



Presentación del Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2020

Irma Kánter Coronel¹

Introducción

El 24 de noviembre de 2021 se presentó el libro *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2020* en la sede del Senado de la República y tiene como editores a Sergio Aguayo Quezada, Raúl Benítez Manaut, Juan Antonio Le Clercq, Gerardo Rodríguez y Keyla Vargas. El libro es producto del esfuerzo interinstitucional entre el Instituto Belisario Domínguez (IBD) del Senado de la República, el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (Casede) y la Universidad de las Américas, Puebla (UDLAP).

Esta cuarta edición de la serie del *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México* se integra por dos grandes apartados: el primero, de carácter analítico, incluye 21 artículos de destacados especialistas, tanto nacionales como internacionales que abordan, por un lado, aspectos teóricos de la seguridad y la defensa y, por el otro, temas específicos y casos relevantes sobre la situación actual de México en materia de seguridad y violencia. El segundo, contiene un

amplio apéndice de carácter cuantitativo, compuesto por datos estadísticos, organigramas, gráficas y mapas relacionados con presupuestos de las instituciones del Estado dedicadas a la seguridad y la defensa, la seguridad pública, la procuración de justicia, el crimen organizado, entre otros temas. Este apéndice no sólo provee información actualizada, sino también representa un insumo para la construcción de propuestas y la toma de decisiones tanto legislativas como de política pública.

El Atlas 2020 integra información producida por diversas fuentes oficiales como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), y por instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil.

En la presentación del *Atlas 2020* participaron la senadora Claudia Ruiz Massieu, presidenta de la Comisión Especial de Seguimiento a la implementación del T-MEC, en representación del senador Miguel Ángel Osorio Chong, coordinador del Grupo Parlamentario del PRI y presidente del Instituto Belisario Domínguez; el senador Emilio Álvarez Icaza Longoria, secretario de la Comisión de Derechos Humanos y de la Comisión de Zonas Metropolitanas y Movilidad; el maestro Rodrigo Ávila Barreiro, secretario técnico del Instituto Belisario Domínguez. Por parte del sector académico y la sociedad civil, intervino el doctor Raúl Benítez Manaut, investigador del Centro de Investigaciones

¹ Investigadora B de la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Datos de contacto: (55) 5722-4800 extensión 2056. Dirección electrónica: irma.kanter@senado.gob.mx

sobre América del Norte de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y presidente del Casede; la maestra Keyla Vargas, responsable de la elaboración del apéndice estadístico del *Atlas 2020* por parte del Casede; el doctor Juan Antonio Le Clercq, profesor de relaciones internacionales y ciencia política de la UDLAP, y la maestra Lisa María Sánchez Ortega, directora general de México Unido contra la Delincuencia (MUCD).

El presente documento sintetiza las intervenciones de los legisladores y especialistas que participaron en la presentación del *Atlas 2020*.²

Presentaciones

Senadora Claudia Ruiz Massieu

La senadora Claudia Ruiz Massieu señaló que la elaboración del *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2020* parte de una premisa: que la dimensión del desafío de la inseguridad en México no corresponde con la dimensión, la intensidad y la profundidad con la que se ha estudiado. Aclaró que con este señalamiento no pretende efectuar una crítica o demeritar el trabajo que realiza desde hace años con mucho rigor la academia y desde el análisis en

México, o los esfuerzos que se llevan a cabo en las propias instituciones de gobierno o en las organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, México es uno de los pocos países en el mundo que publica la incidencia delictiva de forma mensual; también uno de los pocos países en los que se tienen mediciones de percepción de seguridad y victimización. Se ha hecho un esfuerzo considerable durante décadas para analizar, de manera rigurosa, este tema, y para avanzar en su medición; sin embargo, a pesar del adelanto, reconoció que hay asuntos donde se tienen déficit y temas que requieren aproximaciones conceptuales novedosas y, sobre todo, multidisciplinarias.

De acuerdo con la legisladora, la seguridad es uno de los grandes pendientes de la Agenda Nacional, de ahí la necesidad de contar con marcos de referencia y categorías de análisis que permitan no sólo entender y dimensionar el desafío, sino también hacerle frente de una forma mucho más eficaz; se necesita estudiar una amplia gama de temas ya que un solo enfoque, un solo grupo de autores o una perspectiva unívoca serían insuficientes para abordar de la mejor manera este fenómeno. ¿De qué formas se puede analizar?, por ejemplo, ¿cómo se relacionan la transición democrática y la centralización del Estado con la transformación y la evolución de los grupos delictivos?, o ¿cómo tratar el papel que desempeñan las alternancias y los cambios de gobierno respecto al aumento o disminución de la violencia, tanto en el orden federal como en el local, estatal o municipal?

Otra de las interrogantes planteadas por la senadora Ruiz Massieu hace referencia a conocer más a fondo, entre otras cosas, las implicaciones de una organización federal o de una organización central de la estructura de seguridad del país, sus estados y municipios, así como a indagar lo que conviene más para un país como el nuestro, que es una federación y la seguridad pública es un ámbito de responsabilidad concurrente de los órdenes de gobierno. ¿Por qué?, ¿qué se puede hacer frente al hecho de que 26 por ciento de los municipios del país no tiene un solo policía y 56% tiene menos de cincuenta elementos?, y frente al hecho que de las 32 entidades federativas sólo la Ciudad de México cumple el estándar internacional de 1.8 elementos por cada cien mil habitantes; o con la paradoja que salta a la vista al analizar los estados donde se concentran los mayores incidentes de violencia, la cual parece tener mayor relación con dinámicas transnacionales o factores geográficos regionales, que con la pobreza —como suele pensarse— hasta hace no mucho tiempo era considerada una especie de paradigma.

En opinión de la legisladora, es necesario preguntarse también si se está invirtiendo lo suficiente en la procuración de justicia; si 11 fiscales, nueve peritos y 14 policías ministeriales por cada cien mil habitantes son suficientes para revertir la altísima tasa de 94 por ciento de impunidad que México enfrenta como país.

¹ El desarrollo de este evento puede consultarse en la Biblioteca Digital del Instituto Belisario Domínguez, disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/5467>

¿Con qué recursos y qué programas se necesitan para reclutar y formar a los servidores públicos que requiere la materia?. La serie de datos históricos que muestra el Atlas 2020 da cuenta de una altísima tasa de homicidios. De cerca de 70 homicidios por cada cien mil habitantes que se registraron en 1940, el nivel disminuyó en todo el periodo posrevolucionario hasta llegar a una tasa mínima de 10 homicidios en 1970. Después, a inicios del siglo XXI, la tasa disminuyó cerca de un 60 por ciento, registrándose un nivel mínimo histórico de ocho homicidios por cada cien mil habitantes. Sin embargo, a partir de 2008 la tasa se triplicó al pasar de 8 a 24 homicidios para 2011, pero entonces, ¿cómo explicar que de 2012 a 2015 el índice de homicidios por cada cien mil habitantes disminuyera en más de 25 por ciento y que el repunte se haya dado a partir de 2016?. En opinión de la senadora, no hay una respuesta precisa o unívoca que pueda explicar estos ciclos en los últimos treinta años.

Por todo lo anterior, la senadora Ruiz Massieu enfatizó que hace falta estudiar estas dinámicas de forma sistemática a fin de contar con diagnósticos más completos y lo más correctos posible. Para ello, hay que identificar correlaciones, causalidades, procesos y mecanismos que permitan entender el tema en su complejidad y evitar caer de nuevo en simplificaciones, en ensayos y errores que han impedido construir capacidades institucionales en todos los órdenes de gobierno, para enfrentar con mejor y mayor eficacia el fenómeno de la inseguridad y la violencia.

Puntualizó que las interrogantes formuladas permiten ilustrar la utilidad de este *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2020*, ya que proporciona las respuestas a estas y otras interrogantes. Señaló que el Atlas 2020 es fundamental para tener una visión panorámica de la situación de inseguridad que vive el país y de los distintos enfoques metodológicos que se utilizan para analizar esta problemática. Sus aportes contribuyen a la articulación de estrategias en materia de seguridad.

El *Atlas 2020* también examina los límites del andamiaje legal de México, los distintos delitos en los que se ha diversificado la delincuencia organizada y el preocupante incremento en la violencia feminicida, entre otros temas. Además, hace hincapié en las implicaciones para el desarrollo, para la democracia, para el bienestar de la ciudadanía, reconociendo que se está ante un desafío complejo, añejo y multifactorial que no admite caer en clichés, en fórmulas o explicaciones simplistas; por el contrario, demanda sumar esfuerzos y actuar con un sentido de urgencia, pero también entendiendo que todo proceso de cambio, así como las soluciones para que sean duraderas y sostenibles, requieren de un buen diagnóstico que no siempre se ha tenido.

La senadora Ruiz Massieu señaló que la inseguridad y la violencia forman parte, desafortunadamente, del clima que vive el país y se han convertido en un asunto cotidiano, de ahí que se requiera actuar con visión de Estado, pensando en lo que le conviene a México. En materia de seguridad, se preguntó: ¿cuáles son las aproximaciones que se deben tener

como mexicanos a los complejíssimos problemas públicos que se enfrentan, entre ellos el de la inseguridad y la violencia? También hizo énfasis en que es necesario colocar en el centro del debate el derecho de las y los mexicanos a vivir en paz, a sentirse seguros, a poder acceder y ejercer efectivamente sus derechos. Un criterio que debe considerarse, tanto en la planeación de las estrategias para enfrentar la inseguridad como en la evaluación de sus resultados, es la seguridad de la ciudadanía, de las y los mexicanos con sus derechos plenamente garantizados.

Afirmó que no se trata de repartir culpas, sino de lograr acuerdos y soluciones conjuntas que partan del diálogo, del respeto a la pluralidad y de la corresponsabilidad entre los actores políticos, los poderes, los órdenes de gobierno y la sociedad en su conjunto, escuchando y atendiendo los puntos de vista de la sociedad civil y de los grupos defensores de los derechos humanos, así como respaldando los esfuerzos de las autoridades locales, a las cuales hay que apoyarlas en la construcción de instituciones sólidas, confiables, fuertes y de capacidades propias para hacer frente al área de responsabilidad que en esta materia tienen asignada constitucionalmente.

La responsabilidad de la federación en lo local debe ser complementaria y no suplir a las autoridades locales. Desde el Poder Legislativo se debe evaluar la Estrategia Nacional de Seguridad, pues éste tiene muchas asignaturas pendientes, concluyendo que herramientas como el Atlas 2020 son de gran utilidad.

Para finalizar su intervención, la senadora señaló que la participación de la ciudadanía es fundamental porque las mejores respuestas son las que parten del esfuerzo colectivo, donde las y los ciudadanos deben ser parte de la solución. En este sentido, reconoció que los esfuerzos que se hacen en el Senado de la República, y desde el Instituto Belisario Domínguez, son motivo de celebración. El *Atlas 2020* es ante todo una muestra de cómo se genera conocimiento valioso, útil, de cómo se abren espacios plurales de diálogo y cómo se trabaja en estrecha colaboración con la sociedad civil para dar respuesta a los retos que enfrenta el país. En nombre del senador Miguel Ángel Osorio Chong, reiteró su agradecimiento a todas y todos los presentes, su reconocimiento al Instituto Belisario Domínguez y a quienes participaron en la elaboración del *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2020*.

Dr. Raúl Benítez Manaut

En su intervención, el doctor Benítez señaló que la senadora Ruiz Massieu apuntó hacia algunas de las problemáticas que conlleva estudiar la seguridad y la defensa del país. También mencionó que el *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2020* sintetiza el esfuerzo de análisis y compilación estadística en torno a las distintas facetas de la seguridad, la defensa, la violencia y el estado de la justicia en México.

El *Atlas 2020* forma parte de una serie de publicaciones previas que se han convertido en un referente académico y en uno de los compendios de información estadística más importantes para comprender la realidad en materia de seguridad que atraviesa México. Enfatizó que esta cuarta edición del *Atlas 2020* se integra por 21 artículos analíticos que abordan tanto aspectos teóricos de la seguridad, como temas específicos y casos relevantes sobre la crítica situación actual que vive el país en materia de seguridad. En la segunda sección del *Atlas*, se incluye un amplio apéndice estadístico compuesto por encuestas, registros de incidencia delictiva y otras fuentes de información cuantitativa.

Entre los temas que aborda destaca el mapa criminal del México y los cambios registrados en la geografía e influencia de los diferentes grupos delincuenciales; la utilidad y las debilidades del andamiaje legal para enfrentar al crimen organizado; las diversas dimensiones de la crisis en los dos principales centros urbanos de la frontera norte de México: Tijuana y Ciudad Juárez, donde se advierte la presencia de diversos grupos criminales que se disputan desde bodegas, cargamentos y los túneles clandestinos para ingresar a Estados Unidos, hasta las políticas de prevención social del delito. Otros temas, que de acuerdo con el doctor Benítez revisten gran importancia, son los programas puestos en marcha y la falta de resultados para erradicar los crímenes que atraviesan la frontera: armas y dinero de norte

a sur, y drogas y personas de sur a norte, con todo lo que implica en la relación entre México y Estados Unidos.

El ponente hizo notar que, desde marzo de 2020, el cierre de la frontera norte al tránsito terrestre impactó en la reducción de la dinámica laboral y comercial, así como en el empleo entre la juventud. También afectó a miles de migrantes que se quedaron varados en condiciones muy precarias y con graves afectaciones a sus derechos humanos. Otros temas incluidos en el *Atlas 2020* son la violencia electoral vivida en el país durante el proceso de 2018 y el análisis de las estructuras policiacas y militares, la desaparición de la Policía Federal y la creación de la Guardia Nacional. Puntualizó que parte de la reflexión sobre el tema policiaco sigue siendo polémico y las atribuciones de las policías municipales -la mayoría de las veces- no guardan relación con sus capacidades reales para hacer frente a la criminalidad común, y mucho menos a la organizada. De acuerdo con Raúl Benítez, el *Atlas 2020* comparte la hipótesis de que la seguridad es un asunto multidimensional y su agenda es amplia.

En materia de derechos humanos, el doctor Benítez señaló que el *Atlas* dedica seis ensayos a este tema. El primero es una reflexión sobre las distintas formas de afectaciones graves a los derechos humanos en México, las estrategias ejecutadas por los periodistas para defenderse de ataques y agresiones los

ha llevado a sacrificar los baluartes que los motivan, creándose distintas Zonas de Silencio en el país que afectan gravemente la libertad de expresión. Otro de los problemas graves en el ámbito de los derechos humanos lo constituyen sin duda alguna los feminicidios que no cesan en el país. Afirmó que durante la pandemia del Covid-19 y el cierre de gran parte de las actividades públicas durante 2020, las muertes violentas de mujeres y niñas se agravaron significativamente. El deterioro en que se encuentran las prisiones en México y las condiciones de hacinamiento y violación a los derechos humanos de los internos también se analizan en el *Atlas*.

Las desapariciones forzadas de personas y las cometidas por particulares, los desplazamientos internos forzados y las migraciones son otros de los grandes e importantes temas en materia de derechos humanos que también se analizan, así como los grandes desfases y contradicciones que prevalecen entre lo estipulado por las leyes y el actuar cotidiano de los cuerpos de seguridad, tanto de los militares como de los civiles en México. Otros artículos se centran en la reflexión de la corrupción, el lavado de dinero, y temas como el tráfico y consumo de fentanilo en Estados Unidos, uno los opiáceos sintéticos de bajo costo, responsable de la muerte de poco más de 100 mil personas al año (cifra 2020) en el vecino país del norte, y cuya producción y venta ha transformado al Cártel Jalisco Nueva Generación en una de las organizaciones criminales más poderosa del país, así como el robo de gasolina, que involucra al cártel de

Jalisco y al de Santa Rosa de Lima en Guanajuato; y los debates legislativos en torno a la regulación sobre el cannabis.

Consideró que en el país se ha abierto el debate sobre la militarización o el militarismo. Sostuvo que, en México, las instituciones castrenses responden a los proyectos del Ejecutivo en turno y esta situación ha sido así desde que se inauguró la democracia en México. No ha habido cambios en los últimos sexenios: Ernesto Zedillo, Felipe Calderón, Enrique Peña Nieto, así como tampoco los hay con el actual presidente, lo cual es positivo. Afirmó que a la crisis existente sólo le faltaría que hubiera diferencia entre las fuerzas armadas y los mandos civiles políticos. Las fuerzas armadas están abarcando más misiones, con lo cual muchos de sus miembros no están de acuerdo en lo individual, pero institucionalmente acatan las órdenes presidenciales. Benítez se preguntó: ¿Hasta dónde se puede abrir ese abanico?, y eso es lo que se observa en el proceso de militarización del país. Planteó la interrogante referente a quién ha afectado la militarización. En primer lugar, a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que ha sido la más golpeada, seguida por la de Seguridad Pública, y plantea la siguiente interrogante: ¿La Guardia Nacional es capaz de sustituir con más eficiencia lo que fue la Policía Federal?

En opinión del ponente, la respuesta a esta segunda interrogante está abierta, ya que la Guardia Nacional es aún una institución muy joven, entonces

es difícil evaluar si su eficacia se relaciona con la disminución de los índices de violencia y delincuencia en el país, pero hasta la fecha no ha sido así. Las estadísticas oficiales han puesto de manifiesto que a pesar de las restricciones de la movilización ciudadana por la pandemia Covid-19, el cierre de muchas de las actividades económicas y la disminución del tráfico vehicular, la violencia no disminuyó en el país y los grupos delincuenciales siguieron con sus actividades criminales, no hicieron cuarentena y mucho menos “home office”, lo cual es altamente preocupante. Para finalizar su intervención, comentó sobre el debate acerca de si la militarización lleva al militarismo, ante lo cual consideró que hay militarización en el país, pero no cree que derive en militarismo.

Mtra. Keyla Vargas

En su intervención, la Mtra. Vargas señaló que el *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2020* es un esfuerzo conjunto entre las tres instituciones editoras, y un producto vivo, tanto por los abordajes analíticos que se realizan a partir de los diferentes temas de la vieja agenda de seguridad como de la nueva. Ambas agendas requieren de discusión y reflexión, no sólo de la academia sino también de otros actores sociales, organizados o no, y por otros grupos de investigación.

Sobre el Anexo estadístico del libro apuntó que su recopilación y sistematización tuvo como objetivo hacer un seguimiento entre los diferentes tipos de datos de las problemáticas relacionadas con la procuración de justicia; el presupuesto de egresos que se le asigna a las fuerzas armadas; las tareas de prevención, investigación y persecución de delitos; la cooperación internacional y las modificaciones que ha registrado. El documento, además incluye información referente a la cooperación en materia de seguridad que México recibe de Estados Unidos. Sobre este último punto recordó que la seguridad de México se encuentra inmersa en un contexto determinado a partir de las agendas de otros países.

Otros temas del Anexo estadístico están vinculados, por ejemplo, con el desplazamiento forzado interno; con la magnitud que han adquirido las migraciones; el despliegue de la Guardia Nacional; la violencia de género desde la perspectiva no solamente de las víctimas que son mujeres, sino también en el espectro más amplio del concepto. La Mtra. Keyla Vargas hace una invitación a conocer el documento, a criticarlo, comentarlo y discutirlo, porque la incursión y la revisión de estos temas desde un enfoque de seguridad obliga a una discusión constante y a un debate continuo, porque, como señaló, no hay soluciones únicas ni correctas, más bien hay una serie de esfuerzos que tendrían que mirar hacia la colaboración y hacia la discusión en conjunto. Para finalizar,

la ponente dijo que además del Casede, el *Atlas 2020* viene acompañado de dos instituciones coeditoras de la publicación, el Instituto Belisario Domínguez y la Universidad de las Américas Puebla. También, contó con la participación de periodistas, y personas u organizaciones defensoras de los derechos humanos, entre éstas la Comisión Mexicana de Protección a los Derechos Humanos y otras más que se podrán encontrar en la lectura de los artículos.

Dr. Juan Antonio Le Clercq

El doctor Le Clercq agradeció en nombre de la Universidad de las Américas Puebla por acompañar este trabajo y también por la posibilidad de presentar los resultados del *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2020* en el Senado de la República. Señaló que para la UDLAP es un honor participar en esta edición de la mano del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República y del Colectivo de Análisis de Seguridad con Democracia. En su opinión, Casede se ha constituido ya en un colectivo de pensamiento de análisis especializado que es referencia en el debate nacional e internacional en cuanto a la seguridad pública, especialmente de nuestro país, y la serie de cuatro *Atlas* publicados en forma continua desde 2009 resultan documentos académicos que apoyan la política pública y son indispensables para analizar la dimensión de los retos que enfrenta México en materia de seguridad, justicia y protección de los derechos humanos.

El *Atlas 2020* representa un reporte único en su tipo que suma esfuerzos importantísimos de académicos provenientes de las principales universidades de nuestro país y el extranjero, al igual que de especialistas vinculados con muy destacadas organizaciones de la sociedad civil de México. Su relevancia radica en la presentación periódica de análisis especializado, acompañado de información estadística focalizada para entender la dinámica y las perspectivas nacionales de la seguridad y la defensa, pero también hay que entenderlo como un insumo necesario para la formulación e implementación de mejores políticas públicas dirigidas a garantizar condiciones de paz y seguridad a las y los mexicanos. Señaló que, desde la UDLAP y su Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, se han comprometido con la generación de conocimiento académico especializado sobre estos temas, con investigaciones de alcance internacional, especialmente desde el proyecto sobre el *Índice Global de Impunidad*; los reportes especializados sobre México, Colombia y muy recientemente también sobre la impunidad ambiental en nuestro país. Todos estos trabajos representan la forma en que desde el Centro de Estudios sobre la Impunidad y Justicia se abordan la complejidad y las dificultades para la impartición de la justicia, así como la garantía de la seguridad a la población, fenómenos que siempre van de la mano y muchas veces la tendencia es que se agudizan sus consecuencias.

Resaltó que las contribuciones de la UDLAP en el *Atlas 2020* se enfocaron especialmente en analizar la importancia de discutir la justicia y la impunidad ambiental, el lavado de dinero y la violencia política con énfasis en los procesos electorales, pero su participación no se agotó con estos temas. Sus estudios sobre la impunidad publicados desde 2015 han destacado en forma reiterada que México se caracteriza, desgraciadamente, por muy altos niveles de impunidad. Según la última edición del *Índice Global de Impunidad 2020*, nuestro país ocupa el lugar 60 de 69 países estudiados. Y esta situación es resultado, de acuerdo con sus datos, de problemas de desempeño, tanto estructurales como funcionales en las dimensiones de justicia y seguridad, pero también de la existencia de casos muy graves de violaciones a los derechos humanos.

Para el doctor Le Clercq estos resultados muestran la urgente necesidad de reducir los altos niveles de impunidad que prevalecen en México mediante la definición de políticas prioritarias de seguridad, acceso a la justicia y por supuesto protección a los derechos humanos, lo que involucra el compromiso de disponer de recursos suficientes para aumentar capacidades institucionales, infraestructura y profesionalización. Esto debe acompañarse de procesos de evaluación y rendición de cuentas mucho más efectivos.

La complejidad de la crisis de seguridad, violencia e impunidad que enfrenta México exige una definición de políticas públicas con base en la evi-

dencia y la implementación de acciones medibles, verificables y reportables, siguiendo un criterio de impacto en sus objetivos. En este sentido el *Atlas 2020* realiza una contribución indispensable a la definición de políticas públicas basadas en evidencia.

El doctor Le Clercq señaló que no importando cómo se mida o nos acerquemos al problema de la seguridad y su relación con la impunidad, México destaca en todos los indicadores disponibles por sus altísimos niveles de impunidad, en comparación con otros países. Desde su perspectiva, se enfrenta una crisis de inseguridad y violencia que se ha definido como una implosión patológica pública, con una coexistencia de fenómenos públicos disfuncionales extremadamente complejos, que pueden existir en muchos países, pero que desgraciadamente en el nuestro se extienden más allá de lo controlable y además implosionan simultáneamente, dificultando la posibilidad de construir una agenda pública, cuando además los recursos presupuestales son escasos. La implosión, la información y los estudios que se encuentran en el *Atlas 2020* permiten entender la magnitud y el alcance que justamente requiere este proceso de implosión patológica para tomar en serio la necesidad de desarrollar estrategias y dinámicas de cambios institucionales más efectivas para hacerle frente. Le Clercq sostiene que no podemos seguir dándonos el lujo de continuar inercialmente en una dinámica de deterioro institucional e impunidad; que no podemos aceptar quedar atrapados en estrategias públicas ineficientes, pero, sobre todo, que es necesario evitar la llamada “normalización” social de

la violencia y la victimización. Es importante que se reduzcan significativamente los altísimos niveles de violencia que enfrentan y sufren las y los mexicanos cotidianamente.

Por último, consideró que con esta edición del *Atlas 2020* y los diferentes textos elaborados por especialistas miembros de Casede, se espera realizar una contribución al diseño de políticas de seguridad y acceso a la justicia. En suma, el doctor Juan Antonio Le Clercq espera que el *Atlas 2020*, al igual que los estudios y reportes que elaboran las distintas universidades mexicanas y muchas organizaciones de la sociedad civil, sea bien recibido y encuentre un ambiente receptivo para el diálogo crítico sobre políticas pública y cambio institucional en los espacios de toma de decisión tanto en el ámbito federal como en el estatal. Agradeció nuevamente la oportunidad de poder conversar con todas y todos los asistentes a la presentación del *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2020* en la sede del Senado de la República.

Mtra. Lisa María Sánchez Ortega

La maestra Sánchez Ortega comentó que el *Atlas 2020*, para los profesionistas que se dedican al tema de seguridad y justicia, es como un gran regalo de Navidad adelantado, en donde es posible encontrar no sólo muchísima evidencia y diagnóstico, sino también la reflexión sobre los problemas y la solución.

En su exposición hizo un reconocimiento y un llamado a la solidaridad para tres defensoras de derechos humanos: Ana Lorena Delgadillo, de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho; Marcela Turatí, periodista independiente, y Mercedes Loreti, que actualmente está bajo persecución de la Fiscalía General de la República por haber apoyado a las familias de los desaparecidos en Tamaulipas, y que justamente refleja la situación de uno de los más grandes problemas que se viven en México, no sólo un gran fenómeno de crimen organizado, de victimización, de delincuencia tradicional, sino también de malas reacciones por parte del Estado, y sobre todo malas condiciones para la defensa de las víctimas y para las personas periodistas, defensoras y expertos que trabajan con ellos.

Por lo que toca al tema del *Atlas 2020*, mencionó que este documento es de gran riqueza en el sentido de que aborda no sólo el orden jurídico que existe en México para hacer frente al tema de la delincuencia y de acceso a la justicia, o incluso el combate a la corrupción y a la impunidad, sino que también incorpora el tema de la arquitectura institucional de las corporaciones y de las instituciones que se tienen para la seguridad y la justicia. El *Atlas 2020* también hace un diagnóstico de lo que ha servido y no de las distintas estrategias en lo federal y en lo local; y, además, por supuesto, define el mapa criminal y los problemas estructurales como la impunidad.

Señaló que además de estas cuatro contribuciones, el documento incluye también temas particularmente relevantes para la actualidad legislativa, como podría ser el tema de la regulación de cannabis o la militarización. Consideró que el *Atlas* es sumamente interesante porque no se limita solamente, por ejemplo, a hacer el diagnóstico del marco legal o, a decir que éste, no sirve para el combate de la delincuencia organizada, sino que también ahonda en las razones por las cuales no sirve, enfatizando la ponente en alguna de ellas: el sistema legal con el que enfrentamos el crimen organizado no sirve por punitivista, por inquisitorial y esquizofrénico con respecto a la reforma de derechos humanos. Lo que se extiende también a la reforma del sistema penal acusatorio, que no ha cumplido sus propósitos por arbitrario, porque importa definiciones de sistemas anglosajones que no son aplicables a la realidad mexicana, siendo incomprensible para quien lo tiene que ejecutar, y por inoperante por los temas de distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno.

La maestra Lisa María Sánchez Ortega señaló que, específicamente en materia de crimen organizado, el *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2020* hace una crítica severa a las estrategias del gobierno por su improvisación y a la responsabilización de actores locales frente a la preponderancia de los actores federales. Afirmó que la delincuencia

común está desatendida porque nos hemos concentrado de manera narrativa y operativa en el fenómeno de delincuencia organizada, en tanto que la función de seguridad pública y ciudadana ha quedado relegada justamente por el auge del militarismo o la militarización.

Considera que el libro incluye recomendaciones puntuales, incluso en aquellos capítulos que se centran en el fenómeno de la delincuencia organizada. En su opinión, una de las más importantes es la que realiza Eduardo Guerrero en su artículo sobre el “Mapa criminal de México 2019”, que consiste en pasar de una política de reacción a otras políticas de prevención. En esta estrategia se ubican dos niveles: los ataques del desplazamiento territorial de la delincuencia ordinaria y organizada, y el surgimiento de nuevos giros delictivos, además de las redes criminales del narcotráfico, con lo que se amplía la acción criminal a otras actividades y estados. Señala que Eduardo Guerrero habla también de la importancia de evitar el arraigo social e institucional del crimen, de las redes macro criminales y busca volver al objetivo pragmático no de criminalidad cero, sino de establecimiento de límites a la actividad delictual para lograr menores afectaciones a la ciudadanía, es decir, reducción de la violencia, diversificación criminal y reducción del poder de fuego.

Sobre el tema de la arquitectura institucional y de nuevos fenómenos de seguridad, Sánchez mencionó que hay un capítulo interesantísimo sobre los fenómenos de militarización, de los cambios en las relaciones cívico-militares, donde se aborda cuál es el problema de esos fenómenos cuando se habla de degradación del gobierno civil y de calidad de la democracia. Comentó que el *Atlas* no se queda sólo en el ámbito de la seguridad, sino que reflexiona también sobre cuáles serían los riesgos de la preponderancia militar y de las fuerzas federales con autonomía presupuestal, por reversión del principio de subordinación del gobierno civil, por evasión de responsabilidades penales y administrativas o por erosión del Estado de derecho, porque con cada acto de autoridad que viola la Constitución se degrada éste y la legalidad en México.

Para cerrar su intervención realizó una invitación para que se lea con detenimiento el *Atlas 2020*, pues consideró que contiene diversos señalamientos para apoyar el trabajo legislativo. Reconoció también que en el ámbito operativo el documento es igualmente importante. Sobre el tema del abandono policial y de la seguridad en lo municipal, en lo estatal, señaló que los policías no tienen su relación laboral reconocida por el Estado mexicano. Al respecto dijo: “ojalá que desde este recinto legislativo podamos poner atención a ese tipo de situaciones para tener más seguridad, más justicia y paz”.

Senador Emilio Álvarez Icaza

El senador comentó que el Anexo estadístico es una parte fundamental del *Atlas 2020*, con la virtud de que permite, por medio de distintas ediciones, de 2009 a

2020, dar continuidad en el tiempo a la disponibilidad de información. Por esa razón, quienes se especializan y trabajan en el servicio público o legislativo, académico o social, tienen un instrumento valiosísimo, literalmente es una mina de respaldo al análisis y a la toma de decisiones.

También comentó que es extraordinariamente preocupante la situación de Ana Lorena Delgadillo, Marcela Turatí y Mercedes Loreti, quienes se han caracterizado por un trabajo de acompañamiento de víctimas sistemático, y resulta que en lugar de que tuvieran compañía y protección, son investigadas. Es un tema que tiene que ser investigado y sancionado en términos inversos, es decir, no a ellas, sino a quienes las ponen en riesgo. Sobre el tema de la Fiscalía General de la República, señaló que ésta tendría que estar dando cuentas a la brevedad y por supuesto que hacemos eco no sólo de solidaridad, sino de lo que eso implica en términos de nuestra agenda nacional.

El senador externó su preocupación por el decreto presidencial con el que se busca “blindar” obras del gobierno y considerarlas como de “seguridad nacional”, pues esto extiende un extraordinario paraguas de discrecionalidad y abusa del concepto de seguridad nacional. Afirmó que con este decreto hasta las obras turísticas son de seguridad nacional, además suspende los plazos y leyes en materia de transparencia, respeto al ambiente, erosiona la administración y la obra pública. Toda la regulación se encuentra suspendida porque la administración pública federal tiene la instrucción de dar los permisos en cinco días y en un año regularlos. También es una manera de debilitar todo lo que se conoce como

los pesos y contrapesos legales. ¿Qué camino se le deja, por ejemplo, a la resistencia legal, o a la resistencia pacífica, a las comunidades indígenas que están en contra? ¿Qué camino se deja en términos de estado democrático a quienes no están de acuerdo con lo que está pasando y se apela el concepto de seguridad nacional? Señaló que el escenario nacional se presenta particularmente delicado en la segunda mitad de esta administración.

El legislador enfatizó que el Senado de la República mandató en 2019 con mucha claridad por una Guardia Nacional Civil; se detuvo el proyecto de lo que venía de origen y se cambió para que tuviera una dirección civil. Afirmó que:

“... pasa un poco como el idioma inglés, que se escribe de una manera, pero se pronuncia de otra, y parece que así sucede: Dijimos una Guardia Civil y se ha hecho una Guardia Militar; se capacita en instalaciones militares, se construye en espacios militares, son militares quienes la conforman y la dirigen militares”.

El corolario de lo anterior es que el gobierno actualmente pretende que el Ejército, la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), por medio de una reforma constitucional, absorba las funciones de la Guardia Nacional. Para el senador, hay una discusión muy de fondo en este país sobre el tema de la seguridad en democracia.

Para terminar su intervención agradeció a todas las personas que acompañaron la presentación del *Atlas 2020*, a las y los ponentes.

TEMAS DE LA AGENDA N° 33

Presentación del Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2020

Autora:

Irma Kánter Coronel

Diseño Editorial:

Denise Velázquez Mora

Cómo citar este documento

Kánter Coronel, I. (2022). Presentación del Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2020. *Temas de la Agenda No. 33* (enero). Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México, 9p.

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de la coyuntura en campos correspondientes a los ámbitos de competencia del Senado con el fin de contribuir a la deliberación y la toma de decisiones legislativas, así como de apoyar el ejercicio de sus facultades de supervisión y control, de definición del proyecto nacional y de promoción de la cultura cívica y ciudadana

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de las y los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Insituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

La serie Temas de la Agenda es un trabajo Académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo parlamentario. Este documento puede ser consultado en <http://bibliotecadigitalibd.senado.gob.mx>

Donceles 14, Centro Histórico,
C.P. 06020. Alcaldía Cuauhtémoc,
Ciudad de México

 @IBDSenado  IBDSenado  www.senado.gob.mx/ibd/