

# Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

---

## Conclusiones generales Foro "Seguridad y participación ciudadana en México"



Marzo 2018

---

[www.diputados.gob.mx/cesop](http://www.diputados.gob.mx/cesop)



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

# CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

---

Información que fortalece el quehacer legislativo

## Conclusiones generales del foro “Seguridad y participación ciudadana en México

El Foro “Seguridad y participación ciudadana en México” comprendió tres mesas con participación de especialistas, académicos, oficiales de las Fuerzas Armadas y defensores de derechos humanos. Pudo observarse una gran **participación del público**, que favoreció el debate sobre los tópicos que se abordaron de la seguridad en México y la participación ciudadana.

El debate principal estuvo definido por el cuestionamiento a las instituciones mexicanas para enfrentar el problema de la seguridad en sus diferentes facetas. Pudo advertirse que llegamos a una nueva etapa. En el esquema tradicional, el Estado mexicano no es más funcional ante las amenazas de seguridad global y de seguridad interna frente a actores no estatales que le disputan su territorio y legitimidad.

En general, en el evento se abordaron las temáticas de seguridad pública y la participación de las fuerzas armadas, la infiltración del Estado por el crimen organizado, el control de regiones enteras por dichos grupos delictivos, el consumo de drogas y la necesidad de regulación, así como la promoción y defensa de los derechos humanos, tanto por grupos de la sociedad civil como por las propias instituciones armadas. Enseguida se detallan cada una de ellas.

Existe un **fuerte cuestionamiento no sólo centrado en las instituciones de seguridad, sino en los resultados** respecto al grave problema de la ascendencia de los grupos criminales en el tejido social e institucional.

El país vive situaciones delicadas en materia de seguridad pública, que fue claramente distinguida de la **seguridad interior** tanto en términos conceptuales como operativos. La seguridad del país no tiene que ver con el concepto viejo de la seguridad interior, sostuvieron varios ponentes. En dicho sentido, se afirmó que la Ley Nacional de Seguridad Interior (LNSI) es una ley con carencias que derivarían en una acción inconstitucional. Por ejemplo, se sugirió, dicha ley involucra tareas de instituciones castrenses donde no deberían estar éstas. Sobre esa polémica ley se afirmó también que el debate principal o punto nodal no es sobre las labores

policíacas que ejercen de facto las Fuerzas Armadas, sino cuándo van a regresar a sus cuarteles.

En suma, se debatió sobre el hecho que la Ley Nacional de Seguridad Interior es el ordenamiento jurídico más impugnado del país a nivel institucional: se han presentado siete acciones de inconstitucionalidad y 18 controversias constitucionales; por tanto, el reto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sería analizar las violaciones a derechos humanos a la luz del bloque de constitucionalidad que rige el país.

En otro aspecto, se discutió que **la violencia en varias regiones del país es un lastre**. El año pasado (2017) fue uno de los más violentos del país en muchos años, coincidieron los ponentes de este **Foro**. Pese a una leve mejoría después de 2008, la violencia en México desde esa fecha se disparó como una tendencia constante.

Hubo también, por parte de los ponentes, la distinción entre el problema de la **violencia criminalizada**, que se concibe una labor esencial del Estado y de sus instituciones de seguridad, frente al **aumento del consumo general de drogas**, del cual se sugiere seguir el paso que han seguido otros países, el de la regulación, la descriminalización. Se consideró que en nuestro país debe legalizarse la marihuana y generarse un esquema de producción controlada de amapola para fines médicos, como en Turquía.

Eso supone que reduciría sensiblemente el problema del consumo, sobre todo eliminaría las altas cantidades de tráfico de dinero y violencia que hay alrededor del control de plazas y de sus consumidores.

Otro tema sujeto a debate por los ponentes fue el relativo **al mercado ilícito de drogas**, que genera los más altos ingresos para el crimen organizado a nivel nacional.

Según varios ponentes de este **Foro**, es indispensable pasar a la incautación de las ganancias y la liquidación de las fuentes de ingresos del crimen organizado, no conformarse o no focalizarse exclusivamente a la implementación de políticas represivas que incrementan la violencia social.

También se abordó la **infiltración de las instituciones por el crimen organizado**. La penetración a las instituciones tanto locales, estatales o federales por parte de los grupos criminales es un elemento de la intensa discusión ocurrida en este Foro.

En la actualidad hay una ola de violencia extrema: los carteles han evolucionado, se han multiplicado y han perfeccionado sus métodos de terror y afectan directamente la seguridad pública y la seguridad nacional. Las organizaciones criminales han logrado imponer y comprar autoridades, con lo cual se socava la legitimidad del Estado. Se consideró que los grupos criminales usurpan las funciones del Estado; los funcionarios de gobierno tienen autoridad y son leales a los carteles y no al gobierno. Los capos apoyan campañas, socavan la legitimidad del Estado con la cooptación de sus funcionarios o representantes populares.

Aunque se consideró que las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas iniciaron con una postura subordinada a la autoridad, ahora las controlan o dominan casi totalmente en varias regiones del país. Se sugiere que del negocio del comercio de las drogas se han beneficiado las autoridades, los grandes capos y las organizaciones criminales, todos cobijados por la **corrupción**. La propia lucha entre carteles mexicanos volvió el negocio más lucrativo.

Los carteles fueron reconocidos por los nombres de su lugar de origen. A partir de 2005 la disputa por el control territorial despertó una ola de violencia traducida en el incremento de homicidios. El ejemplo es aterrador: las organizaciones criminales han asesinado a más de 100 alcaldes en 11 años en México.

También se abordó la necesidad de **transparentar la acción institucional** para limitar, contener, persuadir y disuadir a los grupos delictivos, para evitar que penetren los gobiernos en todos sus niveles. Ello es un elemento esencial de las observaciones hechas por los analistas.

Destacó también la preocupación que en varias entidades de la república, que tradicionalmente eran áreas símbolo de tranquilidad, ahora pasaron a ser áreas

con altos grados de violencia. Esto como consecuencia de la presencia de grupos criminales.

Otra gran conclusión es que en varias regiones del país los grupos criminales suplantan el poder del Estado. Existe **un desgaste en materia de seguridad pública**. Las organizaciones criminales están casi gobernando al país, se sugirió. La debilidad institucional provoca la cultura de ilegalidad, así como la falta de credibilidad y de confianza de la sociedad en las instituciones.

Otras de las causas que se explicaron como el origen de la violencia en México son las **referentes a las disfunciones del gobierno**, a la ineficacia de las instituciones y la **poca transparencia en el ejercicio del quehacer público**, que repercute en la confianza ciudadana como en los niveles de paz que están lastimados en varias regiones del país. Los ponentes identificaron **la corrupción** como un elemento esencial en la salud institucional.

**La población cree menos en sus instituciones**. Se presentó la encuesta sobre seguridad del INEGI 2015-2016, la cual muestra que más del 90% de los delitos no son denunciados debido a la desconfianza en la autoridad; en 29 entidades federativas la mayoría de las personas se sienten inseguras.

En dicho sentido, se consideró que en México hablar de seguridad nos remite al narcotráfico, que es resultado del devenir histórico de los últimos 35 años.

**La capacidad de los carteles se basa en el control territorial, económico y su capacidad para actuar con impunidad**. Se consideró que el futuro de México está amenazado por el alto índice de violencia y corrupción que afecta a la economía y las relaciones sociales, ya que deteriora el tejido social. Así lo mostraron las estadísticas sobre los índices internacionales de corrupción y legitimidad que colocan al Estado mexicano en un alto grado de fragilidad.

La demanda de drogas incrementó el tráfico y los ilícitos. En la década de 1990 las organizaciones criminales controlaban el mercado de drogas. Por ello, se consideró que la corrupción era una consecuencia de la actividad. El problema es que ni la corrupción ni el crimen organizado han sido resueltos en este proceso.

Debe decirse que ha prevalecido la idea de que la **desigualdad y la pobreza parecen ser determinantes para explicar la presencia y consolidación de la violencia**

en México. Los ponentes sugirieron en repetidas ocasiones que tal cosa no tiene necesariamente una relación lineal de causa-efecto.

En algunas de las opiniones críticas que se expresaron destacó la ineficacia del **Plan Mérida, considerada una herramienta** de planeación y ejecución de políticas de seguridad en México (diseñada por la DEA en Estados Unidos), lo que fue un factor detonante de la violencia en nuestro país en los últimos años. Según los conferencistas, deben liquidarse los acuerdos existentes con la DEA sobre dicha temática.

También se afirmó que la denominada **“guerra frontal contra el narco”** y su estrategia de combate a las organizaciones delictivas sólo habría logrado atomizar a los grupos delincuenciales en varias regiones del país, pero no resolvió el problema de fondo.

En otro tema, en materia de **participación ciudadana**, se destacó la evolución en las últimas décadas sobre el debate acerca de los derechos humanos. Se sostuvo que existe una emergencia de dos vertientes de evolución de los derechos humanos: aquella que proviene de la sociedad civil y aquella que procede a su institucionalización en diferentes organismos e instancias del Estado.

En dicho sentido, se sostuvo que en materia de seguridad pública es necesaria la participación de la sociedad civil. Esta participación se debe realizar en todo el ciclo de las políticas públicas: diseño, implementación y evaluación.

Se supone que en el contexto actual de violencia la agenda de los derechos humanos reconfiguró la acción pública, con dos resultados: una mayor atención al tema de los derechos humanos y, al mismo tiempo, mayor vulnerabilidad de los defensores de los mismos. En tal sentido, se estimó que los diversos informes de los organismos internacionales y nacionales publicados (entre 2009 y 2017) dan cuenta de esta nueva situación, con los cuales se indica que la actividad de las Fuerzas Armadas ha vulnerado sensiblemente los derechos humanos de las personas y de los defensores de la sociedad civil.

En particular, la Comisión Nacional de Derechos Humanos sugirió 10 recomendaciones para que se mejoren las condiciones de la actividad de los defensores de los derechos humanos en México.

En contraste, también se afirmó que en las Fuerzas Armadas, particularmente en el Ejército, se han adoptado protocolos de actuación para realizar actividades de seguridad pública, para lo cual se han impartido cursos, se han creado centros de adiestramiento y se han realizado eventos enfocados a la promoción y respeto de los derechos humanos.

Según este punto de vista, la atención que el Ejército da a los derechos humanos se ha reflejado en la reducción de quejas presentadas ante la CNDH, con una evolución de 1,450 quejas en 2012 a 340 en 2017, es decir, una reducción hasta del 70%.

Finalmente, desde la perspectiva de los defensores de derechos humanos, se sugirió que para proteger de mejor manera estos derechos, es necesario establecer un marco normativo; de esta forma se optimiza el trabajo de las Fuerzas Armadas, con un enfoque de atención a los derechos de la sociedad.