitucional como una corporación policial de carácter civil y profesional. Eso es lo que dice la Constitución y es así como está señalado en la Ley de la Guardia Nacional.

Ahora, ¿cómo es en la práctica la Guardia Nacional? veamos, por ejemplo, el tema del personal. Según datos recientemente publicado en un reportaje de Animal Político, provenientes de una solicitud de información a la propia Guardia Nacional, ésta solo tiene veintitrés mil plazas, pero dice que tiene ciento trece mil elementos.

El resto del personal es militar proviene de la Secretaría de la Defensa Nacional o de la Secretaría de Marina, tienen plaza y cobran sueldo en las instituciones militares y están comisionados en la Guardia Nacional.

No conozco ninguna otra institución del Estado donde 80 % del personal no labora formalmente en ella. Es una situación bastante anómala, pero no es solo el personal, precisamos el reclutamiento. Todos los Centros de Reclutamiento de la Guardia Nacional, uno por uno, se pueden encontrar ahorita en línea, si se busca, uno por uno, los Centros están en bases militares. ¿Cuántas personas ha reclutado la Guardia Nacional? Cero. Quien ha reclutado es la Secretaría de la Defensa Nacional y también la Secretaría de Marina luego son transfe-

ridos por este mecanismo de comisión a la Guardia Nacional.

La Ley de la Guardia Nacional señala, en su artículo 25, como requisito de ingreso a la institución estar separado funcionalmente de su cuerpo armado de origen. Digo, habría que hacerse la pregunta si

¿una persona que sigue cobrando sueldo y mantiene plaza en el Ejército o en la Marina está separado funcionalmente?

Hay también el tema del equipo, prácticamente todas las adquisiciones de equipo de la Guardia Nacional, porque el arrendamiento de vehículos, no lo ha realizado la Guardia Nacional, organismo administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana o la propia Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, sino la Secretaría de la Defensa Nacional. Los contratos indican que el equipo pertenece al patrimonio de la Defensa Nacional, pero los resguardos están en la Guardia Nacional.

Las donaciones de predios o comodatos que han hecho los municipios para la construcción de cuarteles de la Guardia Nacional no se han hecho a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana o a la Guardia Nacional, sino a la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina.

Lo mismo sucede con los mandos, todos provienen del Ejército o la Marina, todos, uno por uno.

Déjenme ponerlo de este modo: si camina como pato y grazna como pato y come como pato, es pato. Es decir, lo que la Guardia Nacional es para todo fin práctico una extensión de las fuerzas armadas en otra dependencia, a pesar de lo que dice la Ley, a pesar de lo que dice la Constitución.

Lo que la Guardia Nacional es para todo fin práctico una extensión de las fuerzas armadas en otra dependencia.

Y esto, tiene una serie de implicaciones que no son triviales. En primer lugar, porque genera líneas de responsabilidad cruzada. Si hay una violación grave a los derechos humanos ¿quién es el responsable?, cometido por un elemento de la Guardia Nacional que está adscrito, que formalmente tiene plaza en el Ejército ¿quién es el responsable? ¿El secretario de la Defensa Nacional o la Secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana?

Si hay, en término de definiciones operativas ¿a quién hay que hacerle caso? ¿A la Secretaria de Seguridad o al Secretario de la Defensa Nacional o al Secretario de Marina, en su caso?

Hay, además una segunda implicación, hay una tremenda fragilidad institucional de la Guardia Nacional. Véanlo de este modo, la Guardia Nacional puede básicamente desaparecer en veinticuatro horas sin que tenga que hacer nada el Congreso, mediante el mero expediente administrativo de retirar los oficios de comisión y 80 % del personal se regresa al Ejército o la Marina, sin que el Congreso tenga que meter las manos en esa decisión.

En consecuencia, yo creo que uno de los motores de la decisión de reabrir el debate legislativo, lo que mencionaba Raúl Benítez, ¿por qué reabrir un debate que se concluyó hace apenas tres años? Pues, creo que porque quieren resolver el entuerto administrativo que han creado.

Yo no sé quién va a ser el valiente que quiera firmar esa acta de entrega-recepción en 2024, donde el patrimonio está en un lado y los resguardos están en otro, donde el personal de una institución está comisionado en otra; digamos, 40 % del personal del Ejército está comisionado en la Guardia Nacional.

Ese tipo de dificultades administrativas, creo que es uno de los motores que están empujando la decisión de trasladarla

a la Secretaría de la Defensa Nacional, de nueva cuenta. Es un primer punto.

El segundo es que la Guardia Nacional está haciendo muchas cosas, pero probablemente no está sirviendo para los propósitos para los que fue creada. Se puso en marcha, supuestamente, como un instrumento para frenar la escalada de inseguridad y violencia que hay en el país.

Para este propósito se le otorgaron una multiplicidad de funciones; si no mal recuerdo, en su Ley se establecen cuarenta y tres funciones distintas. A lo cual se han venido sumando otras misiones que no estaban contempladas inicialmente, pero que las han ido adquiriendo en la práctica.

Cosas como, por ejemplo, la distribución de fertilizantes; la distribución de vacunas; la seguridad perimetral de hospitales; escoltar pipas de gasolina. Tiene enorme multiplicidad de funciones y está en todas partes, según esto, en doscientas sesenta y seis regiones del país. Todavía no escucho una explicación contundente de por qué esa cifra. ¿Cómo llegaron a ese número y cuál es la lógica detrás de esa distribución territorial?

Lo que queda claro es que, por ejemplo, el despliegue no está necesariamente respondiendo a una lógica operativa, sino más bien a una lógica más política.

Oaxaca tiene casi tres veces más elementos de la Guardia Nacional que Zacatecas, entidad que es uno de los epicentros de la violencia criminal en el país, casi tres veces más. La Ciudad de México tiene doce mil elementos.

Cuando se anuncia el Plan de Apoyo Zacatecas a finales de noviembre del año pasado, en medio de una tremenda oleada de violencia en ese estado, se anuncia que se van a enviar doscientos cuarenta elementos adicionales de la Guardia Nacional a Zacatecas.

***La Guardia Nacional
hace todo en todas partes...
y no está alcanzando para
algunas de las funciones
que parecerían
esenciales.***

Casi en paralelo, se anuncia que se van a construir dieciséis cuarteles de la Guardia Nacional en la Ciudad de México, cada uno con un batallón que son doscientos cuarenta elementos. Es decir, al mismo tiempo que

en medio de una emergencia se envían doscientos cuarenta elementos elementos a Zacatecas, se anuncia que se van a desplegar dieciséis veces más elementos a la Guardia Nacional en la Ciudad de México, en una ciudad que tiene noventa mil policías propios. ¿Cuál es la lógica de eso?

La Guardia Nacional hace todo en todas partes, en muchos lados, y no está alcanzando para algunas de las funciones que parecerían esenciales.

Según el Censo Nacional de Seguridad Pública Federal, dado a conocer por el INEGI en 2020 —o sea, el primer año de operación de la Guardia Nacional—, la Guardia Nacional puso a disposición del ministerio público por el delito de homicidio doloso exactamente a seis personas. En un año en que hubo treinta y seis mil homicidios.

Según el Informe de la Guardia Nacional enviado al Senado recientemente, en términos de la Ley, se destaca que la Guardia Nacional detuvo a ocho mil ochocientas personas en el año 2021.

De ellas también viene el dato en el propio informe, el número de personas detenidas como resultado de operaciones de inteligencia fueron exactamente catorce; por delitos contra la salud, lavado de dinero y delincuencia organizada fueron cincuenta.

Básicamente, lo que hizo la Guardia Nacional fue detener a gente en flagrancia, hacer rondines y detener gente que se iba topando en la calle. Esa ha sido la función. No está atendiendo de manera más estratégica los fenómenos de violencia ni, sobre todo, de violencia letal.

He escuchado ya de dos fiscalías que los elementos de la Guardia Nacional no quieren firmar puestos a disposición en el sector público, que le piden a elementos de policías estatales o municipales que firmen por ellos. Eso ha conducido a que muchos casos se caigan, simple y sencillamente porque hay una simulación de fondo. Incluso, no ha estado en aquellas tareas que parecerían elementales para la Guardia Nacional.

Menciono dos ejemplos recientes, el caso de Caborca en Sonora, donde hace un par de semanas hubo el arribo de un convoy de casi veinte camionetas con casi cien hombres armados que mantuvieron una balacera de seis horas en ese municipio, secuestraron al menos a cinco personas, asesinaron al menos a dos. Hubo llamadas al número de emergencia, y no llegaron.* La Guardia Nacional tiene un cuartel a quince minutos del centro de Caborca. Lo mismo sucedió en San José de Gracia, en donde la Guardia Nacional tiene un cuartel a cuarenta y cinco minutos de distancia, en Jiquilpan, y no llegaron.

Estas funciones de control territorial, que parecerían obvias para un cuerpo intermedio de la naturaleza de la Guardia Nacional, no la está haciendo porque está realizando muchas otras cosas en muchos lugares. Ha habido escenas de elementos de la Guardia Nacional revisando mochilas en el Metro de la Ciudad de México, tareas que parecerían propias de los gobiernos, de las policías municipales.

* <https://elpais.com/mexico/2022-02-18/los-vecinos-de-caborca-en-mitad-del-fuego-de-los-hijos-de-el-chapo-los-militares-se-escondieron-y-nos-dejaron-solos.html>

La reforma deseable a esa institución de seguridad tendría que fortalecer su carácter civil.

Esto, además, tiene de nuevo una implicación que no es menor, la Guardia Nacional está haciendo labores que son sustitutivas de la policía no complementarias generando incentivos bastante perversos en el ámbito estatal y local.

Hace relativamente poco hubo un evento en Hermosillo, con la presencia del Presidente de la República y el gobernador de Sonora, Alfonso Durazo, dijo que él había tenido la intención de incrementar el estado de fuerza de la policía estatal, de duplicarlo, pero que ya no lo iban a hacer porque el Presidente de la República les había prometido más Guardia Nacional.

Esto, en vez de que venga a complementar los esfuerzos de construcción institucional en estados y municipios, los está sustituyendo.

Para cerrar, creo que sí hay necesidad de una reforma de la Guardia Nacional, pero que no es la reforma que quiere el Ejecutivo, que es enviar la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional. En algún sentido agudizaría algunos de los problemas que ya venía señalando, que la Guardia Nacional va a estar en todas partes haciendo de todo mas no, necesariamente, las funciones que le corresponden, las que son propias de un cuerpo de policía civil y profesional.

Otro dato que se me olvidó mencionar, pero vale la pena sacar. A noviembre del 2021 solo 20 % de los elementos de la Guardia Nacional tenían vigente su CUP, es decir, su Certificado Único Policial.

Considero que la reforma deseable a esa institución de seguridad tendría que fortalecer su carácter civil; o sea, en vez de regresarla a la Secretaría de la Defensa Nacional, lo ideal

sería enviar a esos elementos con todo y plaza, con todo y presupuesto a la Guardia Nacional, además de fortalecer los procesos de capacitación en tareas policiales y los de certificación de sus elementos, así como fortalecer los mecanismos de control interno y de supervisión externa sobre la corporación.

A su vez, en términos más operativos, reorientar la Guardia Nacional, acotar su mandato, que haga tal vez menos cosas, y reorientar sus recursos hacia tareas que son más propias de un cuerpo intermedio, como es la Guardia Nacional.

Si se recuerda, en 2019 al momento del debate, se invocó el ejemplo de la Guardia Civil Española, el de la gendarmería francesa y el de los *carabinieri* italianos. Ahí había un truco, un tema que debe mencionarse, todas esas corporaciones tienen un mandato muchos más estrecho que la Guardia Nacional y su despliegue está orientado, sobre todo, a zonas rurales y pequeñas poblaciones no en zonas urbanas que es donde esencialmente está la Guardia Nacional.

Entonces, creo que tendríamos que reorientarla y más en el sentido como la queremos que es como un organismo de control territorial.

Muchas gracias.

Sen. Claudia Ruiz Massieu

Muchas gracias, Alejandro.

Creo que tocas de manera muy clara los tres ejes de tu intervención que nos generan reflexión, dudas, pero también una ruta de por dónde ir enfocando el debate.

Pones en perspectiva no solo el análisis de lo que el Congreso hizo en términos de legislación, sino lo que nos atañe a la luz de la función de control de la gestión pública, en este caso de la Guardia Nacional, como parte del Ejecutivo Federal a partir, desde luego en lo particular, del análisis y discusión que habremos de hacer del Informe Anual de Actividades de la propia Guardia Nacional.

Se queda una pregunta en el ambiente, si no se están construyendo las capacidades civiles para prevenir el delito y acotar a la delincuencia, entonces ¿cómo se puede asumir la tarea de brindar seguridad pública desde las instituciones civiles?

Si no estamos construyendo ni fortaleciendo esas capacidades no solo de la Guardia Nacional como tal, sino apoyando a estados y municipios en esa construcción de capacidades, en ese fortalecimiento de capacidades, entonces como Estado mexicano algo estamos haciendo mal; y estos incentivos perversos que apuntabas hacia el final de tu intervención, creo que también explican el tema.

Hay una lógica en el ambiente no solo en el Gobierno Federal, sino en el ambiente nacional, de que todo lo haga la Guardia Nacional. Todo lo que tiene encomendado que de por sí, como apuntas, es un mandato muy amplio, a diferencia de otros cuerpos intermedios, es un mandato excesivamente amplio que en la práctica se vuelve más extenso por la asunción de responsabilidades que no tienen que ver con su naturaleza y objetivos.

Pero, a la vez, no se apareja un esfuerzo institucional del Estado mexicano para fortalecer las capacidades civiles en los distintos órdenes de gobierno; por el contrario, se fomenta esta apuesta de que sea la Guardia Nacional la que haga todo lo que no necesariamente debe hacer, lo cual corresponde a otras instancias y otros órdenes de gobierno.



LIC. EDNA JAIME TREVIÑO. Politóloga por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, el ITAM. Durante más de veinticinco años ha promovido la transformación de las políticas públicas, las instituciones del país, desde la sociedad civil organizada.

Fundó y dirige México Evalúa, un *think tank* dedicado al análisis y evaluación de políticas públicas en materia de gasto público, seguridad, justicia y anticorrupción.

Edna Jaime promovió y contribuyó de manera muy importante a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, a la redacción y revisión de las leyes de relevancia para la rendición de cuentas en México; hasta 2019 presidió la Comisión de Selección del Sistema Nacional Anticorrupción.

Es presidenta del Consejo de la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno del Tecnológico de Monterrey; Consejera Ejecutiva del Foro de París sobre la Paz, y asociada del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, (COMEXI).

Ha sido investigadora ponente; ha publicado varios libros; es columnista consuetudinaria; interviene también con regularidad en distintos espacios y medios informativos.

NECESIDAD DE TRANSPARENCIA, *rendición de cuentas y resultados.*

Exigencia desde la SOCIEDAD CIVIL

Lic. Edna Jaime Treviño

Me siento muy honrada de haber sido invitada a estos foros. Me parece importante que aún sin iniciativa de reforma constitucional y las legales, ya lo estamos discutiendo

No les quiero decir que va a ser la madre de todas las batallas, porque tenemos muchas de ese calibre ahora discutiéndose en el país.

Pero sí creo, como lo decía la senadora, que esto trasciende el ámbito de la seguridad, toca las fibras de la democracia, las fibras del orden constitucional y de los contrapesos que son esenciales para defender libertades y derechos.

Agradezco al Instituto Belisario Domínguez que haya organizado estos foros, fueron muy amplios; se abordaron creo que todas las aristas. Y quisiera que esta conversación, hoy en su Mesa 8, se sostenga; que no tengamos un *fast track* de último minuto, donde nos “jalemos de los pelos” y preguntemos ¿qué necesita el país? Vamos a reflexionarlo de aquí a que llegue la iniciativa de Ley.

He escuchado a mis colegas a quienes, además, me da mucho gusto ver en persona, saben cuánto los aprecio.

Lo que quiero presentarles tiene que ver con lo que ya dijeron mis colegas; quizá el centro de mi participación tenga que ver con la transparencia.

El reto de combatir la violencia letal es tan grande y diverso como lo es el territorio nacional.

Porque, si ustedes me preguntan fortalezas y debilidades de la Guardia Nacional, tendría que hablar de cuáles son sus resultados, y les tengo que decir que el ac-

ceso a la información para los ciudadanos que hacemos análisis no está abierto.

Aquí un primer tema que hay que subrayar, si es una institución que hace tareas civiles, como es la seguridad pública, no puede resguardar como confidencial su información.

No me cabe duda que la Guardia Nacional es el instrumento clave de la actual Administración Federal para combatir la violencia y la inseguridad; el despliegue de trece mil integrantes a lo largo de las doscientas sesenta y seis coordinaciones regionales del país cumple la meta comprometida al inicio de la presente Administración.

Sin embargo, el reto de combatir la violencia letal es tan grande y diverso como lo es el territorio nacional; o sea, no necesitamos nada más desplegar, necesitamos entender las violencias en el país para poder resolverlas. Por eso, la solución de la violencia y la inseguridad debe estar basada en evidencia y focalizada.

Estoy 100 % de acuerdo con mis colegas que han dicho “todo es local” y por supuesto, con criterios geográficos específicos.

En el último informe de actividades de dicha corporación –la verdad lamento que no esté el General Luis Rodríguez Bucio, me hubiera encantado tener una conversación con él– se enlistan doscientas sesenta y seis áreas geográficas que sirven de base para el despliegue.

En cambio, no se menciona si se refiere a municipios específicos de una región, pero tampoco nos quedan claros los criterios de ponderación con los que delimitan en las zonas de intervención y la asignación y el despliegue de la Guardia Nacional.

Lo decía ahora Alejandro Hope, en un caso tan crítico como Zacatecas, se asignaron doscientos cuarenta elementos adicionales, pero a la vez se van a abrir dieciséis cuarteles en esta ciudad. ¿Cuáles son los criterios? Esos criterios son sustantivos, porque deberían estar hablando del objetivo de su despliegue.

En México Evalúa estamos convencidos que una toma de decisiones de esta naturaleza debe estar respaldada por evidencia. Por ejemplo, resulta interesante que estados vecinos como Durango y Zacatecas, con tasas dispares en homicidios por cada cien mil habitantes, nueve en un caso, noventa y nueve en el otro, cuenten con un número similar de coordinaciones regionales en su territorio, cinco en Durango y solamente seis de Zacatecas, pues esto genera dudas.

Para las organizaciones de la sociedad civil, todas las que hacemos análisis y evaluación, como México Evalúa, la falta de transparencia e información para la toma de decisiones del despliegue de la Guardia Nacional ha sido una interrogante constante.

Desde el Observatorio de la Guardia Nacional y la Militarización, mis colegas han sido enfáticos en la necesidad de contar con mejor calidad de la información. La que se ofrece de manera proactiva y la que solicita a través de mecanismos de acceso a la información.

De acuerdo con el micrositio de dicho Observatorio, más de 60 % del total de las solicitudes de información realizadas

Con varias policías municipales, hemos tenido acceso a la información... con la Guardia Nacional no es posible.

desde 2019, son relativas a la falta de claridad en el despliegue territorial. La respuesta oficial siempre es la misma: son datos reservados por los siguientes cinco años con carácter de Seguridad Nacional.

¿Cómo podemos evaluar si se restringe la información? Pero no solamente evaluar, ¿cómo nos rinden cuentas a los ciudadanos?

¿Cómo podemos identificar si hay intervenciones exitosas, que seguramente las hay, si no sabemos o conocemos con exactitud la estrategia territorial? ¿Qué hacen? ¿Por qué están desplegados como lo están?

Si no medimos, ¿cómo podemos tener un debate? Si no hay evidencia, ¿cómo podemos orientar la toma de decisión? Es un acto de fe hasta el momento. Cuarenta y tres funciones, ¿cómo las medimos si no tenemos la información?

La verdad es que en el país existen corporaciones policiales y civiles que son bastante más transparentes.

Quiero hablarles de la Ciudad de México, la Secretaría de Seguridad Ciudadana de esta Ciudad transparente el estado de fuerza de sus polígonos de actuación. Pero no son los únicos, hemos trabajado con varias policías municipales, hemos tenido acceso a la información, hemos entrado hasta la cocina, y eso nos ha permitido entender, tratar de evaluar y aportar donde podemos hacerlo. Aquí no, con la Guardia Nacional no es posible.

La verdad es que la información que nos dan los policías, la que obtenemos a través de convenios de colaboración, lejos de ser utilizada como contrainteligencia, resulta muy útil

para fortalecer los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas. Realmente, sin estos componentes no podemos hablar de un cuerpo de seguridad que da la cara a la ciudadanía.

Por ello, desde México Evalúa promovemos y proponemos desde hace tiempo el uso de metodologías muy innovadoras. Hemos trabajado en lo local y vemos que sí se puede tener efectividad en contener la violencia cuando se hacen intervenciones basadas en información y evidencia. Es complicado, se requieren capacidades bastante desarrolladas por parte de las instituciones del Estado.

¿Qué hemos propuesto a lo largo del tiempo? La identificación de puntos críticos, en inglés se llama *hotspot*, de los delitos que queremos combatir. Nosotros nos hemos enfocado a la violencia.

Esta metodología permite identificar patrones de concentración. Explico muy rápido.

Por ejemplo, los homicidios no se distribuyen en un territorio de manera aleatoria, se concentran. Cuando se cuenta con la metodología para entender por qué se concentra, se identifican factores que pueden ayudar a diseñar una mejor intervención.

Es a lo que me refiero cuando digo que las intervenciones, los operativos, deben estar basados en evidencia.

La utilidad de esta metodología no se limita al trabajo reactivo, con la inclusión de otras fuentes de información, como variables socioeconómicas de carácter urbano, se pueden elaborar modelos muy sofisticados que nos permiten identificar contextos y factores específicos que aumentan la probabilidad de que lo que hagan las autoridades tenga éxito.

La evidencia empírica internacional señala que esta metodología permite reducciones importantes en delitos de alto im-

***Construir
capacidades civiles...
con elementos de seguridad
profesionales con visiones
integrales.***

pacto –tenemos más o menos revisión de cincuenta estudios. Algunos gobiernos locales lo están haciendo.

Pero me pregunto, ¿tendrá este modelo la Guardia Nacional? ¿Está considerado como un elemento en el

trabajo territorial de las intervenciones cuando hay diagnósticos muy concretos, cuál es su rol?

Además de la metodología de puntos críticos, la mayoría de estos se han realizado en el hemisferio norte y países anglosajones, pero en América Latina donde se aplica ya se ven resultados. Sí se puede.

Ya nos acostumbramos a una especie de inevitabilidad de la violencia, cuando lo que en realidad tenemos instituciones con capacidades pobres para enfrentar este fenómeno en el país. Por eso nuestro enfoque debería estar en construir capacidades civiles, invertir en ellas, contar con elementos de seguridad profesionales con visiones integrales. Lo que se llama el enfoque policial orientado a la solución de problemas. El puro despliegue de “fuerza” no es suficiente.

Cuando llegamos a ese punto ya tenemos un cuerpo de policías, elementos que pueden responder a la comunidad. Éste es nuestro punto de llegada.

Díganme ¿cuál es la función de Seguridad Pública? Entrar en contacto con el ciudadano y ofrecerle soluciones. Eso es el trabajo de una policía civil. Si la Guardia Nacional no está inscrita en esta lógica, quiero entender en cuál.

Si a la Guardia Nacional le dan cuarenta y tres funciones, alguna de ellas llega al contacto con la ciudadanía. ¿Qué están

haciendo? ¿Tienen esta evidencia de las realidades hiperlocales? ¿Trabajan sobre la evidencia de la concentración de la violencia de los delitos en ciertos cuadrantes? ¿Esa es la inteligencia que está haciendo? Y ¿Cómo interviene después si la tiene?

**Sí,
necesitamos
una Guardia Nacional
con otro enfoque,
con otro entrenamiento,
con otra doctrina.**

Cuando ya estamos en un modelo muy local, con policías muy integrados con su localidad, la información que ellos mismos generan puede ser utilizada para la investigación y resolución de delitos en coadyuvancia con otras instituciones civiles, la Fiscalía, por ejemplo.

Entiendo muy bien que quienes han estudiado el sistema de justicia saben que hay problemas de coordinación que se tienen que resolver, pero son las instancias correctas donde debe haber coordinación.

¿Qué pasa cuando llega la Guardia Nacional? Un elemento que no es parte del ecosistema local o estatal de justicia. ¿Se integra?

La verdad es que en los últimos años la tendencia internacional de las reformas policiales se ha enfocado en la descentralización de las decisiones, la transparencia de los procesos institucionales y el fortalecimiento de la relación con la ciudadanía.

Ahora que Alejandro Hope decía “vamos a replantear porque a lo mejor no nos salió en el primer intentó”, estos deben ser los ejes.

Hasta ahora la Guardia Nacional ha decidido ser una sola pieza, hasta ahora desvinculada del resto de actores relevantes.

En resumen, sí, necesitamos una Guardia Nacional con otro enfoque, con otro entrenamiento, con otra doctrina.

***El camino es la vía civil...
la transparencia a rendición
de cuentas y los controles
institucionales.***

Nos va a tomar tiempo construirlo. A tres años de constituida, la Guardia Nacional sufre de algunos pecados de origen: la indefinición entre su adscripción civil o mili-

tar; las prisas, la improvisación. Vamos a reconstruirla, el camino es el proceso que siguió la Policía Federal en sus aciertos, claro, no en sus asecunes.

No quiero negar los problemas que se han identificado en el desarrollo de la Policía Federal, pero ahí había un esfuerzo continuado para tener profesionales a cargo de la seguridad con roles mucho mejor definidos, con un servicio civil de carrera mejor estructurado. Vamos a reintentarlo.

El camino es la vía civil, la articulación entre instituciones y escalas de gobiernos. La vía es la transparencia, la rendición de cuentas y los controles institucionales, esa es la policía que este país necesita.

Como conclusión, hicimos un trabajo con la información disponible que exploraba el despliegue de la Guardia Nacional y si ese despliegue coincidía con las regiones más violentas del país. Utilizamos una metodología específica para identificar los clúster de violencia en el territorio nacional.

Cuando hablo de clústers de violencia, me refiero a la concentración de la violencia en ciertos espacios geográficos. Como les decía, la violencia no se distribuye de manera aleatoria, se concentra. En el estudio que menciono concluimos que en los clústeres más violentos no hay presencia de la Guardia Nacional. ¿Si no es la violencia, cuáles son los criterios para su despliegue?

Sería idóneo que éstos se transparenten, que contemos con información para entender sus criterios de regionalización. Y con información sostener un debate bien sustentado en evidencia que dé cabida al intercambio. Nos falta dialogar, nos falta poner argumentos sobre la mesa y escuchar las posturas de nuestras contrapartes.

Lo que propongo es que este debate se dé y que traigamos nuestros mejores argumentos, nuestras mejores ideas; siempre sustentados en hechos para construir las fuerzas de seguridad que este país necesita.

Llevamos muchos años sufriendo el embate de la violencia y de la inseguridad: Esto ha mermado al país en muchos aspectos, en su economía, en su democracia, pero nos ha mermado a nosotros como personas que vivimos con el fantasma de la inseguridad todos los días. Nos merecemos un debate profundo.

Agradezco a mis colegas que me hayan permitido escucharles, me encantará que estas conversaciones continúen.

Muchísimas gracias.

Sen. Claudia Ruiz Massieu

Muchas gracias, Edna.

Creo que trajiste a la Mesa una perspectiva que de pronto se nos olvida en esta discusión.

Dijiste algo que me parece fundamental y que no debemos perder de vista: que este tema trasciende el ámbito de la seguridad, toca las fibras mismas de la democracia, de los principios democráticos, de la organización de un Estado democrático.

En ese sentido, la transparencia, desde luego, es esencial; transparencia en la información para realizar análisis, hacer propuestas, modificar políticas públicas, tomar decisiones estratégicas y para atender retos específicos como es el de la seguridad.

Porque, muchas veces, pensábamos que la transparencia o el proveer información a quien la solicita –recordemos que, además, es un derecho constitucional– podría debilitar a las instituciones pero es al revés, porque la transparencia o la información no necesariamente serán utilizadas para erosionar la confianza en las instituciones, sino al contrario, es un tema también preventivo para advertir dónde hay áreas de oportunidad, dónde hay espacios para mejorar o errores que se pueden reconducir y solventar.

Aquí un reconocimiento a tu labor de años, Edna, para consolidar justamente todo un andamiaje institucional y de garantías en materia de acceso a la información de transparencia y de rendición de cuentas como un componente esencial de México en tanto país democrático.

En esta discusión va a ser bien importante no perder de vista también esto como referente.



MTRO. ERUBIEL TIRADO. Desde 2004, es coordinador académico del Diplomado de Seguridad Nacional en México, en la Universidad Iberoamericana, siguiendo los enfoques aplicados de democracia y derechos humanos, con el acompañamiento del Centro Educativo del Museo Memoria y Tolerancia.

Desde fines de los años '80, el maestro Tirado ha dedicado su trabajo académico y profesional a los temas de seguridad y defensa en el país..

Es egresado de la Facultad de Derecho de la UNAM; maestro en Ciencia Política del Programa de Gobierno Comparado por la London School of Economics, de la Universidad de Londres.

Sus investigaciones partieron del estudio comparativo sobre las relaciones civiles y militares. Es una voz especializada en lo académico y en el debate público en México pero también en otros países, como Reino Unido, Estados Unidos, España, Francia, Colombia, Chile, Brasil.

Participó también, en su momento, en las consultas parlamentarias realizadas con motivo, justamente, de las reformas constitucionales que crearon la Guardia Nacional y de la legislación de Seguridad de los últimos años.

GUARDIA NACIONAL EN MÉXICO
El engaño con la
PROMESA DE SEGURIDAD,
2018-2022

Mtro. Erubiel Tirado

Agradezco la invitación de la Comisión Permanente del Senado de esta LXV Legislatura, lo mismo que del Instituto Belisario Domínguez por su iniciativa, capacidad conceptual y de organización de este amplio evento de reflexión sobre la seguridad en nuestro país.

Empezaré por lo último, retomando la parte final de la intervención de Edna Jaime, de México Evalúa, en el sentido de continuar el debate y hacerlo, evidentemente, en términos de diálogo, construcción y articulación de nuevas propuestas.

Con la presencia de la Senadora Claudia Ruiz Massieu, aprovecho para evocar la memoria del extinto embajador Andrés Valencia, que en paz descansa, quien fuera su colaborador.

Tuve el privilegio de contar con su amistad en la última etapa de su vida cuando, incansable, se incorporó como profesor del diplomado que dirijo en la Ibero (desde 2004), donde inició a jóvenes estudiantes y egresados en el análisis duro de las realidades internacionales en materia de seguridad y de nuestra política exterior.

Fortalezas de la Guardia Nacional

Entrando al tema que nos convoca. Abordaré de manera sintética algunos aspectos, siguiendo la guía de discusión de esta

jornada y recapitulando sobre lo que ya se dijo en esta Mesa. Comienzo con un esfuerzo de contraste en cuanto al análisis de fortalezas y debilidades de la Guardia Nacional. De ahí el título de mi participación: “Guardia Nacional en México. El engaño con la promesa de Seguridad”.

1. La primera fortaleza de la Guardia Nacional fue, sin duda, la promesa presidencial de que iba a ser la “bala de plata” para acabar con la violencia e inseguridad pública del país. Una población victimizada durante largo tiempo por esta situación otorgó su voto de confianza electoral a un contendiente (diferente al PAN y el PRI que gobernaron en los últimos tres sexenios) que garantizaba, ahora sí, cumplir con este propósito.

La experiencia nacional, hasta antes de 2018, nos había dejado un amargo resultado y la frustración del vaivén de una guerra contra el narco, que osciló del estruendo calderonista a la continuidad de una política soterrada de militarización que se coronó entonces con la Ley de Seguridad Interior.

Del mismo modo, hay que decir que hubo esfuerzos que no se dejaron madurar (tal como se ha descrito por otros ponentes a lo largo de esta jornada), para la generación de un modelo policial con un efecto multiplicador de seguridad pública, tanto a nivel federal, como en las policías estatales. La Guardia Nacional se vendió como la solución que no había llegado hasta entonces.

2. Siguiendo con este esquema de un cambio en la visión de soluciones, la segunda fortaleza de la Guardia Nacional, también ya se ha mencionado aquí, fue su pre-

sencia permanente a lo largo y ancho del territorio. De este modo, se sustituyeron los operativos policiales militares que se hicieron lugar común a lo largo de tres décadas, –estamos hablando de antes del año 2000–, ante la violencia que estallaba de un sitio a otro en todo el país.

La Guardia Nacional significaba... consolidar una fuerza intermedia.

3. En términos estructurales, esta es la tercera fortaleza que estoy señalando de manera general, aunque no tan explícita en los planteamientos oficiales, para una función de seguridad pública amenazada por el creciente poder de fuego de la criminalidad y un escalamiento de violencia que no tenía precedentes, estamos hablando de 2018, la Guardia Nacional significaba, se dijo entonces por algunos especialistas, consolidar una fuerza intermedia (como ha señalado Alejandro Hope), a diferencia de la extinta Policía Federal Preventiva y su sucesora, con diferentes resultados, que pudiese contener y rearticular organizadamente la respuesta del Estado ante una amenaza creciente, generando capacidades policiales eficientes de los niveles estatales. Así se nos prometió que sería y así se vendió (políticamente).

Debilidades de la Guardia Nacional

Contrapunteando, y aquí debo decir que mi esfuerzo fue menor al encontrar las debilidades de una creación institucional que, desde mi punto de vista, simplemente no debió concebirse, debo decir lo siguiente:

1. La Guardia Nacional nunca se pensó por el Presidente Andrés Manuel López Obrador como una fuerza policial de carácter civil, como se define constitucionalmente la seguridad pública.

De ahí que desde la reforma que dio pie a su creación, se establecieron los mecanismos que traicionaron el apoyo que obtuvo en su momento por parte de los partidos de oposición. Se olvida, pero es importante señalar, que la militarización se condicionó a que, por un lado, fuese temporal y, por otro, que no se abandonara el fortalecimiento de las policías estatales.

Hay que decirlo, la traición político-constitucional se encuentra en las letras pequeñas y en la frase corta del artículo Quinto Transitorio de la reforma constitucional de 2019, las mismas que presume el Secretario de Defensa que impuso en su redacción. Sus afirmaciones son públicas y figuran en su entrevista que dio ese año a los medios de comunicación.

Digámoslo de esta manera, se crea la Guardia Nacional como fórmula de una nueva relación político-militar entre el recién estrenado régimen y las estructuras castrenses. Todo ello sin considerar los riesgos que representa para nuestra viabilidad democrática o, en el mejor de los casos, en su retraso que ocasionaría (lo estamos viendo) en el avance de nuestro desarrollo democrático.

Esto implica hablar del principio de supremacía civil y del papel de los militares en democracias consolidadas y que no es abordado por los analistas y expertos académicos presentes en este debate, pero que excede, evidentemente, los términos de esta exposición y del tiempo del que disponemos.

2. El objeto de la presencia territorial de la Guardia Nacional como riesgo político y democrático. Hasta enero del año pasado se contabilizaban ciento noventa y nueve cuarteles de la Guardia Nacional en el país; en un principio, como ya se ha mencionado, se estableció que se construirían doscientos sesenta y seis. Pero en agosto del año pasado se anunció que serían un total de quinientos.

Si uno considera la proporción comparativa de la infraestructura física de presencia castrense en términos de zonas militares y navales, que de suyo no han impedido la pérdida de control de al menos una tercera parte del país, según el Comando Norte de los Estados Unidos, se podrá dar cuenta de que para el caso de la Guardia Nacional existe un exacerbado énfasis en una fórmula cuya eficiencia en términos de defensa es dudosa. En términos de Seguridad Pública ya lo estamos viendo o ya se han apuntado estos cuestionamientos, la Guardia no está garantizada ni está dando los resultados prometidos. Quizá de ahí que se extendieran en el número de elementos y cuarteles originalmente planteados: el llamado estado de fuerza de la Guardia Nacional o no está dando resultados o está contemplado para una agenda no declarada de carácter político al servicio del interés presidencial.

A la luz del comportamiento criminógeno en diferentes regiones del país, cuya consideración no debe

***A la luz del
comportamiento
criminógeno
en diferentes
regiones del país...
hay un sabor a
fracaso.***

limitarse a expresiones de incidencia delictiva, como la que ya se presume; hay un sabor a fracaso al mirar el escalamiento y las formas de violencia de la que no había antecedentes, y nuestra capacidad de asombro no debe realmente dormirse ante esta situación.

3. El resultado referido nos lleva a otra debilidad estructural: la concepción de la Guardia Nacional careció de un enfoque estratégico o integral para fortalecer la Seguridad pública del Estado mexicano, con una definición civilista *a priori* y con el acompañamiento de manera excepcional y temporal de las Fuerzas Armadas.

El problema de esta deficiencia está a la vista en cuanto a que las capacidades de la criminalidad del país rebasan, en muchos aspectos y frentes, a un Ejército disfrazado de Guardia Nacional y a una Guardia Nacional militarizada.

Los matices cuantitativos y de diseño institucional y legal de estas afirmaciones, que acabo de decir, se han abordado en este evento por expertos que no han dejado de señalar y documentar puntualmente las fallas de la Guardia Nacional, así como su desempeño.

Conclusión

En este punto es importante anotar que, a la luz de la reiterada convicción del Presidente ante el cuestionamiento de su estrategia de “abrazos, no balazos”, por desgracia, el escenario que observamos dista mucho de depender de autos de fe, e incluso de la llamada voluntad política de los gobernantes. Si los esfuerzos y resultados precedentes que en materia de seguridad pública no nos daban una garantía absoluta ni

amplia, lo que ahora tenemos es una pesada herencia de reconstrucción, esa es la tarea a la que nos tenemos que estar abocando ya, desde su concepción y en la discusión porque cuando se pueda emprender (al término de este gobierno o después de la hegemonía de la llamada “4T”) y esto, también hay que decirlo, nos llevará décadas.

Termino esta parte de mi intervención con las palabras finales de lo que señalé en las consultas de Parlamento Abierto, en enero de 2019, con la Iniciativa de reforma constitucional que dio origen a la Guardia Nacional. Cito:

En el corto plazo – se decía al inicio de esta mesa de reflexión que ya estamos en tiempo para decidir si sirvió o no sirvió y para dónde vamos o para dónde no vamos– ya con la Guardia Nacional en funciones, veremos al Presidente –ya lo estamos viendo– mostrando gráficas sobre el descenso de delitos, pero es previsible porque así ya lo hemos observado en el pasado, que la violencia resurja con mayor intensidad porque la orientación de esta nueva militarización es política. La Guardia Nacional es una condena a las nuevas generaciones a seguir contando cadáveres y desaparecidos... y a padecer un incremento constante de las violaciones de sus derechos humanos.

Muchas gracias.

CIERRE DE LA MESA 8

Sen. Claudia Ruiz Massieu

Maestro Tirado Cervantes, qué frase tan fuerte para concluir. Y creo que, en ese sentido, es una frase que nos quedará para seguir animando, lo que decía Edna, este análisis, para que esta conversación sea permanente.

Como legisladores, cuando abordamos una reforma, máxime una reforma constitucional, tenemos la obligación del análisis, de la información y siempre desde la posición de reivindicar los principios del Estado democrático y de derecho en el que creemos y al que representamos también.

Le quiero agradecer mucho al maestro Tirado su intervención, que puso el acento en la perspectiva de la narrativa, incluso, la propaganda para plantear una solución al grave problema de la seguridad en el país y en especial la pérdida de control del Estado sobre su territorio, lo digo en el sentido técnico.

Creo que eso es algo que también es muy grave y que justamente ante esa realidad es que hemos visto, no en esta administración solamente, digamos ya en muchos lustros, estas soluciones reactivas, para hacer frente a una circunstancia muy compleja y al no tener esa visión de largo plazo y el continente necesario de lo que dice la Constitución, lo que son los principios y la fibra democrática del diseño institucional que debe prevalecer cuando se trata de algo que es esencial, que es garantizar la seguridad de la ciudadanía, pero cuando se trata del diseño, de estrategias y políticas e instituciones encargadas de esa seguridad que, por su naturaleza, están en roce permanente con los derechos y libertades de las

personas, creo que hace falta tener esa visión de largo plazo y, lamentablemente, no la hemos tenido.

Decía Edna algo que me parece importante recuperar, es cierto que la Policía Federal tenía deficiencias, pero también se había logrado mucho en su consolidación como un cuerpo profesional reconocido, con capacidades materiales, técnicas, humanas, operativas que obedecían justamente a eso, a una construcción de años; muchas veces de ensayo y error de múltiples cosas, pero a través de lustros.

Ahora hicimos una apuesta porque la hicimos nosotros también, como parte del Estado mexicano, como órgano legislativo, apostamos por una nueva instancia que hoy estamos obligados a evaluar si ha tenido los resultados o va por el camino que creemos por donde debe ir.

Eso es precisamente, creo, el valor que esta mesa y todas las que la han precedido abordando también el desafío de la seguridad desde distintos ámbitos y puntos de vista, es muy valioso y como legisladores tendremos que allegarnos de toda esta información para dar pasos claros, contundentes, pero dando mucha certidumbre a la ciudadanía y a nuestra democracia.

Aquí se abordaron muchos conceptos, obviamente democracia, principios democráticos, pero también se tocó tangencialmente y, como decía el maestro Tirado, excede el tiempo y el ámbito de la mesa una reflexión que siempre ha estado también ahí subyacente: ¿Qué es la seguridad nacional? ¿Qué es la seguridad pública? Y ¿Qué es la seguridad interior? Es el gran tema.

Pero si eso lo define la Constitución y mandata en la atención de estos distintos ámbitos de la seguridad a instituciones específicas con atribuciones precisas por la naturaleza del

Estado democrático. Sí, tenemos que mantener eso como un referente; y es algo que lamentablemente no hemos sabido hacer quienes llevamos en esto años también, con la seriedad y consistencia que eso merece.

Entonces sí es una discusión mucho más amplia, aquí ya se dijo, reconocer mucho al Instituto Belisario Domínguez.

Fueron cincuenta y seis ponentes en ocho mesas que abordaron el reto de la Seguridad en México, el análisis, la discusión desde distintas perspectivas que enriquecen el debate público y, desde luego, que serán una herramienta fundamental para enriquecer y dar solidez también al debate legislativo que, eventualmente, tendremos sobre la Guardia Nacional, en este caso, pero que debemos alimentar de manera permanente sobre las condiciones de la seguridad, de la procuración y administración de justicia en el país, y así como de la revisión permanente que debe hacerse a las instituciones encargadas de velar, proveer y garantizar la seguridad, la justicia y el acceso a los derechos y libertades para todas y todos los mexicanos.

Muchísimas gracias a nuestras, nuestros ponentes. Gracias al Instituto Belisario Domínguez y gracias a ustedes que nos acompañaron hoy, así como en las jornadas anteriores en estos diálogos y análisis sobre la Seguridad en México.



ENTRE LOS INDIVIDUOS COMO ENTRE LAS NACIONES
EL RESPETO AL DERECHO AJENO ES LA PAZ

LA PATRIA ES PRIMERO



MESA 9

Debate hacia sistemas integrados de seguridad

Dra. Mónica Serrano

Investigadora de El Colegio de México, A. C.

Mtro. Eduardo Núñez

*Director Residente del
Instituto Nacional Demócrata*

Embajador Luis Alberto Padilla

Viceministro de Relaciones Exteriores, Guatemala

Moderador

Dr. Juan Pablo Aguirre Quezada

Investigador del Instituto Belisario Domínguez



DRA. MÓNICA SERRANO. Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad de Oxford; profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México; Senior Research Associate del Centre for International Studies de la Universidad de Oxford y del International Institute for Strategic Studies; Senior Fellow del Ralph Bunche Institute for International Studies de la City University of New York

e integrante del Colegio Docente del Doctorado en Crimen Organizado de la Universidad de Milán.

Fue coordinadora del Programa México-Estados Unidos y Canadá en El Colegio de México; integrante del Consejo Asesor del Proyecto FRAME de Derechos Humanos de la Unión Europea; asimismo, entre 2008 y 2011 fue directora del Global Centre for the Responsibility to Protect. Fue coeditora de *Global Governance* y forma parte del Consejo Directivo del Consejo Académico del Sistema de Naciones Unidas (ACUNS) y de los consejos editoriales de *Foro Internacional*, *Perfiles Latinoamericanos*, *Conflict Security and Development* y de *Global Responsibility to Protect*.

Entre 1990 y 1998, se desempeñó como Research Fellow y Honorary Fellow del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Londres, donde coordinó una serie sobre la transición política en México. Fue "Mac Arthur Research Fellow" en el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Oxford (1999-2002) e investigadora asociada en el International Institute for Strategic Studies de Londres IISS (1996). Mónica Serrano ha impartido cursos en El Colegio de México, el ITAM, la Universidad de Londres, la Universidad de Oxford y la Universidad de Milán. Sus líneas de investigación versan sobre temas de política mexicana, crimen transnacional organizado y las relaciones internacionales de América Latina, con énfasis en la seguridad y derechos humanos. Es autora de numerosos artículos académicos, autora, editora y coautora de más de veinte libros en la materia.

DIAGNÓSTICO *de un* sistema integrado de SEGURIDAD EN MÉXICO

Dra. Mónica Serrano

Entiendo que es la última mesa de un seminario en donde han participado colegas y amigos a quienes respeto muchísimo y celebro que el Senado haya convocado a un diálogo plural, a una conversación urgente para un país que pide a gritos respuestas contundentes al problema de la inseguridad y de la violencia. Realmente es muy difícil terminar de entender, terminar de aceptar cómo, en el curso de dos décadas un país donde se habían sorteado los obstáculos y los grandes de desafíos, las enormes preocupaciones de una transición a la democracia que podía haber sido descarrilada, que podría haber sido llevada por un curso violento, cómo logramos sortear ese enorme desafío para encontrarnos en el momento de la transición a la democracia y de la supuesta vigencia de los derechos humanos con índices de violencia, con pocos paralelos en otras partes del mundo, para los cuales es difícil encontrar una explicación. porque además son .

El tema de esta mesa son sistemas integrados de seguridad y de justicia, prevención, participación social, acciones de seguridad pública. Para poder pensar, imaginar y hablar de un sistema integrado de seguridad el punto de partida obligado es un diagnóstico y en términos de ello podemos, desde luego, mirar que las cifras oficiales disponibles en México acerca del

México aparece en la cabeza de la lista de los países con los puntajes más altos de criminalidad.

número de fosas encontradas del año 2000 a la fecha y del número de desaparecidos, que se acerca a las cien mil personas, en la tasa de homicidios, por más que quieran

moverla, así como de las tasas de delitos con comparaciones de meses que convienen para una presentación, pero que de ninguna manera reflejan la realidad de lo que estamos viviendo, nos obligan a entender que el país está en una situación de emergencia.

Déjenme referirme a lo que son las evaluaciones de Índice Global del Crimen Organizado, de reciente publicación (2021). México aparece en la cabeza de la lista de los países con los puntajes más altos de criminalidad y se ubica también en la parte inferior de los porcentajes que este índice mide y estima en términos de resiliencia, es decir, de la capacidad de un país para dar respuesta al desafío de la delincuencia y de la criminalidad.

Básicamente, este instrumento construye y ofrece estimaciones sobre la incidencia de la delincuencia en diferentes países y regiones, con base en mediciones en diez mercados: tráfico humano, comercio de marihuana, tráfico de armas, distinguen entre el tráfico humano y contrabando de personas, crímenes de fauna, uso de drogas sintéticas, comercio de cocaína, el comercio ilegal de recursos no renovables, heroína y otro tipo de crímenes.

Asimismo, señala con mucha claridad que para que un país aparezca con índices altos de criminalidad debiera estar evaluado en condiciones desfavorables en los diez mercados. México se sitúa a la cabeza de los países que tienen los peores índices.

Quiere decir que México está presentando una situación preocupante en todos estos mercados, y en términos del Índice de Resiliencia es también muy interesante porque los parámetros que consideran los criterios en los que ponen atención son, desde luego, algunos relacionados con capacidades, integridad territorial, control del territorio, medidas, esfuerzos y resultados de los mismos para combatir el lavado de dinero y relacionados también con la capacidad regulatoria en la economía, así como proteger a víctimas y testigos que decidan colaborar, además de las medidas de prevención y la fortaleza de actores no estatales.

En todos estos índices, México califica de manera desfavorable, con excepción de lo que atañe a los actores no estatales y organizaciones de la sociedad civil los que, paradójicamente, encuentran que la región tiene una resiliencia en función de la movilización social que hay.

Pero claramente esta movilización social que eleva poco el índice de resiliencia no es lo suficiente para compensar la mala calificación en todos los otros indicadores. Desde luego, está el tema de liderazgo político y de la gobernanza, que es en donde México tiene la peor evaluación, de 3 en una escala de 1 a 10, es de 3.

En términos de transparencia la evaluación también es más que deficiente. En cuanto a las políticas nacionales y la legislación nacional apenas alcanza una calificación de 6.

El sistema judicial ya podemos imaginar que tiene una calificación baja de 4, y lo mismo ocurre con el cumplimiento

Está el tema de liderazgo político y de la gobernanza, que es en donde México tiene la peor evaluación, de 3 en una escala de 1 a 10.

de la ley. Quiero detenerme en el tema de liderazgo gubernamental, porque una de nuestras grandes deficiencias, creo y lo decía ya Edna Jaime, no es solo el hecho de que en este momento no hay quizá mucha apertura, disposición al diálogo, hay además una convicción de que la respuesta correcta, la indicada es lo que se está planteando, pese a que la realidad está claramente indicando lo contrario.

Y en términos del déficit de liderazgo gubernamental y de liderazgo político, yo diría que esto ha sido algo que ha caracterizado, por lo menos, a las últimas tres administraciones, donde administración tras administración no han hecho sino culpar y pasar la factura a la administración anterior, argumentando que los problemas del país son resultado de la incapacidad o de la falta de voluntad política de los gobiernos anteriores, sin entender que ante la realidad de economías ilícitas muy poderosas, muy dinámicas, estos son obstáculos que trascienden a un gobierno, a un sexenio y lo que se necesita es una visión de Estado. Y esa visión de Estado no ha estado presente en México.

La sociedad civil ha tratado de dar la batalla, pero lo que los índices de resiliencia nos dejan ver es que esa batalla no ha sido suficiente para poder demandar y exigir al gobierno las respuestas y medidas a la altura de las circunstancias.

En términos de un sistema integrado de seguridad, hemos discutido mucho y de nuevo lo que podemos imaginar, pensar, plantear de acuerdo al sistema de seguridad que requiere México. Uno de los puntos de partida es el diagnóstico al que ya me he referido. Y el otro punto de partida tiene que ver con la arquitectura. ¿Qué tipo de arquitectura es la que necesitamos para poder atender las necesidades de seguridad y los desafíos que enfrenta el país?

Hemos debatido de manera incansable estos asuntos. Hay un consenso entre los expertos en el sentido de que, si bien las condiciones de inseguridad son realmente mayúsculas, el país no puede darse el lujo de no contar con policías locales.

Estos esfuerzos nos dejan ver los límites de lo que las policías locales pueden lograr.

Las policías locales son quienes están más cerca de lo que ocurre. Son quienes tienen la capacidad para entender cuáles son las dinámicas, cómo es que cambian los mercados ilícitos, cómo se comportan, cuáles son las sinergias entre sociedad y dichos mercados. Eso que algunos colegas, Sergio Aguayo entre otros, han denominado el capital social negativo, la participación activa en estas economías ilícitas por parte de comunidades.

Pero habiendo dicho que no podemos prescindir de las policías locales, y reconociendo que hay esfuerzos que nos indican, y que nos hacen ver la absoluta necesidad y pertinencia de estas instituciones, ahí está el esfuerzo de Jorge Amador, en Ciudad Nezahualcóyotl, para dejar ver la forma en la que un liderazgo puede ser bien articulado y sobre todo apoyado por las autoridades con decisión puede dar los resultados que se esperan y se necesitan. Pero al mismo tiempo estos esfuerzos nos dejan ver los límites de lo que las policías locales pueden lograr, garantizar, asegurar.

Y de ahí que en México, como en Colombia, se reconozca que ante la presencia muy dinámica de economías ilícitas que no solo generan oportunidades, sino también espacios para la presencia de organizaciones criminales potentes, con capacidades, incluso, de captura institucional, se necesitan quizás medidas también más contundentes.

***Las economías ilícitas
son dinámicas,
son potentes y van
a seguir ahí.***

Se habló en un momento, lo mencionaba ya Eruviel, que la Guardia Nacional podría llenar ese espacio de una guardia intermedia que pudiera tener la capacidad y disposición para reaccionar ahí

donde se requiriera y apuntalar los esfuerzos de la autoridad local, de la autoridad estatal, como no ocurre hoy en Zacatecas.

Esta arquitectura que claramente necesita el país, no es la disponible hoy, no es la apuesta de la administración actual. Es una apuesta que, por un lado, ha generado las condiciones para una estructura institucional que, como ya lo señalaba Alejandro Hope, es una estructura profundamente frágil, profundamente débil, llena de complicaciones administrativas y con pocas expectativas de que pueda prosperar si no es que acaba adscrita a SEDENA.

Y si eso es así, las implicaciones que tendría para el país la adscripción de la Guardia Nacional a SEDENA, en un contexto donde las prerrogativas y encomiendas que se han dado a las Fuerzas Armadas se han multiplicado como nunca, serían y son ya gravísimas respecto de los equilibrios cívico-militares en México y según las perspectivas y horizontes democráticos para nuestro país.

Es importante decirlo, no solo porque está ahí toda una literatura, toda una experiencia histórica que nos permite apuntar estas preocupaciones sobre lo que los desequilibrios entre civiles y militares pueden generar, sino también por los riesgos para las propias instituciones armadas –en este sentido, la Marina y la SEDENA– en una trayectoria que apunta hacia una politización realmente preocupante.

Esto es lo que puedo decir con respecto a un Sistema Integrado de Seguridad. El diagnóstico tiene que partir de la realidad en la que estamos, donde las economías ilícitas son dinámicas, son potentes y van a seguir ahí.

Lo anterior nos lleva a pensar una arquitectura acorde con esas circunstancias. Concluyo señalando lo que han sido algunas lecciones de la experiencia de las tropas de paz de Naciones Unidas, que fue además un referente al cual el Presidente López Obrador hacía referencia de manera reiterada al momento de presentar y justificar la creación de la Guardia Nacional.

En el marco de las operaciones de paz de Naciones Unidas, en condiciones de violencia extrema, de presencia de economías ilícitas violentas, ha surgido una discusión en donde hay lecciones valiosas que quienes están tomando las decisiones atiendan y consideren con mucha seriedad en el ámbito de la protección de civiles.

Hay un video en El Colegio de México sobre este tema, con colegas de Georgetown y de la Universidad de Londres, que muestra cómo, de una manera activa y no pasiva, parece ser el despliegue de la Guardia Nacional, en donde están siendo obligados a ser testigos inmóviles ante situaciones realmente trágicas que se viven en el país, en Caborca, en Zacatecas, en San José de Gracia.

Estas experiencias y estos ajustes, en lo que ha sido la experiencia de las operaciones de paz en las Naciones Unidas,

***Capacidad de ejercer
poder y autoridad
por tres vías.
Una es la persuasión,
otra la inducción y otra
la coerción.***

en lo que se conoce como la protección de civiles, han dejado ver que estas tropas, con todas las restricciones para un uso ofensivo de la fuerza, tienen la capacidad de ejercer poder y autoridad por tres vías.

Una es la persuasión, otra la inducción y otra la coerción, incluida la posibilidad de arresto, de vigilancia.

Creo que estas experiencias podrían arrojar luz sobre lo que un ajuste en el mandato de la Guardia Nacional tendría que contemplar para que no continúe siendo un testigo inmóvil bajo las tragedias que vive el país.





MTRO. EDUARDO NÚÑEZ. Político por la Universidad de Costa Rica, con estudios de postgrado en Gerencia de Proyectos de Desarrollo y actual doctorando en Gestión Pública y Ciencias Empresariales del Instituto Centroamericano de Administración Pública. Durante ocho años ejerció como director de Proyectos de Asistencia Técnica Electoral

en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y su Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL), cumpliendo funciones de coordinador de Programas sobre Gobernabilidad y Derecho a la Participación Política durante los últimos dos años de su vinculación con esa institución.

Ha sido consultor sobre partidos políticos en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, lo mismo que para la formulación de proyectos educativos cívicos y políticos del Banco Interamericano de Desarrollo, y en programas sobre democracia y gerencia política de la Organización de los Estados Americanos.

De 2002 a 2006 tuvo a su cargo la Coordinación General del Programa Valores Democráticos y Gerencia Política y del Proyecto de Fortalecimiento de la Institucionalidad y Gobernabilidad del Congreso de la República, ambas iniciativas de la Organización de los Estados Americanos en Guatemala. Actualmente se desempeña como director residente del Instituto Nacional Demócrata (NDI, por sus siglas en inglés) para Asuntos Internacionales con sede en Guatemala y director del Programa Regional del NDI para Centroamérica.

Asimismo, entre 2013 y 2019, se desempeñó como presidente de la Asociación Costa Rica Integra, Capítulo de Transparencia Internacional en ese país.

Elementos para la integración de la seguridad en MÉXICO Y CENTROAMÉRICA

Dr. Eduardo Núñez

Quisiera empezar agradeciendo al Instituto Belisario Domínguez por la invitación y la oportunidad de venir a compartir reflexiones, acerca de los desafíos de la seguridad en México que nos alcanzan a todos los países de la región.

Vengo de Centroamérica que comparte algunos de esos desafíos con ustedes y comparte también alguno de estos ejercicios de reflexión en búsqueda de cómo mejorar las capacidades de respuesta institucional a las amenazas, riesgos y vulnerabilidades emergentes y tradicionales de la seguridad.

Quisiera abordar mi presentación planteando cuatro cosas:

- a) ¿Cuál sería el punto de partida desde donde tenemos que construir o pensar o conceptualizar y diseñar los sistemas nacionales de seguridad?
- b) ¿A qué idea responde o cuál es el espíritu o el propósito fundamental de los sistemas nacionales de seguridad?
- c) ¿Cuáles deberían ser los elementos constitutivos básicos que hemos de tomar en cuenta a la hora de diseñar?, y
- d) ¿Por qué son relevantes? Es la cuarta reflexión sobre este tipo de abordaje de sistemas nacionales desde la perspectiva de la relación entre amenazas a la seguridad y la estabilidad y fortalecimiento de la democracia en América Latina.

Entender la naturaleza de las amenazas... es fundamental... para diseñar políticas y adaptar las instituciones.

El **primer punto**, creo que ya lo exponía mi antecesora en este panel, el **punto de partida** para conceptualizar, diseñar y poner en funcionamiento sistemas nacionales de seguridad, sin lugar a dudas, es la realidad.

En ese sentido, tenemos que entender que las capacidades de innovación o de mutación y la disposición de recursos de los actores criminales, particularmente los actores criminales complejos vinculados a la delincuencia organizada, son normalmente superiores a las capacidades de respuesta, adaptación y de flexibilidad que tienen las instituciones y los cuerpos de seguridad.

Mientras los cuerpos de seguridad tienen que jugar en el marco de la legalidad y en de los límites institucionales y presupuestarios, los actores criminales complejos juegan fuera de esos márgenes, pues tienen mucha más capacidad de ser flexibles y adaptarse.

Por eso, cada vez que identificamos un patrón criminal, cuando tratamos de darle respuestas, ese patrón tiende a evolucionar más rápido que nuestras capacidades de respuesta.

Por consiguiente, entender el fenómeno delincriminal en su conjunto es fundamental para entender el tipo de competencias, de instituciones, de cuerpos de seguridad y el enfoque de política desde los cuales vamos a poder abordar los desafíos que nos plantean en términos de convivencia social pacífica.

Es decir, entender la naturaleza de las amenazas, los riesgos y vulnerabilidades es fundamental como base para dise-

ñar políticas y adaptar las instituciones a ese tipo de desafíos.

Y aquí, ya en el panel anterior se planteaba un tema que me parece que

es de la mayor relevancia: requerimos información confiable, verificable, sincera, requerimos honestidad en nuestros gobiernos, en nuestras instituciones de justicia y de seguridad a la hora de sincerar la naturaleza de los datos, entender los patrones de comportamiento de los actores criminales y sin lugar a dudas su estado, grado de penetración o presencia en nuestros territorios.

Dependiendo del tipo, digamos, de los patrones de criminalidad, vamos a entender el tipo de institucionalidad o de competencias y capacidades específicas que requerimos desarrollar para enfrentarlos.

El **segundo punto** que quiero poner para debate es que frente a esa realidad de actores criminales, complejos, versátiles, flexibles, con unas amplias capacidades de mutación y mucho más disposición de recursos de lo que tenemos desde la institucionalidad, la idea de un **Sistema Nacional de Seguridad** encuentra arraigo en términos de mejorar los marcos de coordinación, articulación o integración en torno a enfoques de política, en torno a recursos disponibles, en torno a coherencia estratégica y a unidad de acción operativa entre las instituciones y cuerpos integrantes del sistema de seguridad. Y, sin lugar a dudas, las instituciones que de manera conexa van a determinar el grado de efectividad de la política y las acciones de seguridad, que son básicamente las insti-

Del tipo... de los patrones de criminalidad, vamos a entender el tipo de institucionalidad... que requerimos desarrollar

tuciones vinculadas al tema de derechos humanos y al de la administración y el acceso a la justicia.

Es decir, la idea del Sistema Nacional de Seguridad apunta a mejorar el marco de coordinación, unidad estratégica, unidad operativa de las instituciones de cuerpo de seguridad, pero también en las instituciones conexas del sistema de justicia.

Esto, realizado en el marco de sistemas político-democráticos y sociedades plurales, es un desafío notable, porque normalmente son instituciones que cuentan o con autonomía constitucional o con autonomía operativa, lo cual parte de una disposición o voluntad política estratégica de este complejo institucional de integrar estrategias, sin que ello signifique renunciar a esas autonomías constitucionales o de competencias.

El **tercer punto**, si establecemos que además queremos crear sistemas nacionales en el marco de sistemas políticos democráticos, entonces un Sistema Nacional de Seguridad requeriría al menos los siguientes **elementos**:

1° Un análisis efectivo y actualizado de amenazas, riesgos y vulnerabilidades que en materia de seguridad enfrenta el país, y los alcances diferenciados que esas amenazas, riesgos y vulnerabilidades tienen en los distintos territorios que conforman el país.

Porque una lectura sobre las amenazas a nivel nacional no es igual que una lectura de las amenazas, digamos, desde la perspectiva territorial, porque todos nuestros países tienen realidades territoriales que pueden tender a grados razonables de diferenciación.

Si no hay una comprensión apropiada de los problemas más los actores criminales no será posible identificar los factores explicativos y las manifestaciones de

las violencias y la inseguridad para, por ende, diseñar los abordajes apropiados en el esfuerzo de reducir y eventualmente erradicar esas amenazas, riesgos y vulnerabilidades.

2° Es fundamental que se requiere **claridad y enfoques modernos en cuanto a los marcos de política pública** desde donde abordar la política de seguridad o las políticas públicas con las cuales buscamos enfrentar los desafíos de la seguridad. Creo que lo planteaba, en su exposición en la primera mesa de hoy el rector Rojas Aravena quien nos acompaña en esta mesa.

¿Cuál es el concepto de seguridad y sus alcances, desde el cual se va a abordar el diseño y la gestión de las políticas? Resulta fundamental. No es lo mismo hablar de seguridad pública que de seguridad ciudadana o seguridad humana; la primera implica un enfoque restringido, la segunda a un enfoque más ampliado que involucra a otros actores y la tercera comprende un enfoque mucho más comprensivo.

Tenemos que definir desde cuál marco conceptual vamos a abordar el diseño de las políticas de seguridad y vamos a dialogar con ese mapa de amenazas, riesgos y vulnerabilidades que identificamos en el primer punto.

En ese sentido, requerimos acuerdos sobre tal enfoque, de manera que dichos acuerdos garanticen cierto grado de estabilidad, como veremos más adelante, en los principios generales y lineamientos de las políticas.

3° Se requiere un **efectivo alineamiento y armonización de los enfoques de política pública** para enfrentar esos desafíos. Ya definimos desde qué paradigma vamos

Necesitamos una integración horizontal de derechos humanos, seguridad, justicia y procesos de reinserción social.

a abordar o a tratar de responder los desafíos. Ahora, ese paradigma nos da lineamientos para diseñar la política. En tal sentido, es fundamental entender que ese alineamiento es múltiple, si ustedes me permiten la expresión, que puede ser, tal vez, más ilustrativa.

Requerimos un alineamiento de la política de seguridad con la política de derechos humanos, así como las de acceso y administración de justicia y las políticas de aplicación efectiva de las sanciones, es decir, con la dimensión de castigo, esto es con los sistemas penitenciarios, que en algunos casos están adscritos a instituciones de seguridad y en otros países a instituciones de justicia.

Y, sin lugar a dudas, con una de las dimensiones, a veces más abandonada de un enfoque integrado sobre políticas de seguridad, como son las acciones o políticas de reinserción social de los actores delictivos que han sido identificados y sancionados a través del sistema de justicia penal.

Necesitamos una integración horizontal de derechos humanos, seguridad, justicia y procesos de reinserción social. También requerimos un enfoque armonizado, pero ampliado desde lo que es la política de seguridad en sí misma.

Si ustedes hacen una retrospectiva de cómo han evolucionado las políticas de seguridad de buena parte de América Latina, hemos puesto un fuerte acento en la dimensión de control y represión del delito o de los delitos. Hemos desarrollado un cierto énfasis en una

suerte de, si ustedes me permiten utilizar una expresión, populismo penal, pensando que si aumentamos las penas reducimos los delitos o quitamos incentivos para que los actores delictivos incurran en esos delitos. Es decir, hemos aumentado la dimensión de castigo y sanción, pero hemos hecho relativamente poco en materia de actuación sobre los disparadores del delito, es decir, sobre las causas sociales, económicas y políticas de las distintas expresiones de violencia y de las diferentes manifestaciones de la inseguridad y el delito.

En consecuencia necesitamos, asimismo, un enfoque integrado de prevención, si se quiere detección temprana, control y sanción de las distintas manifestaciones o expresiones del delito, y de las distintas expresiones y manifestaciones de las violencias que se presentan en nuestras sociedades.

4° Se necesita, ahora sí, un **diseño institucional apropiado que garantice la articulación y coordinación de las instituciones y cuerpos de seguridad**, entiéndase ministerios, secretarías, policías, cuerpos de inteligencia, etcétera, todo lo que está hoy involucrado en el diseño y la implementación de las políticas de seguridad. Además, una línea de articulación con las instituciones de persecución penal, las instituciones del sector justicia, las instituciones encargadas de la aplicación sancionatoria y de la generación de condiciones de reinserción.

Es decir, aquí el principio de coordinación entre instituciones autónomas y eventualmente poderes independientes en el marco de los diseños constitucionales que tenemos en cada uno de nuestros países.

Habría que decir que no debemos descartar que, si vamos a incluir un enfoque de prevención requeriríamos, en ciertos momentos, considerar la participación de aquellas instituciones del Estado que pueden actuar de manera directa sobre los disparadores sociales, económicos o políticos de las violencias o de los factores de la inseguridad.

- 5° Se requiere un apropiado **alineamiento de las políticas en una lógica vertical**. Para un país federal como México eso resulta fundamental. Es como articular las acciones de política a nivel comunitario, municipal, regional, en algunos países departamental o en el caso de ustedes, de lo que denominan entidades federativas y a nivel federal. Y sin lugar a dudas, en cierto tipo de fenómenos, particularmente en lo que tiene que ver con las estructuras complejas de crimen organizado, también se necesita un marco de coordinación internacional frente al carácter, por ejemplo, comprensivo y transnacional que tienen ciertas redes de crimen organizado como el trasiego de drogas, el tráfico de armas, de personas y, como es el caso de Centroamérica y México más recientemente, para hablar de la región, el tráfico de migrantes, etcétera, con cierto tipo de patrones que requieren cooperación a nivel de instituciones nacionales en un marco internacional ordenado.
- 6° Un sexto elemento que, sin lugar a dudas, hemos de incluir es la **incorporación de los procesos de reforma institucional y de mejoramiento de capacidades** de las instituciones y cuerpos de seguridad como parte de las políticas públicas. Lo voy a plantear de manera franca. A veces diseñamos políticas públicas

de seguridad, en algunos de nuestros países, presumiendo que tenemos una institucionalidad y un conjunto de cuerpos de seguridad suficientemente robustos para aplicar la política.

Si no tenemos esa mirada articulada, probablemente vamos a encontrar que los objetivos de la política son inalcanzables

Pero muy frecuentemente nos encontramos con la situación de que las instituciones y los cuerpos de seguridad son parte del problema de la seguridad, porque no tienen las capacidades o no tienen los recursos o han sido extremadamente porosas a la penetración de las mismas redes criminales que deben combatir.

En nuestro caso, la reforma de instituciones, el desarrollo de competencias institucionales y de los cuerpos de seguridad es una discusión que ustedes han tenido en los últimos años, como la creación de la Guardia Nacional que se inscribe en este marco general, que tiene que ser debatido y definido, porque la reforma de los cuerpos y las instituciones de seguridad es parte de la política. En ese sentido, la implementación de la política va a venir de la mano con la transformación institucional de, valga la redundancia, las instituciones que deben tener la responsabilidad de garantizar la efectiva aplicación de dicha política. Si no tenemos esa mirada articulada, probablemente vamos a encontrar que los objetivos de la política son inalcanzables no solo por las capacidades de transformación de los actores criminales o su nivel de poder real, sino porque nuestras propias instituciones o son objeto de penetra-

ción de esas redes criminales o carecen de las capacidades y recursos suficientes para poderlas enfrentar.

7° Depende del paradigma o enfoque de dónde vayamos a abordar la política de seguridad debemos debatir cómo involucrar a actores no estatales o actores públicos no estatales, una expresión que no sé si es la más feliz que se refiere a **cómo involucrar a las comunidades, cómo generar marcos de participación ciudadana** tanto en el proceso de definición y eventual implementación de ciertas áreas de la política de seguridad como, particularmente, también en ciertos componentes de los sistemas nacionales de seguridad.

Por ejemplo, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que se había creado en El Salvador en los últimos diez años, previo a la gestión del actual Presidente, que está cambiando el enfoque incluida la presencia de iglesias, sector privado organizado, organizaciones especializadas y universidades, tratando de que estos actores no estatales, digamos, o no públicos-estatales pudieran hacer contribuciones en materia de mejora en las capacidades de comprensión, generación de datos, generación de marcos analíticos, disposición de recursos, etcétera, para reforzar esa política de seguridad.

No digo que sea el camino, solo digo que es un debate que debemos tener. ¿En qué medida la ciudadanía y sus expresiones asociativas puede tener una participación en los sistemas y en la gestión de las políticas?

Y aquí voy, entonces, a la **cuarta reflexión** para terminar, o al **cuarto punto** que quería poner para debatir. Y es que no quiero cerrar la presentación sin reflexionar sobre ese

vínculo entre amenazas a la seguridad, combate a la criminalidad y la reducción o eventual erradicación de los factores explicativos de las distintas manifestaciones de violencia e inseguridad y sus efectos sobre la democracia.

No hablo de sacrificar democracia para obtener efectividad en materia de resultados en seguridad. Es decir, que en algunas de nuestras sociedades a veces hemos caído en la trampa de pensar que debemos ceder libertades y derechos a cambio de obtener resultados en materia de seguridad pública o de seguridad ciudadana. Y ese es un enfoque real.

El desafío es construir sistemas nacionales de seguridad y políticas de seguridad de contenido democrático que protejan y respeten derechos humanos, garanticen el debido proceso, fortalezcan el Estado de derecho, generen condiciones efectivas de reinserción, permitan contribuir a la reconstrucción del tejido social largamente desgastado y, a veces, roto o desgarrado por las mismas amenazas a la seguridad y, en ocasiones, por las mismas respuestas a la inseguridad que estamos generando desde los gobiernos y desde los aparatos institucionales.

Es decir, es una invitación a que conceptualizamos las instituciones, los sistemas de seguridad y las políticas desde un paradigma de profundo contenido y apego a valores y prácticas democráticas.

Pensar que para obtener resultados en materia de seguridad tenemos que sacrificar democracia, a lo mejor es una opción, pero no es el camino que debemos seguir. Podemos obtener buenos resultados en nuestras políticas de seguridad y construir instituciones robustas en materia de seguridad, respetando profundamente los principios y los valores de la democracia.

Muchas gracias.



EMB. LUIS ALBERTO PADILLA. Académico guatemalteco con licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de San Carlos, USAC, y doctorado en Ciencias Sociales por la Universidad de París II (Panteón-Sorbona). Cuenta, también, con estudios de postgrado por la Universidad de Uppsala (Suecia) y actualmente es presidente del Consejo Directivo del Instituto de Relaciones Internacionales e Investigaciones para la Paz (IRIPAZ), entidad de la cual es también fundador y ha sido director, tanto del Instituto como de la revista *Estudios Internacionales*.

El Dr. Padilla es miembro de la Asociación Internacional de Investigación para la Paz –IPRA– y del Consejo Latinoamericana de Investigación para la Paz (CLAIP). Es diplomático de carrera y ha sido viceministro de Relaciones Exteriores, director de la Academia Diplomática y de la revista *Política Internacional* habiendo sido embajador representante permanente de Guatemala en Naciones Unidas (Ginebra y Viena), así como embajador de Guatemala en el Reino de los Países Bajos (La Haya), la Federación de Rusia (Moscú) la República de Austria (Viena) y en la República de Chile. Ha sido profesor en la USAC (1975-1980) y en la Universidad Autónoma de Nuevo León (1988-1996); e investigador en el Colegio de México, en el doctorado de desarrollo sostenible de la Universidad Galileo; además, profesor de Geopolítica Mundial y de diversos cursos en la Maestría en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Rafael Landívar.

Actualmente, es docente de los cursos de Teoría de las Relaciones Internacionales y de Problemas y Políticas de Seguridad Internacional en la Escuela de Ciencia Política, USAC, así como de Derecho Internacional Público en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la USAC, y cerca de treinta libros y capítulos acerca de temas de la paz en diferentes sociedades.

Enfoque en la integración de SISTEMAS DE SEGURIDAD

Emb. Luis Alberto Padilla

En primer lugar, mi agradecimiento a los organizadores de este interesantísimo debate sobre temas de seguridad, especialmente, por supuesto, al Instituto Belisario Domínguez y al Senado de México, gracias por la invitación. La aprecio mucho.

En segundo lugar, quisiera tal vez hacer un enfoque con el ánimo de ver hasta qué punto es posible integrar, contribuir con lo que es el nombre de la mesa, porque el nombre de la mesa dice Debate hacia Sistemas Integrados de Seguridad. Pero obviamente en la medida en que no soy ciudadano mexicano y que me han invitado, que vengo de Guatemala, un poco la idea sería ver en qué consisten esos sistemas integrados que no son los sistemas nacionales y en este caso, por supuesto, el Sistema Nacional de México.

Entonces, ¿cómo integrar y con qué o hacia qué integrar estos sistemas, y cómo los podríamos entender? Yo diría que *grosso modo*, en términos muy generales, muy holísticos. Ya el doctor Rojas Aravena, rector de la Universidad para la Paz, hizo un enfoque muy holístico hoy por la mañana (2 de marzo de 2022).

Así es que sobre toda esta problemática, desde el punto de vista de la seguridad internacional, mientras que el doctor Núñez acaba de hacerlo sobre los temas que tienen que ver estrictamente con lo que puede ser los sistemas nacionales de

***No es tanto
la internacional, porque
no es entre las
naciones, lo
que se juega es...
la seguridad interestatal.***

seguridad vistos desde la óptica de la amenaza que representa el crimen transnacional organizado principalmente.

Me voy a abocar a verlo desde un punto de vista más amplio que, como ya dije –lo mencionó el doctor Rojas Aravena– es el de

la seguridad planetaria o seguridad global, seguridad mundial, porque necesitamos un sistema de seguridad mundial, esto es obvio, de seguridad global.

Necesitamos un sistema también en una segunda dimensión de seguridad humana propiamente dicha, que tiene que ver con lo que es la movilidad de los seres humanos. Aquí está toda la problemática de los flujos migratorios irregulares, como sabemos, y está toda la problemática también del crimen transnacional organizado en la dimensión amplia de seguridad humana, considerémoslo así.

Por último, sí voy a mencionar alguna cuestión rápidamente respecto a lo que podríamos llamar la seguridad internacional propiamente dicha, que en realidad yo diría que no es tanto la internacional, porque no es entre las naciones, pues lo que se juega es en realidad la problemática de la seguridad interestatal.

Por consiguiente, desde el punto de vista de la seguridad planetaria, ¿qué es lo que está en juego? No se nos olvide, porque esto es realmente muy importante. Lo que está en juego es la gran amenaza del cambio climático, esa amenaza que se expresa precisamente a través de la sobrecarga a la que el sistema económico capitalista, en el que estamos acostumbrados a vivir, ha sometido al planeta, y está haciendo que

éste reaccione y lo haga, a veces, brutalmente, como lo es su mejor expresión, podríamos decir la de la pandemia que estamos sufriendo.

Esta pandemia (por COVID-19) ha sido definida por algunos de los científicos que conocen realmente de esta problemática, como la venganza de Gaia, en honor al famoso James Lovelock, justamente autor de la Teoría de Gaia.

Asimismo, hay investigaciones profundas que se han hecho en glaciares de los sistemas montañosos del Himalaya, en el Tíbet precisamente, ahora que llegaba a México me dio mucha pena. Se los digo realmente, mucha pena ver al Iztaccíhuatl y al Popocatepetl ya, no les voy a decir sin nieve, porque la nieve puede caer de repente si ha sido un día de mucho frío y si hay humedad en la atmósfera, pero sí sin glaciares, porque ya no tienen glaciares.

Creo que al único que le quedan glaciares es al Pico de Orizaba, pero aparte de eso, los glaciares están retrocediendo no solo en México, sino en todo el mundo. Ese es un gran peligro, la ciencia ha descubierto glaciares en el Tíbet, específicamente, donde al derretirse el hielo, al fundirse la nieve, aparecen virus que estaban congelados desde hace millones de años, lo que indudablemente va a contribuir a nuevas pandemias en el futuro. Tal vez mucho más terribles que las que estamos sufriendo actualmente con este asunto de la COVID-19.

¿Pero qué es lo que debe hacerse entonces para enfrentar esta amenaza? Porque eso es lo que nos interesa. ¿Cómo integrar sistemas de seguridad a escala planetaria, a nivel mundial, con los cuales enfrentar estas amenazas, a través de la cooperación internacional? ¿Qué hacer?

No se requiere investigar mucho al respecto. Ahí están los compromisos de la COP 21, los medio compromisos que se

Garantizar que el Pacto Global para la regularización y la seguridad en los flujos migratorios... mínimo se lleve a cabo.

lograron en la última conferencia de Glasgow de la COP 26. No es gran cosa, pero algo es algo.

En esa dirección hay que darle continuidad y, por supuesto, cooperar to-

dos los países de la región, sobre todo de la nuestra, de América Latina, para enfrentar con mejor éxito estas amenazas.

Obviamente, creo que es importante decirlo, no vamos a poder enfrentar estas amenazas a través de la cooperación internacional de manera eficiente, si no abandonamos de una vez por todas el neoliberalismo. Es necesario regresar a la idea, por lo menos keynesiana, de que la intervención del Estado, como lo demuestra el tema de la pandemia, es indispensable para reformar y reforzar los sistemas de salud en el mundo entero, no solo en nuestro sitio, por supuesto.

Bueno, esto es lo que yo podría decir respecto al tema de seguridad global, seguridad planetaria.

Acá lo que lo que es fundamental, como mínimo, es poner en marcha una efectiva cooperación para garantizar que el Pacto Global para la regularización y la seguridad en los flujos migratorios, el Pacto de Marrakech, mínimo se lleve a cabo, que se apliquen sus compromisos aunque no sean vinculantes, porque poco a poco en derecho internacional lo no vinculante se transforma en vinculante.

Este pacto, del cual Guatemala es parte y tengo entendido que México también, se firmó en Marruecos, en diciembre del 2018.

Permítanme recordarles algo que es muy importante para México, porque cuando yo era embajador precisamente en

Ginebra, trabajó enormemente, durante las décadas de 1980 y 1990, para que efectivamente se cumpliera como mínimo la famosísima Convención Sobre la Protección de los Trabajadores Migrantes y sus Familiares, que fue una iniciativa mexicana. Hay que ponerla en marcha, que sea efectiva.

Esta sería otra idea que habría que aplicar en esa dirección. Y una última cuestión, que no es precisamente menos importante, sino fundamental: ya dije reiteradas veces que a esto se refirió Eduardo Núñez, pero hay algún puntito por ahí que convendría que todos reflexionáramos al respecto, tiene relación con el levantamiento de la prohibición. Así de sencillo, levantamiento de la prohibición.

Las convenciones de Naciones Unidas que datan de los años 60 y 70, ya son obsoletas. Ayer que fuimos a cenar aquí cerca y vimos pasar a los chicos y chicas que están ahí en las bicicletas fumando marihuana. Bueno, el levantamiento de la prohibición. Si no se levanta la prohibición, no se resuelve el problema del narcotráfico. Eso hay que tenerlo claro.

¿Cómo coordinamos políticas a nivel regional de toda América Latina para presentar propuestas comunes a los Estados Unidos de América? Bueno, esa sería tarea para los futuros diplomáticos. Dejo hasta ahí esto y enseguida paso el último punto, para no alargar mi presentación, es el que tiene que ver con esto que dije, que seguridad internacional se trata de seguridad interestatal.

Y digo interestatal porque en las Naciones Unidas, realmente los que participan no son las naciones del mundo, sino los estados a través de sus representantes, los gobiernos. Por tanto, se trata realmente de cooperación, de fortalecer el multilateralismo, algo que ya dije con toda claridad también mi querido amigo y colega Francisco Rojas Aravena hace un

Reformar la Carta de las Naciones Unidas. Mientras no suceda será imposible aplicar el principio de seguridad colectiva.

momento, reforzar el multilateralismo en el buen sentido de la palabra. ¿Con qué propósito?

Hay que ir más, más allá de las cosas que nos imponen las grandes potencias del

mundo, desde una perspectiva que podríamos llamar neocolonial. Así como hemos sido capaces de aprobar, porque ya está vigente el Tratado para la prohibición de las armas nucleares, desde el 22 de enero de 2021, por ejemplo, en la que no participan las grandes potencias, armadas hasta los dientes con ojivas nucleares, como son Rusia y Estados Unidos.

Así como hemos sido capaces, sin embargo, y México fue uno de los países que impulsó con mayor vigor la aprobación de este Tratado. México con Austria, Noruega, en fin, con otros países. Todos lo sabemos.

Consecuentemente, así tendríamos que dar continuidad a estos esfuerzos ¿Con el propósito de qué? Con el de reformar la Carta de las Naciones Unidas. Mientras no suceda será imposible aplicar el principio de seguridad colectiva.

No me estoy refiriendo aquí a los problemas que ya de por sí son graves, es loable que las naciones del mundo hagan esfuerzos para llevar a cabo actividades en materia de mantenimiento de la paz.

Pero no hay que confundir los informes de las Naciones Unidas, de los cuales uno de mis compatriotas, como lo es Edmond Mulet, hoy candidato a la Presidencia de Guatemala, fue uno de los encargados en Haití, cuando se inició en ese campo con el Secretario General de Naciones Unidas, de las operaciones de paz en todo el mundo, así es que no trato de

minimizar en lo absoluto la importancia de las operaciones de mantenimiento de la paz.

Es muchísimo más importante el problema de la seguridad colectiva, que tiene que ver no con el *peace keeping* (mantener la paz) sino con el *peace enforcement* (imponer la paz). Permítanme recordarles que solo en dos ocasiones, se ha podido aplicar, en las guerras de Corea en los años 50 y en la primera Guerra del Golfo en 1991. Son las únicas dos ocasiones. No vamos a examinar por qué se pudo hacer.

Lo que sí es importante es que únicamente en dos ocasiones se pudieron llevar acciones de parte de Naciones Unidas en materia de seguridad colectiva, de defensa contra agresiones. No se olvide que en el caso de la guerra de Corea fue la agresión de Corea del Norte contra Corea del Sur y en el caso de la Guerra del Golfo, la primera, no la segunda, que fue ilegal y la puso en marcha el señor Bush hijo. Pero la primera fue la agresión de Irak contra Kuwait, y en ambos casos se restituyó el *statu quo*. Gracias a la intervención de fuerzas de Naciones Unidas. Pero son las únicas dos ocasiones.

¿Entonces, qué pasa? ¿Por qué no se ha podido hacer nunca, en otras ocasiones tan importantes como lo que se está viviendo ahora en el caso de Ucrania, por ejemplo?, solo pensemos en eso.

No se ha podido hacer porque en el núcleo mismo de la Carta se introdujo el realismo político, la doctrina del realismo político, el capítulo séptimo de la Carta. Ahí está el realismo político incrustado en la Carta misma. Por tanto, el derecho de veto es un reflejo de esto.

Para terminar con el problema o la problemática del derecho de veto y la reforma de la carta y no haya cinco miembros permanentes, sino que se democratice el trabajo de Naciones

***Indispensable
nuevamente poner
en marcha la
Conferencia de
Desarme de Ginebra.
Eso es fundamental.***

Unidas para hacerlo más efectivo, a fin de que se cumpla efectivamente con los principios de la seguridad colectiva a los cuales se unieron, por supuesto, Woodrow Wilson y Franklin Roosevelt cuando se fundó la Organización de las Naciones Unidas. Por ello necesitamos avanzar en esa dirección. Pero eso será

imposible si no se logra el desarme nuclear.

Y para que eso suceda es absolutamente indispensable nuevamente poner en marcha la Conferencia de Desarme de Ginebra. Eso es fundamental.

Ya esta Conferencia ha rendido frutos valiosos: La prohibición de las armas químicas, de las armas bacteriológicas y de las pruebas nucleares. O sea que, cuando se quiere, sí se puede hacer avanzar.

¿Qué deberíamos hacer? Avanzar, ahora, en materia de seguridad colectiva y en la reforma de la Carta en Ginebra, en la conferencia que ya existe. Asimismo, tendríamos que ponernos de acuerdo todos los países latinoamericanos, Guatemala, México, todos, para darle un derrotero común a este esfuerzo en una acción integrada de los sistemas de seguridad, en este caso internacionales.

Lo que debiéramos hacer es relanzar en esa dirección el Tratado para la prohibición de las Armas Nucleares vigente, en cuya propuesta trabajó muy esforzadamente la diplomacia mexicana, por lo cual hay que agradecer mucho a México.





Clausura



CLAUSURA

Mtro. Rodrigo Ávila Barreiro

Con esto concluimos la novena mesa. Han sido tres semanas de mucho trabajo, 56 ponentes –como ya se ha comentado– en un espacio plural, imparcial, oportuno, con participantes del ámbito internacional de otras entidades de la República.

Cumplimos así la misión que nos encomienda el Estatuto del Senado y también que nos ha instruido el presidente del Instituto Belisario Domínguez, senador Miguel Ángel Osorio Chong.

Para cerrar agradezco a todas y todos quienes se involucraron en estas Jornadas. Mi agradecimiento, también, al personal de la Unidad de Eventos, que a lo largo de estas tres semanas han estado ahí, con un trabajo muy callado tras bambalinas, apoyándonos en todo lo requerido: pantallas, agua, personificadores, sillas, etcétera.

A la Unidad de Apoyo Administrativo, a la Unidad de Apoyo Técnico, Adriana, Saraí, que también han trabajado muy fuerte. Muchas, muchas gracias.

Por supuesto, a todo el personal de la Dirección General de Análisis Legislativo, especialmente a Juan Pablo Aguirre, quien está al frente. Gracias, Juan Pablo. Fue mucho el trabajo que pusiste junto con tu equipo y se notó. Sé que han sido días largos y difíciles, pero se cumplió.

A las y los ponentes que han que han venido desde diversos lugares del mundo, en particular a Eduardo Núñez, quien

desde un principio nos ayudó a conceptualizar y aterrizar lo que era una inquietud, porque el tema de la seguridad es fundamental en México y porque es una discusión que, como se ha anunciado, viene ya al Legislativo en el marco de la idea de adscribir la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa.

El Instituto Belisario Domínguez no podía ser ajeno a esta situación, tenía que abrir espacios de reflexión, de comparación, de análisis, de contraste y en ese sentido nos honra mucho que aquí han estado presentes las principales fuerzas políticas del Senado, que los coordinadores parlamentarios nos hayan dado su confianza para exponer los diferentes puntos de vista, las diversas visiones que hay en nuestro país.

Por supuesto que nos acompañó el Presidente de la Junta de Coordinación Política.

Así que, sin más, concluimos un proceso largo de discusión, de análisis. Se les agradece mucho a cada una y cada uno de ustedes. Y esperen los siguientes foros.

Todo este material también se va a encontrar y será accesible no solo en la página del Instituto Belisario Domínguez del Senado –todo está videograbado–, también a partir de las memorias de estas tres jornadas de reflexión.

Así que sin más...

Siendo las 15:14 horas
del miércoles 2 de marzo de 2022,
declaro clausurados
los trabajos de estas

**JORNADAS DE REFLEXIÓN
SOBRE LA SEGURIDAD DE MÉXICO**

Muchas gracias a todas y todos;
a las autoridades del Senado;
a quienes participaron;
a quienes operaron el evento.

Muchas, muchas gracias.

JORNADAS DE REFLEXIÓN
SOBRE LA SEGURIDAD DE MÉXICO
2022



Se terminó de imprimir
en el mes de junio de 2023 en los talleres de
navegantes de la comunicacion gráfica, S.A. de C.V.,
ubicados en Antiguo Camino a Cuernavaca Num. 14,
Col. Guadalupeana San Miguel Topilejo,
Alcaldía Tlalpan 14500, CDMX
navegantes0009@gmail.com

En su composición se utilizaron las fuentes:
Schneidler BT; Schneidler Md BT; Poppins;
Óptima y Avenir;
Se imprimieron 1000 ejemplares.

