



Diálogo sobre Seguridad Pública

con enfoque de Derechos Humanos

MAPA DE ACTORES

Elaborado por el Centro de Colaboración Cívica

Julio de 2010



Observatorio Juarense
de Seguridad Pública y Seguridad Social, A.C.

Red de
Especialistas en
Seguridad
Pública

Este proyecto está financiado por:



Unión Europea

http://ec.europa.eu/europeaid/index_es.htm
http://ec.europa.eu/delegations/mexico/index_es.htm



OPEN SOCIETY INSTITUTE

www.soros.org

CONTENIDO	PAGINA
I. Resumen Ejecutivo	3
II. Introducción	5
III. Hallazgos sobre seguridad Pública y Derechos Humanos	8
1. Marco Discursivo y Conceptual: Seguridad Pública y Derechos Humanos	8
2. Enfoque Integral de Políticas Públicas	9
3. Policía	10
4. Sistema Penitenciario	15
5. Ministerio Público	18
6.Reforma al Sistema de Justicia Penal	19
7. Poder Judicial	21
8. Poder Legislativo	23
9. Delincuencia Organizada	26
10. Rendición de Cuentas	29
11. Participación Ciudadana	30
12. Cultura de la legalidad	32
13. Corrupción	32
14. Impunidad	33
IV. Hallazgos sobre el proceso de diálogo	34
1. Condiciones para facilitar el diálogo	34
2. Obstáculos	36
3. Incidencia en el Poder Legislativo	37
4. Actores y documentos	39
V. Conclusiones y recomendaciones	42
1. Resumen de hallazgos sobre Seguridad Pública y Derechos Humanos: Mapa sistémico	42
2. Recomendaciones	43
3. Propuesta de agenda temática para el diálogo	44
Anexos	54
Anexo 1: Guión de entrevistas	54
Anexo 2: Personas entrevistadas	56

I. RESUMEN EJECUTIVO

Este reporte es una síntesis de 52 entrevistas a líderes y tomadores de decisión en el sector público, académico y en la sociedad civil organizada. En él se muestran las principales coincidencias y divergencias de los entrevistados en relación con la problemática de seguridad pública y su vinculación con el respeto a los derechos humanos, así como recomendaciones para un proceso de diálogo en la materia. El reporte será un insumo fundamental para diseñar los encuentros del Programa de Diálogo sobre Seguridad Pública con un Enfoque de Derechos Humanos, cuyo objetivo es consensar una agenda legislativa desde la sociedad civil. Esta iniciativa está impulsada por el Centro de Colaboración Cívica, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, Fundar: Centro de Análisis e Investigación, México SOS, el Observatorio Juarense de Seguridad Pública y Seguridad Social, y la Red de Especialista en Seguridad Pública. Todas las entrevistas y la redacción de este reporte estuvieron a cargo de un equipo de expertos del Centro de Colaboración Cívica, cuya misión es promover el diálogo y la colaboración en asuntos de interés público y que fungirá como facilitador del proceso de diálogo.

A continuación se presenta un breve resumen de los hallazgos sobre el tema de seguridad pública y derechos humanos, de las recomendaciones para el proceso de diálogo y de las conclusiones del mapeo de actores.

Hallazgos sobre seguridad pública y derechos humanos

Los entrevistados mostraron preocupación en torno a los siguientes temas:

- La relación entre seguridad pública y derechos humanos.
- Enfoque integral de políticas públicas.
- Policía.
- Sistema penitenciario.
- Ministerio Público.
- Reforma al Sistema de Justicia Penal.
- Poder Judicial.
- Poder Legislativo.
- Crimen organizado.
- Rendición de cuentas.
- Participación ciudadana.
- Cultura de la legalidad.
- Corrupción.
- Impunidad.

De dichos temas, las diez principales coincidencias que se identificaron son:

- Coincidencia a nivel discursivo en la estrecha vinculación entre seguridad pública y derechos humanos.
- Crítica generalizada a la falta de integralidad en las políticas públicas en materia de seguridad y preocupación frente al “enfoque reactivo/ represivo” o “populismo punitivo” que prevalece, en la perspectiva de los entrevistados, en todos los ámbitos y niveles de gobierno.
- Importancia de contar con mecanismos para planear, monitorear y evaluar la política pública.
- Urgencia de depurar, capacitar, dotar de prestaciones y reconocer derechos, profesionalizar y monitorear a la policía.

- Preocupación por sistema penitenciario como “escuela del crimen”.
- Énfasis en la trascendencia de la reforma penal y la urgencia de avanzar en su implementación.
- Utilización política del tema y falta de coordinación horizontal y vertical, en detrimento del interés público.
- Importancia de la participación ciudadana.
- Urgencia por enfrentar la corrupción y la impunidad en todos los niveles y ámbitos del gobierno y de la sociedad.

Por otra parte, las cuatro divergencias más claras que se detectaron entre los entrevistados son:

- Diferencias sutiles pero significativas sobre la intensidad con que se deben proteger los derechos humanos de los potenciales delincuentes, particularmente los de aquellos vinculados con el crimen organizado.
- Importancia que se le otorga al combate al narcotráfico y el crimen organizado.
- Conveniencia y legalidad de tener al ejército en realizando actividades de seguridad pública.
- Conveniencia de tener una policía única o 32 estatales.

Hallazgos sobre el proceso de diálogo

Los entrevistados identificaron las siguientes condiciones que podrían facilitar el diálogo y la construcción de acuerdos entre la sociedad civil:

- Contar con un ambiente constructivo, tolerante, incluyente, objetivo, y alejado de las distracciones del trabajo y los compromisos diarios para el proceso.
- Tener objetivos bien definidos y estratégicos y concretar acuerdos en torno a propuestas concretas.
- Vincular los esfuerzos de la sociedad civil organizada con la academia.
- No confundir los fines con los medios y concentrarse en los intereses y no en las posiciones.
- Compartir y contar con información actualizadas sobre el tema de seguridad y derechos humanos, por un lado, y sobre los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil, por el otro.
- Ser sensibles a la situación crítica que vive el país.

Asimismo, los siguientes obstáculos podrían mermar el proceso de diálogo:

- Diferencias entre organizaciones.
- Protagonismos.
- Mal manejo de los medios de comunicación.
- Falta de capacitación.
- Temor a que organizaciones grandes manipulen el proceso.
- Centrarse en los detalles.
- Falta de credibilidad de algunas organizaciones.
- Desinterés.
- Falta de recursos económicos para asistir a las sesiones de diálogo.

Finalmente, los entrevistados consideran que las condiciones que pueden facilitar que la agenda tenga impacto en el proceso legislativo son:

- Construir una coalición amplia y cohesionada de organizaciones de la sociedad civil.
- Presentar la agenda en el momento coyuntural oportuno y asegurarse que la propuesta sea flexible para adaptarse a los escenarios del momento y a las prioridades del legislativo.
- Evitar que la agenda se partidice.

- Involucrar al Poder Legislativo en el proceso de diálogo y estar presentes en el Congreso para presionar.
- Posicionar la agenda en los medios de comunicación.
- Aprovechar el prestigio de algunas organizaciones.
- Acercarse al sector empresarial.

Conclusiones y recomendaciones

A pesar de la diversidad, los entrevistados de los tres sectores expresaron opiniones coincidentes en varios asuntos relativos a la problemática de seguridad pública y su relación con el respeto a los derechos humanos. Por otra parte, las divergencias que se identificaron tienen que ver sobre todo con la estrategia para hacer frente al crimen organizado y con el impacto de dicha estrategia en los derechos humanos.

Basado en las entrevistas, el Centro de Colaboración Cívica recomienda:

1. Aprovechar que los legisladores expresaron un interés claro en trabajar con la sociedad civil para construir una agenda en materia de seguridad pública con enfoque de derechos humanos.
2. Asegurar la inclusión de la pluralidad de perspectivas y calidad técnica de las propuestas.
3. Establecer reglas claras que aseguren plena participación y deliberación de calidad.
4. Contar con un equipo de facilitadores profesionales y neutrales para las sesiones de diálogo.
5. Promover la búsqueda de consensos.
6. Centrar el diálogo en torno a una agenda estratégica y claramente definida.
7. Invitar a las sesiones de diálogo a legisladores clave de las tres principales fuerzas políticas para que se comprometan con el proceso e impulsen sus resultados en el Congreso.
8. Nutrir el diálogo con información de calidad.
9. Asegurar que los participantes escuchen de primera mano la perspectiva de funcionarios públicos sobre lo que se está haciendo y los retos que enfrentan.
10. Asegurar que exista claridad entre la relación de este espacio de diálogo y aquel convocado por el presidente Felipe Calderón.
11. Acordar una estrategia de comunicación masiva para contrarrestar la idea de que el populismo punitivo es la solución a la inseguridad y asegurar políticas públicas integrales que respeten los derechos humanos.

II. INTRODUCCIÓN

ANTECEDENTES

Uno de los problemas más serios que enfrenta México es la inseguridad pública. Los índices de delincuencia común, y los delitos relacionados con el crimen organizado han crecido en los últimos años¹. Esta situación ha llevado a muchas personas expertas y tomadoras de decisiones a promover cambios de política pública orientados a aumentar la efectividad de la policía y el ministerio público en el combate a la delincuencia, incluyendo sistemas de excepción que dotan de mayores atribuciones a la autoridad frente al crimen organizado.

¹ Un análisis de la incidencia delictiva en nuestro país nos muestra que durante 2007 se registraron en México aproximadamente 370 mil de estos ilícitos (de alto impacto). http://www.icesi.org.mx/publicaciones/PDF/Indice_violencia.pdf.

El 24 de mayo de 2008, el Procurador General de Justicia informó que para esa fecha los asesinatos vinculados al crimen organizado habían aumentado en un 47% <http://www.expresionlibre.org/blog/?p=53>

Por otro lado, organismos nacionales e internacionales han expresado su creciente preocupación en torno a violaciones a los derechos humanos vinculadas a las estrategias de combate al crimen organizado y critican por tal motivo a las autoridades, acusándolas de ante poner esta lucha por encima del respeto y garantía de los derechos humanos.²

Diversas organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y organismos públicos han mostrado, en numerosos foros de debate, su gran preocupación por la situación que enfrenta el país. Sin embargo, estos espacios han tendido a centrarse en uno de los dos aspectos de esta problemática; ya sea la necesidad de aumentar la efectividad de la autoridad frente al crimen o en las violaciones a derechos humanos asociadas al combate a la delincuencia. Esta situación ha llevado a una creciente polarización entre los discursos de quienes se preocupan fundamentalmente por la eficacia en la seguridad pública y quienes trabajan en la promoción y defensa de los derechos humanos.

En virtud de la urgencia de atender esta situación de manera integral, este mapa de actores se inserta como parte de un proceso más amplio que plantea un diálogo plural, primero entre organizaciones de la sociedad civil y luego con autoridades, para consensar una agenda legislativa que busque fortalecer la seguridad pública con un enfoque de derechos humanos. Para la convocatoria a este proceso se ha creado un Grupo Convocante, conformado por seis organizaciones de la sociedad civil y academia, el cuál pretende reflejar la pluralidad de actores y perspectivas sobre el complejo tema de seguridad.

METODOLOGÍA

Ante la complejidad de la problemática que aborda en este proceso de diálogo y la pluralidad de perspectivas que busca integrar, es necesario que el proceso de diálogo cuente con una metodología clara y basada en buenas prácticas internacionales. Es por ello que el grupo convocante está trabajando con el apoyo de un equipo de expertos en procesos de diálogo y construcción de consensos del Centro de Colaboración Cívica (CCC).

El CCC es una asociación civil, no partidista y sin fines de lucro, cuya misión es fortalecer la democracia en México, desarrollando capacidad de diálogo, colaboración y manejo de conflictos en asuntos de interés público, así como a la formación de ciudadanos capaces de impulsar procesos de cambio efectivos en el marco de una convivencia democrática y plural.

Sin excepción, el CCC se apega al código de ética de la Asociación para la Resolución de Conflictos (ACR por sus siglas en inglés) que establece que: "El facilitador debe mantener imparcialidad hacia todas las partes. La imparcialidad significa estar libre de favoritismos o sesgos, sea por escrito o por acciones, además de un compromiso para servir a todas las partes por encima de cualquier parte en particular, incluso el contratante". El CCC no promueve una agenda propia en materia de seguridad pública o derechos humanos, ni persigue interés alguno en este proceso, más allá de asegurar un diálogo incluyente, apartidista y efectivo.

El primer paso del proceso de diálogo es generar un documento de análisis que establezca las diferentes perspectivas de los actores interesados en el tema de seguridad pública, identificar los

² Ver Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México elaborado por Organizaciones de la Sociedad Civil para el Examen Periódico Universal http://www.cmdpdh.org/cms/userfiles/file/EPU_OSC_Mexico_Feb2009_spanish.pdf . La seguridad desde los Derechos. Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, http://imdh.org/articulos_de_opinion.php?id_articulos=10, Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. http://www.insyde.org.mx/images/versi%C3%A3%C2%B3n_final_ii%5B1%5D.pdf . Comisión Nacional de los Derechos Humanos <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/2infSegPublica08/2informeSeguridad08.htm>

temas de importancia para cada uno y establecer recomendaciones para el proceso de diálogo y temas que deberían integrar la agenda.

Para poder comprender la gama de perspectivas e intereses en torno a los temas respectivos sobre seguridad y derechos humanos, el CCC condujo entrevistas confidenciales con miembros de tres sectores de la sociedad. La gente a la cual se entrevistó se eligió con base en la metodología de bola de nieve³, que consiste en partir de un círculo inicial de actores, que en este caso identificó el Grupo Convocante a este proceso. Estos a su vez propusieron un segundo círculo de actores relevantes a entrevistar. De las propuestas hechas por los entrevistados, se invitó a participar a todas aquellas personas que recibieron dos o más menciones. De esta manera, los mismos entrevistados guiaron la selección de otros posibles entrevistados. Si bien la mayoría de las entrevistas se realizaron en persona, por razones de tiempo y presupuesto, algunas también se hicieron vía telefónica.

El presente documento resume, sin atribuciones personales, las distintas perspectivas y preocupaciones de los actores en torno a la situación de la seguridad pública en el país, su implicación en el goce de los derechos humanos y posibles alternativas para mejorar la situación. Los entrevistados se agruparon en tres sectores: a) académicos o expertos, b) servidores públicos y c) organizaciones de la sociedad civil. Los legisladores que fueron entrevistados se agruparon en el sector de servidores públicos, sin embargo, en algunos casos se hace mención específica de su perspectiva, dada la relevancia de su opinión para este proceso. Este documento es el primer borrador del reporte final y será circulado entre los entrevistados y abierto a revisiones, para con ello realizar la versión final.

Este análisis no es un documento legal, reporte técnico o estudio de planeación, ni un estudio exhaustivo de todas las preocupaciones de los individuos y organizaciones interesados en el tema de seguridad pública con enfoque de derechos humanos. Este análisis documenta las perspectivas de los actores interesados en la problemática de seguridad pública y su vinculación con el respecto a los derechos humanos. No trata de describir todos los hechos relacionados con el tema, pues está limitado por la información recabada en las entrevistas y nuestra interpretación de la misma. Cualquier error u omisión es responsabilidad únicamente del CCC.

Es de suma importancia destacar que el espíritu de los diálogos estará sustentado en la construcción de consensos, desde la perspectiva propuesta por el experto en diálogos multi-actor, Lawrence Suskind:

"El consenso no requiere unanimidad. Es un esfuerzo de buena fe para satisfacer los intereses de todos los actores. Se logra el consenso en el momento en que todos acuerdan que pueden vivir con la propuesta. Implica que se ha hecho el mayor esfuerzo posible para satisfacer los intereses de todos."⁴

En el presente documento se encontrarán tres grandes secciones: primero los hallazgos de las entrevistas en cuanto al tema de seguridad pública y derechos humanos, los cuales se dividen en catorce temas que fueron los más significativos para las personas entrevistadas: Marco discursivo y

NÚMERO DE PERSONAS ENTREVISTADAS POR SECTOR	
Organizaciones Sociedad Civil	25
Academia y expertos (as)	12
Sector Público	15
Total	52

³ Goodman, Leo: "Snowball sampling". *Annals of Mathematical Statistics*, 32, pp. 148-170, 1961

⁴ Suskind, McKernan y Thomas-Larmer, *Consensus Building Handbook*, SAGE Publications, California, 1999,p.6

conceptual: seguridad pública y derechos humanos; Enfoque integral de políticas públicas; Policía; Sistema Penitenciario; Ministerio Público; Reforma al Sistema de Justicia Penal; Poder Judicial; Poder Legislativo; Crimen Organizado; Rendición de cuentas; Participación Ciudadana; Cultura de la legalidad; Corrupción; e Impunidad. Los hallazgos en estos temas se enfocan en la problemática definida por las personas entrevistadas y en las alternativas que las mismas proponen.

En segundo lugar se encontrarán los puntos de vista de las personas entrevistadas en cuanto al proceso de diálogo, donde se rescatan las opiniones en cuanto a condiciones que favorecen el diálogo, obstáculos para el proceso, ideas para la incidencia en el Poder Legislativo e información sobre personas y documentos que se deberían de tomar en cuenta en el proceso.

Por último se encuentran las conclusiones sobre las convergencias y divergencias generales emanadas de las entrevistas, también se desarrolla un ejercicio de sistematización de los hallazgos de las entrevistas a través de un mapa sistémico, y por último se hacen recomendaciones sobre el proceso de diálogo y los temas relevantes para retomarse en el mismo.

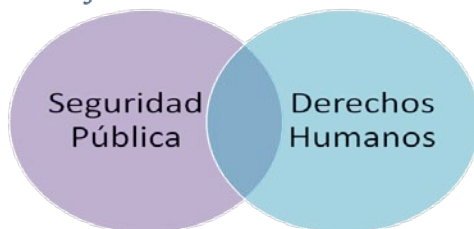
III. HALLAZGOS SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA Y DERECHOS HUMANOS

1. MARCO DISCURSIVO Y CONCEPTUAL: SEGURIDAD PÚBLICA Y DERECHOS HUMANOS

Relación entre Seguridad Pública y Derechos Humanos

Al preguntar expresamente la relación que existe entre la seguridad pública y los derechos humanos, los entrevistados de todos los grupos los consideran como conceptos íntimamente vinculados, como “un binomio inseparable”, “una relación indispensable y absolutamente natural”, incluso en muchos casos “necesariamente vinculados”, “parte de una misma solución”. Algunos entienden la seguridad pública como una condición necesaria para hacer valer los derechos humanos, mientras que para otros “no puede haber seguridad pública sin un respeto absoluto de los derechos humanos”. Algunos enfatizan que las violaciones a los derechos humanos generan inseguridad, por lo que es un contrasentido pretender proporcionar seguridad a costa de los derechos humanos; otros conceptualizan a la seguridad pública como un derecho humano en sí mismo.

Relación entre Seguridad Pública y Derechos Humanos



Sin importar la concepción que tienen de seguridad pública, en general, entrevistados de todos los grupos entienden la relación entre seguridad pública y el respeto a los derechos humanos como un elemento indispensable para un Estado democrático.

En el grupo de legisladores destaca la preocupación de que el Estado, al usar la fuerza pública, debe cuidar el respeto a los derechos humanos. Uno de los entrevistados del grupo de sociedad civil consideró que los policías ven los derechos humanos como un “obstáculo para hacer su trabajo”, como un elemento que implica una desventaja respecto del actuar de los delincuentes, quienes no se ven obligados a cumplir con los derechos humanos.

Finalmente, a pesar del consenso que existe a nivel discursivo sobre la importancia del marco de derechos humanos en la política de seguridad pública, se detectaron divergencias importantes en las prioridades de los entrevistados cuando perciben una tensión entre seguridad pública y derechos humanos. Por ejemplo, un legislador subrayó “no se puede combatir al crimen organizado violando derechos humanos”, pero más adelante, en referencia a la reforma penal, añadió: “en el contexto mexicano no podemos ser 100% garantistas”.

Concepción de Seguridad Pública

Si bien existen algunas diferencias en el concepto de seguridad pública para muchos entrevistados de todos los sectores (particularmente entre los académicos) se trata de un concepto amplio, que incluye diversos aspectos de la vida de las personas como son la educación, el trabajo, la salud, el retiro, el acceso a la cultura, etc. Algunos de estos entrevistados prefieren utilizar términos como “seguridad ciudadana” o “seguridad humana”, para hacer énfasis en la necesidad de un enfoque integral y amplio. En cambio otros entrevistados, principalmente los que pertenecen al grupo de funcionarios y a algunas organizaciones de la sociedad civil, relacionan la seguridad pública principalmente con el combate a la criminalidad.

2. ENFOQUE INTEGRAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

a) Problemática

Entrevistados de los tres sectores mencionaron que las políticas públicas en materia de seguridad han fallado en atender la problemática en forma integral, descuidando aspectos como: la pobreza extrema, la desigualdad social, la falta de oportunidades, la violencia intrafamiliar, la corrupción y la impunidad, la violación de los derechos humanos, la debilidad de las instituciones y la desvinculación entre el gobierno y la ciudadanía. Específicamente, los entrevistados sostienen que el problema se debe a las siguientes razones:

- *Visión de corto plazo y falta de estrategia.* Entrevistados del sector público y académico sostienen que el gobierno sólo atiende los problemas urgentes y que actúa de forma reactiva; los gobernantes y legisladores no cuentan con incentivos para realizar políticas de largo plazo: por un lado, como sus resultados no son inmediatos, no representan una ganancia electoral y, por el otro, la visión de que “todo lo anterior a mí estaba erróneo y ahora vengo yo con la verdad” fomenta que no se le dé continuidad a las políticas anteriores. Así, “todo se trabaja mediante bomberazos e improvisaciones”.
- *Falta de planeación basada en evidencia empírica.* Otro factor que preocupa a los entrevistados es que las decisiones se toman sin planeación y evidencias empíricas, es decir, “se persiguen políticas con base en una ocurrencia y se escogen unos medios ad hoc para llevarlas a cabo”.
- *Políticas poco integrales.* Se debe establecer una conexión entre las políticas de seguridad y las políticas sociales ya que “los resultados son incompletos pues sólo se está atendiendo la coyuntura y no el fondo del problema.” La mayoría de las personas entrevistadas percibe que la política de seguridad solo está concentrada en el combate a la delincuencia organizada. Uno de los entrevistados incluso se refiere a ella como “una política ciega, basada en el tanteo”.
- *Populismo punitivo.* A decir de entrevistados de la sociedad civil y académicos, los legisladores y el gobierno apoyan y promueven políticas tales como combatir el delito cometiendo abusos; tortura y pena de muerte a secuestradores, discrecionalidad en el uso

de la fuerza, entre otros, lo que ha generado un proceso perverso de populismo punitivo y que se *normalicen* una serie de delitos y violaciones de derechos humanos. El populismo punitivo consiste en estrategias reactivas frente a la problemática, que no resuelven el problema de la inseguridad pero responden a la demanda ciudadana de ver acciones concretas y “mano dura”, por ejemplo: incremento en el uso de la fuerza, aumento en el número de policías, endurecimiento del sistema penal, incremento del catálogo de delitos graves y el uso de un discurso vengativo y de combate.

b) Alternativas

Para atender la problemática que enfrenta el gobierno los entrevistados mencionan las siguientes sugerencias y medidas necesarias para mejorar las políticas de seguridad pública:

- Construir una visión y metas a largo plazo (más allá de las sexenales).
- Reconstruir el tejido social promoviendo equidad, solidaridad y fomentando la participación ciudadana.
- Proteger, respetar y garantizar los derechos humanos de forma integral.
- Establecer y generar políticas integrales que conciben al ciudadano y sus necesidades como eje central.

Una de las principales sugerencias mencionadas por entrevistados de los tres sectores es fomentar la prevención del delito; a continuación se enlistan las medidas que sugieren los actores en este aspecto:

- Que el Poder Ejecutivo haga de la prevención su prioridad.
- Que el Poder Legislativo trabaje en leyes cuyo objetivo sea la prevención del delito.
- Generar consciencia sobre la idea de que garantizar los derechos humanos es requisito para prevenir el delito.
- Otorgar mayores recursos económicos a la prevención.
- Darle a la prevención del delito la dimensión cultural, ética y participativa que no tiene desde hace tiempo.
- Que se atienda en las políticas tanto la parte de prevención del delito como la rehabilitación de los delincuentes.
- Que todas las secretarías tengan la obligación de contar con un programa y recursos para implementar políticas de prevención del delito.
- Para prevenir es necesario llevar a cabo una tarea de investigación sobre el *modus operandi* de los delincuentes con la ayuda de las víctimas de delitos.
- La prevención se tiene que ver desde una visión integral, pobreza, empleo, etc.

3. POLICÍA

Al hablar de la problemática de seguridad pública y derechos humanos todos los entrevistados mencionan a la policía. Varios entrevistados de todos los sectores centraron su atención en aspectos relacionados con la efectividad de la policía para combatir el crimen y la inseguridad. Dentro de este grupo, algunos entrevistados opinan que existe un énfasis exagerado en el combate al crimen organizado y consideran que se están descuidando aspectos de prevención de la violencia y de combate a los delitos del orden común. En contraste, algunos entrevistados de sociedad civil y algunos legisladores del PAN y del PRI, consideran que el combate al crimen organizado debe ser prioritario, ya que, desde su punto de vista, éste actualmente es la mayor amenaza a la seguridad,

tanto por la violencia que genera como por la manera en que está corrompiendo a las instituciones. Otros entrevistados –particularmente de organizaciones civiles y expertos- se enfocaron más en los retos de la policía en materia de derechos humanos. Estos entrevistados expresaron preocupación por los abusos de autoridad y violación a los derechos humanos por parte de la policía, a excepción de un experto que sí concuerda con los derechos humanos como marco para la actuación del Estado pero afirma que, en la práctica, los policías están en desventaja frente a los delincuentes por tener que respetar sus derechos. Más allá de estas diferencias, los entrevistados enfatizaron distintos aspectos de la problemática asociada con las policías, pero no se identificaron perspectivas encontradas.

En relación con las propuestas para resolver la problemática de la policía, los entrevistados hicieron propuestas muy diversas, algunas de ellas coinciden entre sí, otras son compatibles, y en algunos casos existen claras divergencias. La principal divergencia tiene que ver con el modelo de policía que se propone. Mientras algunos entrevistados del sector académico, sociedad civil e incluso algunos legisladores enfatizan la necesidad de fortalecer a las policías de proximidad; otros entrevistados, particularmente del sector público y varios legisladores proponen apoyar las propuestas de una policía única o de 32 policías estatales.

a) Problemática

Entrevistados de los tres sectores identificaron los siguientes retos que enfrenta la policía en México:

- *Falta de coordinación* con otros actores como los ministerios públicos y jueces,⁵ así como descoordinación entre las policías estatales, municipales y federales; es decir, no hay coordinación vertical, ni horizontal. La descoordinación entre corporaciones policiacas se vincula la politización de la lucha contra el crimen y con falta de claridad sobre el rol y la función que cada corporación debería priorizar; pues “no nos hemos puesto de acuerdo sobre el modelo de policía que queremos”. También se menciona que existe descoordinación y problemas graves de comunicación al interior de las corporaciones policiacas.
- *Deficiente profesionalización y capacitación.* Si bien es generalizada la percepción de que el problema de profesionalización y capacitación en la policía es grave y añejo, algunos entrevistados aseguran que la problemática se ha agudizado en los últimos años debido al aumento en el número de policías en servicio. Se habla de “organizaciones policiacas muy rezagadas”, “insuficiente modernización policial”, “de la inexistencia de un verdadero servicio civil de carrera”, de la “improvisación policial”, del “ínfimo nivel de innovación” y de la nula de “capacitación para investigar” de los cuerpos policiacos. Entrevistados de sociedad civil subrayan que no existe una institución que pueda capacitar a todas las policías. En la academia se reprueba la manera de “capacitar” a los policías; un entrevistado se pregunta “¿cómo se pretende tener una policía capacitada en tres meses? Es una burla”. Los expertos también mencionan que la capacitación suele ser excesivamente teórica y no “vivencial”. En cuanto a la profesionalización, entrevistados de todos los sectores coinciden en identificar barreras estructurales, entre las que destacan la inexistencia de una carrera policial, el alto grado de rotación, los bajos salarios y la inexistencia de sistemas efectivos de control.
- *Violaciones a los derechos humanos de los delincuentes, de los acusados y de las víctimas del delito.* En general, entrevistados de todos los sectores expresaron preocupación por los abusos de autoridad de la policía, su falta de compromiso con el respeto a los derechos

⁵ Del sector público un entrevistado hace notar como ejemplo que “a veces los de la PGR no saben qué hace la Policía Federal Preventiva y el ejército u otros”.

humanos, así como la carencia de protocolos, estándares y controles claros para evitar que se violenten estos derechos. Si bien algunos entrevistados del sector público afirman que se ha avanzado en capacitar a los policías en materia de derechos humanos, expertos y líderes de sociedad civil aseguran que las capacitaciones no se han traducido en cambios de actitud. Un entrevistado de la sociedad civil puntualiza que la sociedad, por una parte, aprueba que la policía no respete los derechos humanos de los delincuentes en aras de la propia seguridad de los ciudadanos y, por otro lado, se le pide al policía que garantice los derechos humanos de todos. Asimismo, dentro de la sociedad civil, se menciona que los policías perciben que las ONGs y las comisiones de derechos humanos limitan a los policías; no los dejan trabajar. En el mismo sentido, un experto habla sobre su experiencia trabajando en una corporación policiaca y afirma que, en la práctica, la exigencia de respetar los derechos humanos coloca a la policía en desventaja frente a los delincuentes. A este entrevistado le preocupa que las comisiones de derechos humanos no cuentan con personal especializado en policía y combate al crimen. Uno de los expertos comenta que el debido proceso comienza hasta que la policía te entrega al Ministerio Público, pero el tiempo entre la detención y la entrega al MP es un área jurídicamente muerta: si te detienen y en lugar de llevarte directamente al MP, la policía se queda contigo 20, 30 ó 40 horas, no puedes hacer un reclamo o denuncia. Lo anterior provoca violaciones a los derechos humanos que no pueden ser procesadas por el sistema de justicia. Por otro lado, un experto afirma que con la reforma penal de 2008, la policía ahora tiene más facultades que el Ministerio Público, sin que las personas se puedan amparar frente a ella; por otra parte, tampoco es posible saber “si la policía tiene un expediente nuestro” (un “rasgo de estado policiaco”), con lo cual se vulnera el derecho a la privacidad.

- *Discriminación, maltrato y violación a los derechos de los policías.* Uno de los problemas que los entrevistados de todos los grupos resaltan con mayor preocupación es la necesidad de dignificar a la policía. Por una parte, se habla de fenómenos de discriminación hacia los policías; de que los policías se sienten marginados, apartados de la sociedad, “están marcados por el factor étnico: todos son bajitos, morenitos, gorditos, lo que genera problemas de racismo”, “pocas personas respetan su autoridad”. Por otro lado, también se advierte que el Estado viola sus derechos, les paga mal, los arriesga; los maltrata y al mismo tiempo quiere que el policía sea profesional, fiel y leal. “Es policía quien no puede conseguir un trabajo mejor”. Los entrevistados se preguntan: ¿cómo podemos exigirles que protejan los derechos humanos si sus derechos son sistemáticamente violentados?
- *Desconfianza entre policía y ciudadanos.* Varios entrevistados enfatizan el bajísimo nivel de confianza que tienen los ciudadanos en los policías, “aunque hagan correctamente las cosas, no les creemos”; así como la desconfianza que existe también del policía hacia el ciudadano. Un académico describe un círculo vicioso donde la policía no responde al llamado de la ciudadanía porque la mayoría de las llamadas son falsas, mientras que la ciudadanía no denuncia porque la policía no atiende sus llamados. “La policía no cree en la sociedad, la ciudadanía no cree en la policía”.⁶
- *La corrupción e impunidad* se perciben como problemas generalizados en las corporaciones policíacas de todos los niveles de gobierno, aunque algunos entrevistados del sector público opinan que la policía más corrupta es la municipal. La impunidad se vincula con violaciones a los derechos humanos y con mayor corrupción, pues los abusos de autoridad no son castigados. Sobre la corrupción, algunos entrevistados enfatizan que el combate al narcotráfico está generando mayor corrupción en los cuerpos policíacos y un problema generalizado de infiltración.

⁶ Un entrevistado menciona que en otros países el ciudadano se siente satisfecho con el simple hecho de que se le dé respuesta (sea favorable o no) a su denuncia.

- *Inexistentes o insuficientes sistemas de evaluación y control.* Los tres grupos de entrevistados coinciden en que la policía carece de mecanismos de control, reglas y protocolos para sus acciones.⁷ También se habla sobre la falta de indicadores adecuados para que el Congreso y la ciudadanía puedan dar seguimiento a la efectividad de la policía en reducir la inseguridad. La falta de mecanismos de evaluación y rendición de cuentas perpetúan la ineficacia, los abusos de autoridad, la corrupción y la impunidad.
- *Presupuesto distribuido sin planeación.* Ante la carencia de indicadores y sistemas de evaluación, el presupuesto de las policías se asigna con base en criterios políticos y de manera improvisada. Un líder de sociedad civil afirma que la toma de decisiones en las corporaciones policíacas se realiza sin “filtros de racionalidad”; guiadas por el “intuicionismo”, sin que exista una planeación adecuada para asignar los recursos. En cuanto al monto de los recursos económicos que tiene la policía, se registraron dos posturas entre los entrevistados. Por un lado están los que afirman que cuenta con suficiente presupuesto, pero que no se ha ejercido y distribuido de manera correcta. En concreto, un legislador considera que deberían redistribuirse los recursos públicos para fortalecer a las policías estatales, pues la mayoría de los delitos que se comenten son del fuero común; entrevistados de sociedad civil proponen que se le dé más presupuesto a la policía municipal pues está más cerca de la población, por lo que puede hacer una mejor tarea de prevención. Por otro lado, algunos entrevistados consideran que la policía sí requiere de más recursos. Por ejemplo, un académico advierte que debido a que la policía se ha usado como instrumento político y no técnico, no se les asigna el presupuesto que debería tener.
- *Poco énfasis en la prevención e investigación.* Lo que se percibe como un excesivo énfasis en la persecución del delito y en el combate frontal a la delincuencia organizada preocupa a entrevistados de todos los sectores. La capacidad de investigación de la policía es ampliamente cuestionada y no se percibe que la prevención sea una prioridad para las corporaciones. Como lo expresó un legislador: “el problema es el enfoque que se le ha dado a la policía; un enfoque centrado en el policía intensivo, de control (manejo de armas, etc.), y no de prevención e investigación”. Para este mismo entrevistado, este enfoque tiene que ver con los liderazgos policíacos, muchos de los cuales son ex-militares, y por lo mismo “se formaron en el control de armas y la disciplina”.
- *Equipamiento inadecuado.*⁸ y/o insuficiente para responder a las necesidades reales.
- *Privatización de la seguridad pública.* Como consecuencia de la ineficacia de la policía, algunos entrevistados se preocupan por el aumento en la seguridad privada. De acuerdo con un entrevistado, la policía privada es mayoría frente a la pública, “en 1998 un 19% de policía era privada, hoy en día ha crecido a un 81%. Esto es un negocio.”

b) Alternativas

En razón de la problemática identificada, los entrevistados plantean diversas alternativas de política pública:

- *Modelo de policía.* Varios entrevistados consideran importante definir qué modelo de policía queremos, con énfasis en las atribuciones de cada nivel de gobierno. Otros hablan sobre la urgencia de impulsar una reforma democrática de la policía. Entrevistados de la sociedad civil proponen involucrar a los policías y a la ciudadanía en el proceso de reforma. También les preocupa que los políticos y gobernantes no se han comprometido con la reforma

⁷ Un académico resalta como acierto que en el DF se haya aprobado una ley sobre el uso de la fuerza.

⁸ Se señala como ejemplo las armas largas que tienen los policías de proximidad.

policial porque saben que los resultados de ella se reflejarán a largo plazo, justo cuando ellos ya no estén en su cargo. Entre los entrevistados de los tres sectores existe divergencia sobre si es conveniente unificar a la policía; algunos actores de los tres sectores están de acuerdo y subrayan que una policía desarticulada es corruptible e incontrolable y por ello la necesidad de unificar a la policía. Para este grupo, las policías municipales son las más ineficaces y corruptas, por lo que convendría integrarlas en una sola o en 32 policías estatales. En cambio, otros entrevistados advierten que en una sociedad tan diversa sería inadecuado contar con una policía única y subrayan la importancia de fortalecer a la policía municipal, que es la policía de proximidad que debe actuar conforme a las necesidades locales y en colaboración con la ciudadanía. Quienes están en contra de la unificación también argumentan que es peligroso darle tanto poder a una sola o a 32 corporaciones, sobre todo en un contexto de falta de rendición de cuentas. Un tercer grupo de entrevistados está a favor de unificar mandos pero subraya la importancia de fortalecer a la policía de barrio, aunque ésta esté bajo el mando de los estados o la federación.

- *Capacitación y profesionalización.* Se sugiere fomentar el servicio civil de carrera, que la capacitación se enfoque más en experiencias cotidianas y menos teoría; así como mayor énfasis en preparar a los policías en investigación y prevención. En el sector público se menciona que dicha profesionalización debe partir de “un mapa de servicios policiales, es decir ¿qué tipo de policía necesitamos, cívica, de tránsito, de proximidad?” Asimismo, en los tres grupos se resalta la importancia de fortalecer la capacitación de policías en materia de derechos humanos; de educar a los policías “como garantes de derechos y libertades”. Inclusive, un servidor público entrevistado advierte la conveniencia de “profesionalizar a los policías con su propia universidad; hacer cursos y materias de filosofía e historia de los derechos humanos obligatoriamente”.
- *Sistemas de control, evaluación y rendición de cuentas.* Para lograr un mayor control, evaluación y rendición de cuentas sobre en el actuar policiaco se proponen varias alternativas, de las que destacan las siguientes:
 - Crear un Centro Nacional de Datos o Registro Policial único que contenga información sobre el personal, las labores, las armas y el equipo de las policías y que pueda ser accedido por funcionarios de todos los niveles de gobierno. Un entrevistado de la academia critica el proyecto Plataforma México, que obliga a todos los niveles de gobierno a contribuir con información, pero que sólo permite que el gobierno federal utilice la base de datos.
 - Legislar en materia de registros policiacos para unificar estándares.
 - Crear comités públicos encabezados por los gobernadores e integrados por autoridades municipales y representantes de la ciudadanía para dar seguimiento a los avances de la policía.
 - Que el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) acuerde un estándar mínimo en el actuar de los policías y que establezca un mecanismo de control disciplinario para las policías, que incluya recabar información, elaborar estándares e indicadores de desempeño y aplicar sanciones. También se recomienda acotar las funciones del SNSP para que sea más efectivo y pueda centrarse en lo anterior.
 - Certificar a las policías como institución.
 - Legislar estándares y principios para el manejo de las corporaciones policiacas y para el servicio civil de carrera.
 - Formar observatorios de derechos humanos en el qué hacer de las policías, sobre todo durante los procesos penales.
 - Que dentro de las propias comisiones de derechos humanos haya gente especializada en temas de policía o hacer otro tipo de comisión especializada.

- Dar seguimiento a los policías que sean dados de baja de la corporación (debido a que pueden ser más atractivos por su preparación para formar parte de las organizaciones criminales).
- *Dignificación.* Se menciona que el Estado debería ofrecerle al policía un régimen laboral estable, reconocimiento social, salud y un retiro digno, con el objeto de hacerle atractiva su pertenencia en la corporación pues “nada de esto le puede ofrecer el crimen organizado”, que sí le genera riesgos y dinero. Se enfatiza que es necesario promover que sea “un orgullo pertenecer a la corporación” y que los jóvenes consideren formar parte de la policía como un modo para crecer y vivir. Para ello se propone, concretamente, establecer los derechos mínimos de los policías en la ley; crear una ley general de policías donde se estatuyan todos sus derechos y funciones específicas.
- *Número de policías.* Varios entrevistados del sector público y sociedad civil, señalan que no debe aumentarse el número de policías, pues son suficientes y la falla no está en la cantidad sino en la calidad. Un entrevistado del Poder Legislativo sí considera necesario contar con más policías para hacer frente al crimen organizado.

4. SISTEMA PENITENCIARIO

a) Problemática

Entrevistados de todos los sectores coinciden en apuntar al sistema penitenciario como uno de los mayores retos para enfrentar la problemática de seguridad pública y derechos humanos. Para describir la problemática social que está generando, los entrevistados utilizan frases como es “una olla de presión”, “está totalmente rebasado”, “la cosa más atroz”, “es inviable la situación en las prisiones”, “es arcaico y ya no es funcional”, “Los reclusorios están provocando muchos mayores daños sin contener el fenómeno de la inseguridad”, entre otras.

Académicos, servidores públicos y miembros de la sociedad civil coinciden en que el sistema penitenciario no cumple con su principal función. Algunos entrevistados se refieren a esta función como “readaptación”, otros “rehabilitación” y otros más “reinserción social”, pero todos coinciden en que ninguno de estos objetivos se está logrando. Como señala un entrevistado, “las cárceles en México no están diseñadas para readaptar, aunque habría que dar un paso atrás y preguntarnos si el delincuente es, para empezar, un inadaptado”.

Para un entrevistado de la sociedad civil el sistema penitenciario refleja ampliamente la crisis del sistema de justicia. En el mismo sentido, un servidor público entrevistado menciona que “el sistema penitenciario en México se ha ido haciendo a retazos, no hay un modelo, un orden, no hay políticas públicas para modificar la realidad del sistema penitenciario”.

Esta crisis del sistema penitenciario se describe de manera más puntual en relación con los siguientes fenómenos:

- *Corrupción.* Para un especialista “con la mala política de seguridad pública se ha generado que los centros de reclusión se desborden en corrupción”. Inclusive, un servidor público afirma que “las cárceles son los lugares más corruptos del país”. Es más “cuentan con sus propias leyes”; “la gente puede incluso pagar para salir de la prisión”⁹, “Es un sistema contaminado”.

⁹ Cita como ejemplo los secuestradores.

- *La cárcel como escuela del crimen.* Para entrevistados de todos los sectores, como resultado de la corrupción e impunidad que domina los reclusorios, los reos “se arraigan en la carrera delictiva”, “se vuelven adictos” y aprenden sobre cómo delinquir. Las cárceles “son las escuelas perfectas para el crimen”; se han convertido en verdaderas “universidades criminales”, donde “el delincuente sale peor de lo que entra”.
- *Rompimiento del tejido social.* Un académico afirma que los daños que está generando el sistema penitenciario trascienden a la comunidad y familia de los delincuentes, pues se descompone todo el tejido social.
- *Violación a los derechos humanos.* Entrevistados de todos los sectores vinculan la problemática del sistema penitenciario con la violación a los derechos humanos. Por un lado, el abuso de la prisión preventiva genera violaciones injustificadas al derecho a la libertad, como afirma un entrevistado: “es preferible tener culpables en la calle que inocentes en la cárcel”. Por otro lado, se habla del trato “inhumano y degradante” que se da a los reclusos. Todo ello en un contexto donde, de acuerdo con un servidor público, las comisiones de derechos humanos no están haciendo bien su trabajo, o “¿cuándo se ha visto al presidente de una comisión de derechos humanos en una cárcel?”.
- *Sobrepoblación y hacinamiento.* Entrevistados de los distintos sectores coinciden en mencionar la situación de hacinamiento y sobrepoblación de las cárceles. Un especialista menciona que actualmente está superada tres veces la capacidad carcelaria y no se han construido nuevas cárceles en los últimos diez años. Asimismo, los académicos advierten que la mayoría de las personas que están en prisión son por delitos menores, por no contar con dinero y/o influencias. Para un miembro de la sociedad civil el delincuente entra a la cárcel “sólo si es pobre o idiota”.
- *Populismo punitivo.* Como causa del fenómeno de hacinamiento de las cárceles, los entrevistados se refieren a factores culturales y políticos. Se habla de que en nuestra sociedad predomina una cultura autoritaria que se centra en el encierro y en el castigo como forma de combatir la delincuencia. En respuesta, los políticos y funcionarios públicos se concentran en llenar las cárceles y aumentar penas para satisfacer la demanda ciudadana y ganar votos, sin importar el poco impacto que este enfoque tiene en disminuir la delincuencia. Un entrevistado indica que “los legisladores (como las amas de casa) entienden que el problema se resuelve metiendo a la cárcel a la gente. La prisión, no importa que no sirva, es el único recurso de castigo en la lógica policiaca y social”. En este mismo tenor, un académico manifiesta que la clase media (cultural), que es la que más pesa en las elecciones, piensa que cualquier persona que cometa cualquier delito (sin importar la magnitud del delito) debe ir a la cárcel. Asimismo, entre los académicos, se indica que en general se cree que la cárcel es la única solución para el problema de la criminalidad y aun así “en ocho años hemos duplicado el número de personas en prisión y no nos sentimos doblemente seguros”. Un miembro de la sociedad civil critica el hecho de que se encuentre en prisión sujetos por delitos de robo de menos de 700 pesos. “Se criminalizan delitos que son menores como pintar grafiti o robar un desodorante”. Un académico manifiesta que el 70% de los reclusos están acusados de robos. Un académico refiere que actualmente nos estamos habituando a mayores niveles de violencia y estamos exigiendo mayores penas.¹⁰ Por otra parte, el estudioso afirma que cada vez que hay una crisis económica aumenta la tasa de gente en la cárcel y se endurece el sistema penal. Esto es por la demanda de la sociedad. La sociedad necesita más chivos expiatorios y el control

¹⁰ Pone de ejemplo que a quien comete un homicidio y se le sanciona con veinte años de cárcel a la sociedad le parece una pena menor.

del delito se hace más fuerte. En este sentido, igualmente se menciona que hay gran severidad en el sistema, pues han incrementado el catálogo de delitos graves. Un servidor público entrevistado declara que el 98% de los delitos del código penal son castigados con prisión. Académicos y entrevistados de la sociedad civil se refieren a este enfoque de políticas públicas que responde a la presión ciudadana como “populismo punitivo” o “populismo penal”.

- *Recursos financieros y humanos insuficientes.* Otra preocupación recurrente entre los entrevistados es que el aumento en la población carcelaria no ha ido aparejado de un aumento en recursos públicos para administrar el sistema penitenciario. “No es políticamente rentable destinar recursos públicos a las cárceles”, y por ello no hay recursos financieros ni humanos para enfrentar los retos del sistema.

c) Alternativas

Todos los grupos de entrevistados que aluden al tema penitenciario convergen en mencionar que es una prioridad atender la crisis del sistema penitenciario, mediante diversas estrategias.

- *Combatir la sobrepoblación y hacinamiento* a través de:
 - Penas Alternativas. Varios entrevistados de los tres grupos manifiestan que se deben “buscar”, “implementar”, “aplicar”, “mejorar” y “priorizar” los sistemas de penas alternativas a la prisión. Se menciona la importancia de la reparación del daño, trabajo o servicio comunitario o a favor de la víctima.
 - Racionalización de la prisión preventiva. Otra medida propuesta por los entrevistados de todos los sectores es la racionalización de la prisión preventiva e inclusive su eliminación. Sin embargo, un funcionario público menciona que, hay intereses políticos/electorales “absurdos” en contra de la eliminación de la prisión preventiva.
 - No llevar a los jóvenes a la cárcel, pues hay que dejarlos al cuidado de su familia y asegurarse de que no se desvíen de nuevo hacia la delincuencia¹¹;
 - Juicios orales. Avanzar con la implementación de los juicios orales para que la impartición de justicia sea más expedita y se reduzca el número de reos en prisión preventiva.
 - Introducir métodos alternos de solución de conflictos para delitos menores.
- Convertir a las prisiones en centros reales de readaptación social. Un entrevistado de la sociedad civil específicamente señala que se debe tener “una estrategia efectiva de reinserción social”. En el sector público se alude a la necesidad de atender los problemas con las instalaciones, la seguridad y la capacitación de los reos para que puedan tener un trabajo.
- Asignar más recursos a las prisiones. Un académico plantea que una forma de ahorrar los recursos sería sacando a las personas que están encerradas por delitos menores.

Finalmente, en los tres grupos de entrevistados también se hace alusión a la privatización del sistema penitenciario. Por un lado, uno de los académicos censura su pertinencia, señalando que

¹¹ Se indica que en EU se están cerrando las prisiones y ven que es mucho más efectivo insertando a los jóvenes en su comunidad y dejarlos bajo el cuidado de su familia.

no se puede concebir a la prisión como un negocio;¹² y por otra parte un servidor público y un miembro de la sociedad civil ven adecuado que se privatizen las cárceles.

5. MINISTERIO PÚBLICO

a) Problemática

Entrevistados de los tres sectores hacen referencia a la problemática del Ministerio Público y su relación con la inseguridad. Se destacaron distintos retos y deficiencias de la institución, pero no se detectaron perspectivas encontradas y tampoco hay diferencias claras entre los aspectos enfatizados por los distintos sectores.

Los retos o problemáticas que enfatizan los entrevistados son los siguientes:

- No cumple con su función de fiscal, que es representar a la víctima. Hace labores que no le corresponden, como son las tareas policíacas.
- Falta de capacitación y profesionalización. No tiene los elementos necesarios para desempeñar su función; No se le ha dotado del equipo necesario, y no tiene capacidad de investigaciones. Se indica que debido a la falta de profesionalización el Ministerio Público actúa solamente con un enfoque de contención.
- El tiempo de espera para ser atendidos cuando se hace la denuncia de un delito es lamentable.
- Falta de comunicación con otros actores, como los jueces y policía.
- Tiene cuotas de consignación que generan incentivos para fabricar pruebas y otras malas prácticas.
- Se le soborna; es corrupto y la ciudadanía no confía en él.
- No hay nadie que lo supervise.
- Se le ha tratado como instrumento político y no técnico, por lo cual no se le asigna el presupuesto que debería tener.

b) Alternativas

Entrevistados de todos los sectores enfatizan que es urgente fortalecer la capacidad técnica del MP y reformarlo para fortalecer su autonomía. Sólo un entrevistado del sector público propone que el MP debería estar supeditado al Poder Judicial.

Los entrevistados también plantean alguna o varias de las siguientes medidas para mejorar al Ministerio Público, tales como:

- Aumentar y mejorar su capacitación a fin de profesionalizarlo;
- Cambiar los horarios del personal de los MPs para poder mejorar los tiempos de espera de los usuarios (víctimas).
- Convertirlo en una institución técnica.
- Fortalecer el control ciudadano de su actuar.
- Algunos proponen limitar sus funciones a las labores de fiscal y quitarle la facultad de investigación; otros proponen fortalecer su capacidad de investigación.

¹² Se menciona que el primer año que cotizó en la bolsa de valores las acciones de la empresa dedicada a cárceles privadas, sus acciones se reevaluaron en 400%. "¿Qué reproducen los dueños de este negocio? La inseguridad. Es la industria del control del delito y es cada vez más poderosa".

6. REFORMA AL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

a) Problemática

La reforma constitucional de 2008 en materia de seguridad y justicia penal es mencionada por entrevistados de todos los sectores como “una oportunidad para que se dé un cambio”; “una reforma de gran calado” al sistema de justicia penal, que puede traer beneficios importantes para el país. En concreto, los entrevistados mencionan los siguientes impactos esperados:

- Fortalecimiento del debido proceso y de los derechos humanos.
- Mayor equilibrio entre la víctima y el acusado con la introducción del sistema acusatorio adversarial.
- Más transparencia en el proceso penal como resultado de la introducción de juicios orales y públicos.
- Mayor eficiencia al promover procesos penales más expeditos, basados en juicios orales, con menos “papeleo”.
- Círculo virtuoso entre procuración de justicia y seguridad pública por la reducción de la impunidad y el respeto al debido proceso.

Pese a sus potenciales beneficios, algunos entrevistados también expresaron preocupación en torno a riesgos puntuales que asocian con la reforma:

- Violación a derechos humanos. Para varias personas entrevistadas de sociedad civil existen contradicciones en la reforma que podrían debilitar el marco institucional de protección a los derechos humanos. El ejemplo más socorrido es la constitucionalización del arraigo y, en general, la legalización de las medidas cautelares para combatir al crimen organizado. En contraste, un legislador opinó que en el contexto mexicano no es posible tener un sistema “100% garantista” ya que la reforma buscó un equilibrio entre el enfoque garantista y la necesidad de combatir al crimen organizado.
- Debilitamiento de la capacidad del Estado para combatir el crimen. Para varios servidores públicos y legisladores existe un riesgo de que la reforma genere “un gigante con pies de plomo”, donde el Estado pierda capacidad para combatir el crimen. Ello debido a que el nuevo sistema obliga al ministerio público y a la policía a ser más riguroso en sus investigaciones y en el respeto a los derechos de los acusados, con lo cual va a ser más difícil que logren la consignación de delincuentes. Por ello consideran fundamental fortalecer al ministerio público y a las policías, pues “mal implementado es el peor de los sistemas”.

No obstante estas preocupaciones, entrevistados de todos los sectores consideran prioritario que se avance en la implementación de la reforma. Si bien hay un reconocimiento generalizado de que sí hay algunos avances¹³, para varios entrevistados son insuficientes. Un legislador subraya que el plazo para transitar de sistema es de ocho años, y ya han pasado dos y los cambios van muy lento. Líderes de sociedad civil expresaron dudas de que exista un compromiso real con el cambio de sistema y temen una contrarreforma. Por otro lado, un entrevistado del mismo sector y un servidor público reconocen que es una reforma de gran envergadura y ambiciosa, que requiere de mucha atención y cuidado.

A continuación se describen las principales barreras que preocupan a los entrevistados para una implementación exitosa de la reforma:

¹³ Un servidor público habla de que ya son dieciséis estados con avances sustantivos en la implementación de la reforma.

- Falta de presupuesto para la capacitación y la inversión que se requiere en infraestructura.
- Resistencia al cambio. Los entrevistados perciben resistencias a la reforma por parte de diversos actores. En particular, un servidor público menciona que la sociedad se opone a la reforma porque está mal informada¹⁴. Varios entrevistados de sociedad civil perciben resistencias por parte de los jueces, mientras que otro entrevistado del mismo sector manifiesta que el Poder Judicial sí tiene disposición a la implementación de la reforma y que han estado en constante capacitación.
- Escasa difusión sobre el contenido de la reforma y sus beneficios.
- Falta de coordinación y de una ruta crítica que establezca plazos y acciones para los distintos ámbitos y niveles de gobierno involucrados en la reforma.
- Deficiente capacitación y profesionalización para los ministerios públicos, abogados, policías y jueces.
- Intereses político-electorales que impiden priorizar la inversión a largo plazo que implica la reforma, así como la aprobación de reformas a la legislación secundaria en el Congreso.
- La crisis de seguridad que vive el país que añade complejidad al contexto de implementación.

b) Alternativas

Para avanzar en la implementación de la reforma al sistema de justicia penal, entrevistados de los tres sectores coinciden en enfatizar las siguientes medidas:

- Asignar un mayor presupuesto para la implementación de la reforma.
- Capacitar a todos los actores involucrados en la reforma. Se requiere una “reeducación de los jueces, ministerios públicos, abogados y sociedad en general”.
- Sensibilizar a la sociedad a través de mayor difusión. Se enfatiza el papel de los medios de comunicación para educar a la sociedad sobre lo que implica el cambio a un sistema acusatorio adversarial.
- Avanzar en las reformas a la legislación secundaria en los estados y a nivel federal.

Por su parte, entrevistados de sociedad civil proponen:

- Estar atentos desde la sociedad civil para presionar y dar seguimiento a la implementación, así como para frenar intentos de contrarreforma.

Finalmente, también se identificaron algunas medidas sobre las cuales hay puntos de vista divergentes:

- Unificación del código penal y modelo de código de procedimientos penales. Funcionarios y líderes de sociedad civil proponen consensar un modelo de código de procedimientos penales para los estados. También se propone unificar el código penal para tener una sola definición de los delitos. En contraste con la idea de un código o modelo único, un entrevistado de sociedad civil ven con buenos ojos los avances que han tenido algunos

¹⁴ Señala como ejemplo el caso de Chihuahua, en donde “hemos tenido la mala suerte” de que es uno de los estados en los que se han disparado los índices de inseguridad y la población no sabe que ello no tiene que ver con el nuevo sistema de justicia, sino con el crimen organizado, el cual está expresamente fuera del nuevo sistema acusatorio.

estados y proponen esperar a ver qué casos resultan más exitosos para entonces proponer un modelo.

- Ruta crítica. Algunos entrevistados proponen que es necesario establecer plazos y acciones claras para cada actor involucrado en la reforma y mejorar la coordinación. Sin embargo, varios entrevistados del sector público y de sociedad civil aseguran que hay mucho que puede hacer cada uno de los actores por su parte, con base en lo que ya establece la reforma constitucional. Incluso, un funcionario asegura que los estados pueden avanzar de inmediato, pues ni siquiera requieren mayor inversión en infraestructura para empezar, y cita como ejemplo el caso del estado de Oaxaca, en donde ya se está implementado en lugares como gimnasios con mobiliarios sencillos.

7. PODER JUDICIAL

a) Problemática

Entrevistados de los tres sectores coincidieron en que el Poder Judicial tiene diversos retos en las siguientes áreas:

- *Impartición de justicia y debido proceso.* Entrevistados de todos los sectores consideran que hay un problema en la impartición de justicia ya que: “el que la hace no la paga y sólo dos de cada diez detenidos son procesados”. Aquellos que llegan a ser detenidos normalmente pasan juicios muy lentos y, en general, los procesados son sentenciados después de un periodo injustificadamente largo. Durante este proceso “no se controla el abuso del poder sobre los imputados, el estándar de prueba y de respeto a los derechos humanos es muy bajo. Los jueces están para apelar por el debido proceso y no lo hacen”. De igual manera, algunos entrevistados de la academia aseguran que el Poder Judicial no cuenta con las herramientas jurídicas para tener control de las acciones de seguridad pública en tiempo real. “El debido proceso comienza hasta que la policía te entrega al Ministerio Público, pero el tiempo entre la detención y la entrega al MP es un área jurídicamente muerta”. En la misma línea, un entrevistado de la sociedad civil sostiene que el Poder Judicial se ha enfocado en criminalizar conductas en lugar de buscar mejorar los mecanismos de administración y procuración de justicia.
- *Suprema Corte de Justicia de la Nación.* Respecto de la SCJN existen opiniones divergentes dentro de la academia; por un lado uno de los entrevistados considera que la Corte está actuando bien; “es el resto del Poder Judicial el que no tiene el compromiso de actuar ya que el trabajo es irresponsable y declinan los casos”. En contraste, uno de los entrevistados comentó que la SCJN es “muy complaciente [con el gobierno] y estamos experimentando una dictadura de facto”.
- *Reforma constitucional en materia de seguridad pública y justicia penal.* A decir de uno de los entrevistados del sector público, el principal obstáculo es instrumentar la reforma de justicia penal. Esto es complicado porque debe haber una inversión en capacitación de los jueces y en infraestructura. Por otra parte, una persona entrevistada del sector académico considera que el propio Poder Judicial desconfía de la reforma pues no se le consultó.
- *Desempeño de los jueces.* Entrevistados de los tres sectores expresaron fuertes críticas al desempeño de los jueces. Por ejemplo, aseguran que los jueces son corruptos y “tienen una actitud de dioses.” Entrevistados del sector público y académicos afirman que los jueces tienen sus propios intereses, son endogámicos y no ven el panorama completo, son cerrados y prefieren permanecer en su zona de confort. Una de las personas entrevistadas perteneciente a la sociedad civil afirma que “los jueces parecen intocables, son un poder

cerrado, impenetrable, su lenguaje no es el mismo que el de los ciudadanos, sabemos que es un lenguaje especializado pero en algunos casos puede ser muy rígido, muy apegado a la visión de ellos y lejano al común de los ciudadanos por lo que no cuentan con su confianza.”

- *Distancia frente a la ciudadanía y corrupción.* Entrevistados de los tres sectores consideran que los jueces deben involucrarse más en los juicios y exigir que los otros actores involucrados en los procesos judiciales (policías, MP) desempeñen sus funciones adecuadamente; a decir de un entrevistado del sector público, los jueces deben dejar a un lado la concepción de “administrar un expediente” y buscar la presencia de los implicados en las audiencias. Asimismo, los entrevistados de los tres sectores coincidieron en que es necesario resolver los problemas de corrupción al interior de este Poder.
- *Vulnerabilidad frente al crimen organizado.* Uno de los entrevistados de la sociedad civil afirma que “estructuralmente el Poder Judicial no tiene condiciones para hacer su trabajo bien: los jueces no están juzgando libremente ya que tienen miedo de ser también víctimas del crimen organizado. Al mismo tiempo, los jueces sin rostro no solucionan el problema porque pueden generar corrupción y falta de transparencia (...) Los jueces sin rostro se parecen a las justicias ad hoc; van en contra de los derechos humanos. Abren más problemas de los que solucionan” Este mismo entrevistado opina que “al Presidente no le importa si los jueces tienen o no las herramientas para juzgar a los delincuentes, lo importante es atrapar a un culpable.” Asimismo, un entrevistado de la academia considera que es necesario depurar, capacitar y proteger al Poder Judicial para que sus miembros puedan ejercer sus funciones sin temor al crimen organizado.

b) Alternativas

Entrevistados de los tres sectores coincidieron en que es necesario fomentar la cultura de la legalidad y de aplicación de la ley entre los jueces para poder hacer frente a los problemas anteriores. También identificaron las siguientes alternativas:

- *Suprema Corte.* Algunos entrevistados del sector público consideran necesario dividir a la SCJN en dos tribunales: uno que se encargue de cuestiones de constitucionalidad y otro de las cuestiones de legalidad. Asimismo, consideran que la Suprema Corte no debería tener la facultad de tutelar las garantías individuales (según el artículo 90 constitucional), pues esto puede volverla un tribunal político. En contraste, algunos entrevistados de la sociedad civil afirman que la Suprema Corte debe conservar dicha facultad y, de hecho, sus resoluciones en este tema deben ser vinculantes.
- *Eficiencia.* Entrevistados de los tres sectores coincidieron en que es necesario mejorar el proceso de impartición de justicia. Para hacerlo, entrevistados de la academia sostienen que el Poder Judicial debe construir parámetros e indicadores confiables del proceso judicial para poder evaluar su propio desempeño.
- *Transparencia y rendición de cuentas.* Entrevistados del sector público y la sociedad civil coincidieron en que es necesario hacer más transparente al Poder Judicial. Según un entrevistado del sector público, esto podría lograrse a través de un órgano autónomo de fiscalización y vigilancia (o un observatorio ciudadano) del Poder Judicial y con mejores estándares (parámetros objetivos, pertinentes y claros) sobre la actuación judicial.
- *Reforma constitucional al sistema de justicia penal.* Debe acelerarse la implementación de la reforma constitucional en materia de seguridad pública y justicia penal. Esto es un gran reto, pues deben llevarse a cabo cambios procesales. A decir de entrevistados de la academia y la sociedad civil, el Poder Judicial debe capacitarse para poder implementar la

reforma. Por su parte, un entrevistado del sector público afirma que los jueces ya están preparados para la reforma, “sólo necesitan cambiar la sintonía, convencerse”.

- *Agente de cambio.* Entrevistados de la sociedad civil consideran que el Poder Judicial debe ejercer su papel como contrapeso a los otros poderes y verse como agente de cambio. “Moviendo al Poder Judicial y a la sociedad civil se pueden fortalecer las instituciones”.

8. PODER LEGISLATIVO

a) Problemática

Todos los entrevistados mencionaron diversos retos que enfrenta el Legislativo frente a la política pública de seguridad, de entre los cuales destacan:

- *Intereses partidistas.* A decir de entrevistados de la academia, el sector público y la sociedad civil, en el legislativo mexicano se anteponen con frecuencia los intereses partidistas o personales al interés general, por lo que predomina una visión de “corto plazo” y “parcial” y sus actividades son “limitadas”. En palabras de un entrevistado, “lo que importa ahora es la elección de este año, ya que es la antesala de lo que va a ocurrir en 2012”. Preocupa que el Poder Legislativo esté dividido en función de afiliaciones partidistas y que la confrontación dificulte la construcción de acuerdos;
- *Falta de vínculos con la ciudadanía.* El resultado de lo anterior, de acuerdo con varios entrevistados, es una divergencia entre los asuntos prioritarios para la ciudadanía y los que están en la agenda legislativa. En los tres sectores también se habla de una falta de vínculo entre la sociedad civil organizada y los legisladores. Entrevistados de las organizaciones civiles mencionan que el Poder Legislativo presenta una “barrera infranqueable” para la sociedad civil. En consecuencia, servidores públicos, académicos y sociedad civil coinciden en que al Poder Legislativo se le percibe como ignorante y poco preparado; que existe desconfianza e incluso desprecio por parte de la población frente al Congreso y las labores legislativas que desempeña.
- *Relación difícil con el Ejecutivo.* Para varios entrevistados, el Poder Legislativo no tiene una relación fluida con el ejecutivo. Un legislador señala que la relación entre los poderes legislativo y ejecutivo es débil, pues éste último está muy cerrado a compartir información sobre su estrategia de combate al crimen organizado e ignora los puntos de acuerdo y llamados del Congreso. Por otro lado, un especialista critica que “todas las acciones de oposición al gobierno se perciben o se entienden como políticamente redituables, capitalizables electoralmente”.
- *Influencia de poderes fácticos.* Varios entrevistados de los distintos sectores consideran que los poderes fácticos (como los grupos empresariales y los sindicatos) representan un problema por su influencia desmedida en la toma de decisiones en el Poder Legislativo.
- *Calidad de la legislación.* Existe una divergencia respecto de la calidad de las leyes. Algunos entrevistados de la academia y la sociedad civil sostienen que hay contradicciones en las leyes, una falta de visión sistémica y muy poca complementariedad en los marcos legislativos, pues se ha ido “legislado por parches”. Las leyes se contradicen y en ocasiones no tienen coherencia interna. También critican que no haya, desde su punto de vista, una agenda de derechos humanos. En contraste, otros entrevistados de los tres sectores consideran que el Poder Legislativo ha cumplido con aprobar reformas importantes en materia de seguridad, como la reforma constitucional de 2008, aunque reconocen que

todavía hay temas pendientes. Legisladores de distintos partidos mencionan la reciente aprobación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos por parte del Senado, como ejemplo de la importancia que el legislativo le otorga al tema. Finalmente, para algunos entrevistados de sociedad civil sí hay buenos marcos normativos, pero el problema estriba en que casi nadie los cumple, y critican la idea de que cualquier problema se puede resolver legislando.

- *Populismo punitivo.* El endurecimiento de las penas, la criminalización de conductas y la focalización de la agenda legislativa en ciertos temas, como la policía, sin considerar la integralidad de los problemas, preocupa a entrevistados de los tres grupos. Este enfoque centrado en el control y la persecución del delito se atribuye a lo que varios entrevistados definen como “populismo punitivo” o “penal”, donde la ciudadanía presiona para que haya resultados en materia de seguridad y los políticos responden con enfoques simplistas que generen la percepción de que se está “castigando a los malos”. Entrevistados de sociedad civil mencionan que el legislativo a nivel local tiene un enfoque aún más punitivo que a nivel federal y citan como ejemplo: “el arraigo es de 60 días a nivel federal, mientras que en los estados lo elevan a 80 días”.
- *Deficiente fiscalización y contrapeso frente a otros poderes.* Los entrevistados de la academia, sociedad civil y del sector público coinciden en que el Poder Legislativo no desarrolla todas las funciones que tiene previstas: sólo se dedica a legislar y no ejerce su función de contrapeso en forma efectiva. Representantes de sociedad civil enfatizan que los resultados de la fiscalización no se presentan oportunamente y por ende no inciden en la presupuestación; tampoco se utilizan indicadores de gestión o información técnica confiable y de calidad. Por otro lado, un académico resalta que las audiencias públicas actualmente “son sólo un show, no tienen ningún sentido técnico, no son para los legisladores, son para el público” y que falta darle mayor hincapié a los juicios políticos.
- *Transparencia y rendición de cuentas del legislativo.* En la academia y sociedad civil preocupa la falta de transparencia en el Poder Legislativo. Asimismo, se habla de falta de instrumentos para castigar el mal desempeño de legisladores.
- *Falta de profesionalización.* Académicos y sociedad civil señalan que al interior del Congreso hay una falta de capacidad y conocimiento de ciertos temas. Asimismo, se considera que hay un bajísimo nivel de profesionalización y que los legisladores tienen un enorme protagonismo y actúan como un *lobby* al servicio de poderes fácticos. En la misma línea, se dice que hay mucha discrecionalidad y que las opiniones técnicas se ignoran sin que haya ninguna consecuencia.

b) Alternativas

Para atender la problemática que enfrenta el legislativo, los entrevistados mencionan distintos temas sobre los que se podría legislar, así como otras medidas que podrían fortalecer su funcionamiento y su rol frente a la política pública de seguridad.

- *Temas a legislar.* Las personas entrevistadas consideran que las siguientes leyes y temas deben recibir atención prioritaria por parte de los legisladores (en paréntesis se anotan los sectores que mencionan el tema o legislación en cuestión):
 - Impulsar una reforma integral de la policía (todos los sectores).
 - Reformar los códigos de procedimientos penales de conformidad con la reforma constitucional penal (todos los sectores).
 - Aprobar las reformas a la ley de seguridad nacional (todos los sectores).

- Impulsar la ley en materia de secuestro (todos los sectores; aunque algunos legisladores y representantes de sociedad civil difieren y opinan que no es prioritario; que la urgencia del Congreso responde más bien a presiones de un sector particular de la sociedad civil identificado con la protección a víctimas).
 - Aprobar un esquema de consecuencias jurídicas alternativas a la prisión para castigar ciertos crímenes: multas, reparación del daño, atención a la víctima, servicio comunitario, etc. (expertos y servidores públicos).
 - Impulsar reformas para permitir y facilitar la conciliación y la mediación (sociedad civil y servidores públicos).
 - Aprobar una reforma integral a la Ley Orgánica de la PGR y/o ministerio público (academia y servidores públicos).
 - Reformar la ley en materia de fuero militar para incorporar las recomendaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (sociedad civil y legisladores).
 - Tener mayor sensibilidad en incorporar el tema de derechos humanos de forma transversal (sociedad civil).
 - Legislar en materia de justicia para adolescentes (académicos).
 - Reformar la Ley de Extinción de Dominio para evitar abusos y violaciones de derechos (académicos).
 - Acotar y meter controles en la Ley de Delincuencia Organizada para evitar el abuso de las medidas cautelares (académicos).
 - Reformar la Ley de Amparo (académicos).
 - Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos (Varios legisladores consideran prioritario que la Cámara de Diputados apruebe la que ya aprobó el Senado).
 - Reformar la Ley de Salud para descriminalizar al adicto y para que cada estado tenga un programa de prevención a las adicciones financiado por la Federación (legisladores).
 - Ley de Seguridad Nacional (líderes de las Fuerzas Armadas).
- *Efectividad del Poder Legislativo.* Entrevistados de los distintos sectores mencionaron diversas medidas para mejorar la actividad legislativa; por ejemplo, la reelección sería un remedio para la visión de corto plazo y la falta de profesionalización de los legisladores y, a su vez, actuaría como un mecanismo de rendición de cuentas frente a la sociedad. Por otra parte, disminuir el número de diputados y senadores plurinominales, así como tener una agenda legislativa más puntual, podría facilitar las negociaciones y la toma de decisiones. Por otro lado también se mencionan mecanismos para mejorar la calidad de las leyes aprobadas. Por ejemplo, un académico propuso detectar y corregir las contradicciones en las leyes aprobadas y asegurarse de que éstas sean complementarias entre sí; asimismo, que cualquier modificación a una ley conlleve a que las leyes coincidentes también se modifiquen.
 - *Fiscalización.* En los tres sectores entrevistados se enfatiza que el Congreso debe ejercer su función de contrapeso y llamar a cuentas a los funcionarios, supervisar al ejecutivo y fiscalizar el cumplimiento de las leyes. Inclusive un entrevistado de la sociedad civil, menciona que se debe dar más impulso a la fiscalización que a la creación de legislación.
 - *Presupuesto.* Para varios entrevistados de sociedad civil resulta importante que se utilicen los resultados de la fiscalización en la discusión presupuestal. También se propone que una vez detectadas las necesidades que arrojan los proyectos de las nuevas leyes para su debido funcionamiento, se garanticen los recursos para éstas. De manera específica hay coincidencia en la urgencia de asignar presupuesto para la implementación de la reforma penal.

- *Transparencia y rendición de cuentas* del legislativo. Entrevistados de todos los sectores proponen la creación de observatorios ciudadanos para vigilar a los legisladores y dar mayor cercanía de éstos con los ciudadanos.

9. DELINCUENCIA ORGANIZADA

a) Problemática

Entrevistados de los tres sectores enfatizaron que consideran un error que la política en materia de seguridad pública esté tan enfocada en el crimen organizado, cuando “90% de los delitos son del fuero común”. En contraste, algunos servidores públicos y líderes de sociedad civil consideran que el crimen organizado es la mayor amenaza que existe actualmente a la seguridad pública, por la violencia que está generando en las calles y porque está corrompiendo a las instituciones encargadas de la seguridad.

Los entrevistados coincidieron en que el narcotráfico es el principal reto a superar en materia de crimen organizado. Así mismo, entrevistados de todos los sectores criticaron diversos aspectos de la estrategia del gobierno para enfrentar el fenómeno del narcotráfico, aunque cabe resaltar que varios legisladores afirman que sí se han hecho esfuerzos serios, pero que los resultados sólo se verán en el largo plazo. En particular se detectaron algunas coincidencias, así como diferentes perspectivas respecto de la estrategia, el enfoque y los alcances de la estrategia para enfrentar este fenómeno.

- *Enfoque policial.* Entrevistados de todos los sectores coincide en que el énfasis policiaco en el combate al narcotráfico ha generado una falta de integralidad en las políticas públicas. Un académico afirma que este enfoque es “una forma de gastar recursos públicos para enfrentar sólo una pequeña parte del problema”.
- *Narcotráfico.* El fenómeno del narcotráfico está directamente relacionado con la rentabilidad del negocio y los entrevistados de todos los sectores coinciden en que el gobierno no ha tomado acciones para afectar su estructura financiera. Asimismo, los entrevistados lamentan que a nivel municipal no se esté combatiendo el narcotráfico ni el consumo de drogas. Un legislador afirma que los gobiernos estatales se han cruzado de brazos o “han pactado con el narco” con la idea de no meterse en problemas y “pasarle la bolita al gobierno federal”, pero que con ello han dejado que las cosas se salgan de control. Por otra parte, algunos entrevistados de la academia y la sociedad civil cuestionan por qué, a diferencia de lo que ocurre en otros países de occidente, en México el narcotráfico se desarrolla con mucha violencia y que esta violencia parece aumentar como resultado de la estrategia del gobierno para combatirlo. Un académico afirma: “en Italia la droga circula más que en México y con una población menor que la nuestra pero no hay violencia.” Finalmente, es importante mencionar que varios entrevistados de la sociedad civil y la academia sostienen que es un error limitar la visión del crimen organizado al narcotráfico, pues la trata de personas, el secuestro y otras formas de asociación delictiva también merecen atención.
- *Participación del Ejército.* Entrevistados de los tres sectores coincidieron en que no es óptimo que el ejército esté en las calles combatiendo al crimen organizado, pues está entrenado para combatir a “enemigos” y no para capturar a ciudadanos que han cometido un crimen. Para, algunos entrevistados, involucrar al ejército es un error que ha generado más violencia y mayor inseguridad pública. Otros afirman que recurrir al ejército fue la opción “menos mala”, o tal vez la “única opción”, para enfrentar al crimen organizado, pues la policía había sido incapaz de hacerlo y estaba completamente infiltrada. En este mismo sentido, algunos destacan la confiabilidad y el menor grado de corrupción que existe entre

las fuerzas armadas. Para un académico, la participación del ejército tiene algunas ventajas como: un número suficiente de elementos y la capacidad técnica y jurídica para hacer frente a la inseguridad, y justifica que si “algunos de sus elementos abusan [de los derechos de la población], no es un problema de la institución, sino de las circunstancias”.

- *Marco legal para participación del Ejército.* También existe desacuerdo sobre el marco jurídico para la actuación del Ejército: para algunos es ilegal que el Ejército esté haciendo labores de seguridad pública, pues ésta es tarea de la policía, mientras que algunos opinan que la participación de las fuerzas armadas sí está dentro del marco constitucional vigente, aunque se requiere adecuar el marco legal para dar mayor claridad. Según el artículo 89, fracción VI de la Constitución, entre las facultades del Ejecutivo se encuentra “disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”. De acuerdo con entrevistados de las fuerzas armadas, en los últimos años, la inseguridad ha escalado a tal grado que el problema de delincuencia organizada ya se ubica en el ámbito de la seguridad interior, la cual tiene que ver con la seguridad de las instituciones. “El problema es que, si bien en la Constitución está como misión [que el ejército participe en acciones para garantizar la seguridad interior], no existen normas que establezcan la forma de operación, las responsabilidades, las atribuciones, ni los criterios o procedimientos para determinar cuándo se puede hablar de un problema de seguridad interior”. “Es por esto que algunas voces afirman que la participación de las fuerzas armadas en el combate a la delincuencia organizada es ilegal”. Entrevistados de las fuerzas armadas afirmaron que es urgente reformar el marco legal vigente para reglamentar el artículo 89 de la Constitución en materia de seguridad interior, a fin de que haya claridad en las responsabilidades del Ejército.
- *Violaciones a los derechos humanos.* Algunos entrevistados de los tres sectores expresaron preocupación por la falta de transparencia y la impunidad frente a las violaciones de derechos humanos en el contexto del combate al crimen organizado. En particular, preocupa la ausencia de mecanismos claros de rendición de cuentas por parte del ejército frente a la ciudadanía. Las violaciones a los derechos humanos también se relacionan con el populismo punitivo que lleva al gobierno a privilegiar enfoques reactivos y represivos frente al crimen organizado, a riesgo de sacrificar derechos humanos.
- *Amenazas a la libertad de expresión.* Otro problema importante que resalta un experto son las amenazas y ataques que han sufrido diversos periodistas y medios de comunicación. Dichos ataques “pueden considerarse ataques a las libertades de prensa y expresión y representan uno de los fenómenos más graves y preocupantes dentro del problema de inseguridad en México, pues la información es un requisito para el ejercicio de todos los otros derechos”. Se subraya que la información es un prerrequisito para el buen funcionamiento de las instituciones del Estado, para la democracia en general y para la participación de los ciudadanos. Además de que “es muy importante que el Estado reconozca y tome conciencia de la gravedad del problema anterior, aunque hay que recalcar que la defensa de la libertad de expresión tampoco es un asunto exclusivo del Estado; deben involucrarse los afectados, es decir, los medios (desde los dueños de los medios hasta los periodistas)”.
- *Ausencia de un enfoque regional.* Entrevistados del legislativo plantean que es necesario que la estrategia de combate al crimen organizado se plantee a nivel regional, pues problemáticas como la del narcotráfico y la trata de personas requieren de la colaboración entre países, particularmente con EU y el resto de Latinoamérica.

- *Precariedad de los sistemas de inteligencia e investigación.* Algunos entrevistados de los tres sectores mencionaron la ineficacia y/o la infiltración del narco en los sistemas de inteligencia como un grave problema. Asimismo, se enfatiza que la falta de pericia y profesionalismo en las investigaciones del ministerio público impide que los criminales detenidos sean sentenciado. Todo esto coloca al Estado mexicano en desventaja frente al crimen organizado que cuenta con excelentes abogados cuando sus líderes son sometidos a juicio y con sofisticados sistemas de inteligencia.

b) Alternativas

Entrevistados de distintos sectores plantean la necesidad de que el Ejecutivo responda a diversas interrogantes sobre la participación del ejército en el combate al crimen organizado: ¿Cuántos efectivos militares se han desplegado? ¿Qué controles hay para regular su actuación? ¿Cuántos años va a estar el ejército combatiendo al crimen organizado? ¿Cuál es la estrategia paralela para fortalecer a la fuerza pública? ¿Cuál es la relación del ejército y el sistema penal? ¿Cómo se va a enfrentar el crimen organizado sin la presencia del ejército?

Así mismo, entrevistados de los tres sectores mencionaron las siguientes medidas para hacer frente al problema del crimen organizado:

- *Ampliar el enfoque.* Se enfatiza que el consumo de drogas no es sinónimo de delincuencia, por lo que debe visualizarse como un asunto de salud (y no de seguridad) pública y atenderse con políticas preventivas, sociales, económicas y de desarrollo comunitario.
- *Combate el lavado de dinero.* Reducir la rentabilidad del negocio del narcotráfico diseñando políticas y normas para combatir el lavado de dinero.
- *Inteligencia e investigación.* Mejorar los sistemas de inteligencia pues el crimen organizado está mejor equipado en este sentido que el propio Estado. De acuerdo con un legislador, la estrategia para combatir el crimen organizado “debe concentrarse en labores de inteligencia y operativos de precisión o ´quirúrgicos´ para evitar un combate en las calles y escuelas. Todo el sistema de investigación debe mejorarse y profesionalizarse.”

En contraste, las siguientes medidas generaron controversia o fueron mencionadas de manera aislada:

- *Ejército.* Existen divergencias importantes respecto de las alternativas de política pública frente a la participación del Ejército en tareas de seguridad pública. Algunos entrevistados sostienen que debe crearse un marco normativo que regule la actuación del Ejército; no obstante, otros entrevistados rechazan esta postura al señalar que al regular se legitimaría su participación en actividades policiacas y éste adquiriría un poder excesivo. Por otra parte, tampoco existe consenso sobre el retiro de las fuerzas armadas. Algunos entrevistados de los distintos sectores afirman que el ejército debe regresar a sus cuarteles de manera inmediata, mientras que otros señalan que las medidas de retiro deben ser paulatinas y llevarse a cabo una vez que la policía se haya depurado y capacitado.
- *Uso de términos relacionados con “guerra”.* Asimismo, varios expertos e integrantes de la sociedad civil manifiestan que es inadecuado usar términos como “combate” o “guerra”, pues los delinquentes son parte de nuestra sociedad, a diferencia de los “enemigos” en una guerra. En lugar de estos términos, se propone hablar de “atender”, “contener” o “integrar” al crimen organizado; o sencillamente de garantizar “governabilidad”. En contraste, para un experto es claro que sí se trata de una guerra y es necesario asumirla como tal.

- *Contrapesos.* Un experto propone revisar la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, pues es preocupante la existencia de un régimen legal de excepción en donde existen menos controles y estándares que cumplir para el Estado en materia de derechos humanos y debido proceso.
- *Enfoque Regional.* Un servidor público propuso trabajar en una política regional antidrogas en América Latina.
- *Protección a periodistas.* Un experto propone que los medios deben de avanzar en protocolos para la cobertura en zonas de riesgo y en el establecimiento de estatutos y códigos de ética que realmente se apliquen. También sugiere destrabar la iniciativa sobre la penalización de delitos contra periodistas y regular la publicidad oficial para dar absoluta claridad entre el poder estatal y los medios de comunicación y que sobre esas bases se puedan construir mecanismos de defensa y protección.

10. EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

a) Problemática

Entrevistados de todos los grupos coinciden en que la evaluación y rendición de cuentas en materia de seguridad pública y derechos humanos es deficiente o incluso, para algunos, nula. Los entrevistados se enfocaron en distintos aspectos del tema, que van desde la transparencia en el gasto público hasta cuestiones relacionadas con la evaluación de la calidad de la gestión. Algunos entrevistados enfatizan el uso deficiente de los mecanismos de rendición de cuentas existentes; mientras que otros insisten en la necesidad de crear nuevos mecanismos. Más allá de estas diferencias de matiz no se identificaron opiniones encontradas.

Los asuntos que más preocupan a los entrevistados en relación con la rendición de cuentas son los siguientes:

- *Falta de transparencia.* Representantes de todos los sectores expresaron preocupación por la falta de transparencia en materia de seguridad pública. Entrevistados de sociedad civil y algunos legisladores mencionan que el Ejecutivo federal y los gobernadores proporcionan muy poca información sobre lo que están haciendo; sobre cómo están ejerciendo el gasto y sobre las decisiones estratégicas que están tomando. En palabras de un entrevistado de sociedad civil, el gasto en seguridad pública “es completamente opaco”. Varios entrevistados del sector público y de sociedad civil dicen desconocer la estrategia del gobierno federal en materia de seguridad, y opinan que éste no está abierto a la crítica o a la evaluación externa. Esta falta de transparencia genera una alta desconfianza y alimenta la percepción de inseguridad de la ciudadanía, de acuerdo con varios entrevistados de sociedad civil. También se habla sobre la falta de transparencia en el Poder Legislativo y Judicial. Entrevistados de sociedad civil y académicos son quienes más insisten en la necesidad de transparentar al Poder Legislativo. Un académico advierte que el ciudadano no tiene acceso a las modificaciones que se realizan sobre las iniciativas, sólo tienen acceso a la iniciativa original y al dictamen que se vota. Funcionarios públicos y legisladores enfatizan la falta de transparencia en los procesos judiciales.
- *Indicadores y datos duros deficientes o inexistentes.* Expertos y entrevistados de sociedad civil advierten sobre la carencia de sistemas de información confiables y abiertos al público que proporcionen datos duros para planear la estrategia de seguridad y para evaluar la efectividad de las políticas públicas en la materia. El sistema de “Plataforma México” es criticado por un académico porque se exige a los distintos niveles de gobierno que proporcionen información, pero sólo el ejecutivo federal tiene acceso a la información.

Instituciones como la policía y el ministerio público se autoevalúan con datos como “número de detenidos” o “consignados”, sin importar si realmente se están mejorando las condiciones de seguridad de la comunidad. La falta de indicadores adecuados y datos confiables impiden que los ciudadanos tengan elementos básicos de control sobre la política de seguridad pública y que se involucren en la solución del problema.

- *Deficiente labor de fiscalización por parte del Poder Legislativo.* Para algunos integrantes de la sociedad civil la rendición de cuentas obedece a las coyunturas electorales, se ve como un ejercicio de intuición, poco objetivo y muy arbitrario. Un académico menciona que las audiencias públicas son un “show” y que no tienen ningún sentido técnico. Asimismo, hay una desvinculación entre evaluación, planeación y presupuestación.
- Otro grave problema que aluden las organizaciones civiles es la esterilidad de la fiscalización, pues se menciona que ésta no incide en la siguiente gestión. Por ejemplo, una vez que se ha detectado que hubo mal uso de los recursos no hay consecuencias ni sanciones, ya que no incide en el nuevo presupuesto.

b) Alternativas

En razón de la problemática descrita, los entrevistados plantean algunas opciones:

- *Fiscalización por parte del Legislativo.* Entrevistados de sociedad civil y academia coinciden en la necesidad de mejorar la calidad de la información que utiliza el Legislativo para evaluar la calidad de la gestión en materia de seguridad y derechos humanos. Un entrevistado de sociedad civil propone crear sistemas de información *ad hoc* para los legisladores en materia de derechos humanos. Algunos académicos y miembros de la sociedad civil consideran que los legisladores deberían de llamar más a cuentas a los funcionarios, bajo criterios técnicos y no políticos. Varios entrevistados del sector público coinciden en que es necesario fiscalizar no sólo los recursos públicos, sino también el cumplimiento de las leyes.
- *Rendición de cuentas del Congreso.* Algunos entrevistados proponen impulsar la reelección como mecanismo de rendición de cuentas en el Poder Legislativo.
- *Transparencia del Poder Judicial.* Varios entrevistados hablan de la necesidad de imponer sistemas efectivos de rendición de cuentas a los integrantes del Poder Judicial. Un servidor público sugiere crear un órgano autónomo de fiscalización y vigilancia (o un observatorio ciudadano) del Poder Judicial, de los jueces, de su actuación y de las resoluciones que se toman.
- *Observatorios ciudadanos.* Dentro del grupo de sociedad civil y servidores públicos se menciona la pertinencia de impulsar la creación de observatorios ciudadanos.

11. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

a) Problemática

Los entrevistados de la sociedad civil, sector público y académicos concuerdan y reconocen que la participación ciudadana es insuficiente o con poco impacto. De acuerdo con un académico, en México, un país con más de 100 millones de habitantes, hay 15 mil organizaciones de la sociedad civil, mientras que en Chile, con 13 millones de habitantes, hay más de 30 mil. Otro señala que solamente el 13% de los delitos se denuncia. Para un entrevistado del Poder Legislativo, “si hubiera una presión social, un acompañamiento, sería menos frustrante el trabajo que hacemos”. Los

entrevistados mencionan alguna o varias de las siguientes causas en relación con la problemática de participación ciudadana:

- Poca información entre la ciudadanía. "La ciudadanía carece de los elementos más básicos para tener control sobre la seguridad pública".
- Desconocimiento sobre cómo participar.
- Temor a represalias cuando se presenta una denuncia.
- Falta de credibilidad en las instituciones.
- Hartazgo de escuchar esfuerzos y promesas sin que haya resultados.
- La práctica de simulación de consulta ciudadana por parte de las autoridades.
- Disputa entre las distintas organizaciones no gubernamentales por los recursos que les permiten funcionar.
- Falta de compromiso real.
- Arrogancia de la sociedad civil al suponer que la clase política los va a escuchar desde su oficina.
- Falta de canales de comunicación entre el Poder Legislativo y la sociedad civil.
- Desprecio o desconfianza en la sociedad civil por parte del gobierno; la participación no parece ser prioritaria. Para un entrevistado de sociedad civil, el Poder Ejecutivo está totalmente cerrado a la opinión de las organizaciones de derechos humanos y sólo escucha a las organizaciones que centran su trabajo en los derechos de las víctimas, ya que éstas últimas representan a una parte de la ciudadanía con un poder económico fuerte.
- Para algunos entrevistados, la sociedad no está suficientemente organizada y no tiene una visión clara de hacia dónde debe caminar este país; otros afirman que la ciudadanía está comenzando a organizarse y comprometerse en temas importantes. Algunos integrantes de la sociedad civil reconocen que ellos mismos están cerrados a los consejos ciudadanos, pues los perciben poco informados.

b) Alternativas

Varios entrevistados de los distintos sectores enfatizan la importancia de sensibilizar a la sociedad en torno a alguna o varias de las siguientes ideas:

- El gobierno no puede resolver todo. Hay que romper con la relación paternalista en que los ciudadanos esperan que el gobierno resuelva los problemas sin involucrarse directamente en el proceso y sin comprometerse a cumplir con sus obligaciones.
- Los ciudadanos tienen que asumir su responsabilidad en los procesos de cambio, exigiendo que las autoridades realicen bien su trabajo;
- Se requiere que la comunidad coadyuve con la autoridad.
- Se requiere una cultura ciudadana de respeto a los derechos humanos y seguridad pública;
- Sólo con la participación ciudadana se puede "romper la cadena del miedo /cinismo".
- Las iniciativas ciudadanas deben ser sólidas para permear al poder y ser contrapesos al gobierno.
- Los ciudadanos deben tener un rol en la prevención del delito.
- La sociedad civil debe llegar a donde se toman las decisiones del país, "de no ser así serán buenos críticos, pero no cambiarán al país".
- Para un legislador "es evidente que se debe compartir la ruta con la sociedad civil y que ésta vea que hay otros temas importantes".
- Entrevistados de distintos sectores también afirman que los modelos exitosos de combate a la inseguridad se basan en lo local, en la participación de los ciudadanos para mejorar sus instituciones y esto es lo único que puede generar un cambio cultural. Se citan como ejemplo los grupos de ciudadanos que hacen rondines y ayudan a la seguridad pública (norma de Oaxaca).

También se proponen otras medidas como:

- Hacer un pacto nacional de ciudadanía.
- Fomentar la denuncia ciudadana.
- Usar el derecho de petición para presentar propuestas ciudadanas.
- Proporcionar más información a la sociedad.
- Capacitar a la ciudadanía en herramientas de participación.
- Fortalecer los órganos de control y vigilancia existentes con la participación ciudadana.
- Promover observatorios ciudadanos en muchas ciudades.
- Vigilar el sistema de justicia penal acudiendo a las contralorías.
- Aterrizar las estrategias nacionales de combate a la inseguridad a una realidad regional, con la participación social en la toma de decisiones.
- Aprobar reformas legales que tienen que ver con fortalecer la representación social y reforzar la participación ciudadana.
- Hacer un observatorio legislativo donde los ciudadanos fiscalicen y vigilen al Poder Legislativo; "con programas como el que se implementó en COPARMEX: "´adopta un legislador´".

12. CULTURA DE LEGALIDAD

a) Problemática

La falta de una cultura de legalidad preocupa a entrevistados de los tres grupos y se le vincula como una de las principales causas del problema de inseguridad. Los entrevistados de los todos los sectores mencionan que las personas no conocen sus derechos, que los ciudadanos no confían en las instituciones y que la educación cívica es muy deficiente. Varios entrevistados afirman que existe la percepción generalizada de que las "leyes no son para mí, sino sólo para el de enfrente" y no existe la consciencia de que "obedecer las reglas conviene a todos".

Para varios entrevistados de sociedad civil y de especialistas, parte de la problemática consiste en la percepción de que la ley no se aplica en las élites políticas, ni empresariales del país; que estamos atravesando una situación de doble moral. Entre los entrevistados de la sociedad civil también se enfatiza que la ausencia de una cultura jurídica da pie a la falsa premisa de que al defender los derechos humanos de los delincuentes se les está ayudando a evadir la ley o la justicia.

Para entrevistados de los grupos de académicos y sociedad civil la crisis en el sistema educativo ha contribuido a la falta de la cultura de legalidad.

b) Alternativas

Para entrevistados de los sectores de académicos y sociedad civil el cambio hacia una cultura de la legalidad pasa por una reforma integral en el sistema educativo. Ambos sectores hacen una referencia directa a la importancia de la educación cívica y a la necesidad de fomentar la participación ciudadana. Para varios entrevistados de la sociedad civil, una condición para fortalecer la cultura de legalidad es interiorizar el respeto a los derechos humanos. Entre el grupo de académicos se enfatizó que para fomentar una cultura de legalidad es importante no flexibilizar ni negociar la aplicación de la ley.

13. CORRUPCIÓN

a) Problemática

El tema de corrupción se resalta por la mayoría de los entrevistados y lo visualizan como un problema prioritario al hablar de seguridad pública y derechos humanos.

Entrevistados de los tres sectores coinciden en afirmar que la corrupción se presenta en los tres poderes, en todos los niveles de gobierno y en la sociedad. En el sector público un entrevistado menciona que “la corrupción tomó carta de naturalización en el medio público”, es decir está arraigada en todas las esferas.

Algunos entrevistados de los tres grupos manifiestan que la corrupción se ha exacerbado. Las causas de este incremento que se mencionan son:

- El aumento en la desigualdad.
- La impunidad.
- El involucrar a la policía en el combate al narcotráfico.

Entre los diferentes entrevistados se tienen distintos puntos de vista respecto a la institución que es más corrupta. Por una parte, dentro de la sociedad civil, se menciona que son más corruptos los ministerios públicos; y entre los académicos y servidores públicos se señalan a los jueces y policías. Asimismo, un entrevistado del sector público indica que las cárceles son el lugar con más corrupción. Por otro lado, algunos entrevistados del sector público y de la sociedad civil, advierten que el Ejército es la institución con menos problemas de corrupción.

b) Alternativas

Para solucionar el problema de la corrupción, los entrevistados sugieren dos tipos de medidas: por un lado, algunos académicos y servidores públicos enfatizan la importancia de promover valores cívicos y un cambio cultural a favor de la legalidad; por otro lado, entrevistados de todos los sectores proponen diversas medidas de control y rendición de cuentas.

14. IMPUNIDAD

a) Problemática

Para varios académicos, servidores públicos y líderes de sociedad civil es preocupante la impunidad generalizada que existe en todos los ámbitos de la sociedad y el gobierno.¹⁵ Si bien algunos entrevistados le dieron menos importancia que otros a este tema o no lo mencionaron, no se encontró ninguna contradicción o divergencia clara entre las perspectivas de los entrevistados sobre este tema.

Los entrevistados destacan dos tipos de impunidad: a) la de los ciudadanos que comenten delitos y que rara vez son enjuiciados y sancionados, y b) la de funcionarios públicos de todos niveles que abusan de su poder, incurren en actos de corrupción o incumplen con sus responsabilidades, sin que haya consecuencia alguna.

Entre las causas de la impunidad, entrevistados de los distintos sectores mencionaron alguna o varias de las siguientes:

- Corrupción a todos niveles.
- Ignorancia de los ciudadanos respecto de sus derechos.
- Desconfianza de la ciudadanía en las instituciones.

¹⁵ Un académico enuncia que la media de impunidad mundial es del 95% y en México estamos un punto y medio por encima de esta media.

- Ineficacia de la justicia pena.
- Ciudadanía poco organizada y participativa.
- Inefectividad de los sistemas de control y rendición de cuentas.

Por otro lado, de acuerdo con los entrevistados, la impunidad tiene como consecuencia:

- Mayor criminalidad, pues se subraya que no es suficiente contar con leyes que establezcan sanciones para disuadir a una persona de cometer un delito. Lo que sí puede ayudar es “saber que te van a castigar” por tus acciones; que exista una probabilidad alta de que seas sancionado. Aunque para algunos entrevistados también es importante trabajar sobre la convicción del ciudadano de que “es mejor para todos obedecer las reglas”.
- Violación a los derechos humanos de las víctimas que no pueden acceder a la justicia y de los ciudadanos que sufren los abusos de autoridad por parte de servidores públicos, sin que haya consecuencias.
- Un círculo vicioso donde la impunidad provoca que las personas no se sientan motivadas a denunciar, con lo cual aumenta aún más la impunidad, y a “mayor impunidad mayor crimen”.

b) Alternativas

Los entrevistados enunciaron algunas propuestas y medidas que podrían tomarse para abatir la impunidad, como son:

- Un acuerdo nacional contra la impunidad, entre las principales fuerzas políticas y gobiernos del país para combatir la impunidad, para hacer una prioridad el Estado de derecho.
- Una campaña de la sociedad civil contra la impunidad.
- Mejorar los procesos judiciales.
- Educación para fomentar un cambio cultural.

IV. HALLAZGOS SOBRE EL PROCESO DE DIALOGO

La presente sección está dividida en cuatro apartados. El primero resume las condiciones que podrían facilitar el diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil. Por otra parte, el segundo apartado presenta las principales barreras al buen desarrollo del diálogo. Finalmente, la tercera y cuarta sección resumen los factores que pueden facilitar y obstaculizar la incidencia de la agenda en el proceso legislativo.

Las opiniones de los sectores entrevistados para esta sección fueron muy diversas; sin embargo, es importante subrayar que éstas no representan visiones opuestas, sino complementarias. La única diferencia es sobre el momento oportuno para presentar la agenda en el Congreso federal. Por un lado, organizaciones de la sociedad civil opinan que presentar la agenda en época de elecciones puede tener un efecto positivo en la incidencia, pues las elecciones abren un canal de comunicación con las autoridades. Por otra parte, un legislador considera que la agenda de sociedad civil puede no tener el impacto deseado si ésta se presenta en época de elecciones.

1. CONDICIONES PARA FACILITAR EL DIÁLOGO

Para este apartado sólo se entrevistó a representantes de OSC y academia, pues son quienes participarán en la primera fase del proceso de diálogo para consensar la agenda.

Coincidencias entre academia y OSC

- *Logística y ambiente de trabajo:* las personas entrevistadas sugieren que las reuniones se lleven a cabo en un ambiente constructivo, tolerante, incluyente y objetivo, y en un espacio alejado de las distracciones del trabajo y los compromisos diarios. Es muy importante también que las organizaciones cuenten con los recursos necesarios para facilitar la participación de otras asociaciones en las plataformas de diálogo.
- *Objetivos claros, bien definidos y estratégicos:* las personas entrevistadas consideran que es importante tener claridad y prudencia en los objetivos del diálogo. Sería importante plantear con antelación una serie de tópicos que cada quien aporte y que esos sean los temas que se toquen. Asimismo, sería bueno organizar comisiones o grupos de trabajo.
- *Vinculación con académicos e investigación de calidad:* varias personas entrevistadas consideran que es importante que los argumentos de las organizaciones estén basados en datos duros. También sostienen que el diálogo debe basarse en la investigación y difusión de conocimiento.
- *Enfocarse en los intereses y no en las posiciones:* las personas entrevistadas afirman que es importante no confundir los fines con los medios y ser receptivos. Por ejemplo, quienes abogan por la pena de muerte buscan disminuir el número de secuestros; así, el consenso con organizaciones de derechos humanos se puede lograr buscando otros medios que atiendan el mismo fin. Asimismo, sería bueno articular los dos tipos de visiones de defensa de los derechos humanos: tradicionales (concepciones más políticas) y nuevas (cuestiones técnicas). Finalmente, proponen no concentrarse en los resultados, sino en las oportunidades para alcanzar dichos resultados.
- *Compartir información entre organizaciones:* conocer lo que están haciendo las otras organizaciones y unir proyectos. Generar un espacio de intercambio y retroalimentación, por ejemplo, una plataforma virtual de discusión de los temas del diálogo, y de definir estrategias conjuntas. Las organizaciones deben explicar bien sus inquietudes y, al mismo tiempo, entender la lógica al interior de cada una para identificar las ventanas de oportunidad.

Condiciones identificadas solamente por entrevistados de OSCs:

- *Acuerdos concretos que generen el mayor beneficio posible:* crear consenso alrededor de puntos concretos que puedan tener éxito y cuyos resultados sean visibles. Comprender que pequeñas acciones pueden generar grandes cambios. Aspirar a acuerdos a corto plazo, y no tratar de transformar todo, "el enemigo de lo bueno es lo perfecto".
- *Tener información actualizada en materia de políticas de seguridad y derechos humanos:* las personas entrevistadas consideran relevante conocer las acciones y decisiones que se están tomando en los consejos de seguridad, en la SSP y en el Congreso. Tener diagnósticos compartidos.
- *Superar las diferencias conceptuales:* la mayoría de los entrevistados concuerda en que existen divergencias conceptuales entre las diferentes organizaciones. Para superarlas, hay dos posibilidades: a) poner las diferencias sobre la mesa y aceptarlas; b) hacer de lado las divergencias y encontrar puntos en común para formar acuerdos con base en ellos. Es importante recalcar que a algunos entrevistados les preocupa que cada participante tenga definiciones distintas de los conceptos. Por lo que uno de ellos sugirió que cada uno explique y defina qué entiende por determinados conceptos y aunque no se llegue a un consenso parta el diálogo con una misma base.

- *Situación de emergencia*: una situación agravada de violencia y de violación a los derechos humanos puede actuar como catalizador y facilitar la construcción de acuerdos entre los participantes.

2. OBSTÁCULOS

Coincidencias entre entrevistados de academia y OSCs:

- *Diferencias entre organizaciones*. El principal obstáculo mencionado por las personas entrevistadas es la falta de puntos coincidentes (conceptos, puntos de vista o metas) entre organizaciones. Algunas afirman que dentro de la sociedad civil hay mucha resistencia y polarización y unas pocas consideran que realmente no hay puntos de coincidencia. No obstante, algunas personas entrevistadas opinan que sí hay coincidencia en aspectos generales (por ejemplo, la participación activa de la sociedad civil y la crisis de seguridad que enfrenta México), y que las divergencias surgen en el cómo se van a resolver estos problemas.
 - “Sería estratégico si hay un esfuerzo de acercamiento entre ambos tipos de organizaciones, pero hay que poner sobre la mesa las posturas, porque no podemos hacer una estrategia en conjunto con una organización que se pronuncia a favor de la pena de muerte, por ejemplo”.
 - “La manera en que se define el problema es tan distinto que por más que otras organizaciones expliquen su postura o su perspectiva no estaré de acuerdo.”
 - “Hay una desvinculación entre la vieja escuela de derechos humanos, enfocada en lo político, y la nueva generación de defensores, quienes se concentran en cuestiones técnicas”.
- *Protagonismos*. El protagonismo de ciertas organizaciones puede obstaculizar la construcción de acuerdos.
- *Medios de comunicación*: No saber manejar a los medios, pues las personas entrevistadas consideran que éstos han adquirido un papel crucial en la toma de decisiones. Asimismo, las personas entrevistadas consideran que un evento ajeno al diálogo puede desviar la atención de los participantes.

“Los medios son parte de la construcción ideológica del país y muchas veces educan al ciudadano: lo que ellos digan que es bueno la gente lo verá bueno y viceversa”.

“La noticia más reciente es a la que todos le pondrán atención”.

Obstáculos identificados solamente por academia:

- La falta de capacitación y/o información de las organizaciones civiles.
- *Temor a ser manipulados*: varios actores temen que las organizaciones líderes manipulen los objetivos y los intereses del diálogo.

Obstáculos identificados solamente por OSC

- *Centrarse en los detalles:* a decir de las personas entrevistadas, si la sociedad civil es demasiado perfeccionista, será muy difícil alcanzar un consenso.

“Mientras más nos vayamos a los detalles es más difícil el consenso”.

- Desinterés y falta de voluntad y optimismo.
- *Falta de credibilidad de algunas asociaciones:* las personas entrevistadas consideran que un obstáculo para el diálogo puede ser la falta de identificación o credibilidad de algunas asociaciones de la sociedad civil. Esta falta de credibilidad puede ser influida por el hecho de que algunas organizaciones son apoyadas financieramente por autoridades.
- Falta de recursos económicos de las asociaciones para acudir a las reuniones de diálogo.
- *Ausencia de canales de comunicación con las autoridades:* otro obstáculo identificado por las personas entrevistadas es la creencia de que los resultados obtenidos en los diálogos no tendrán impacto al no existir una vía a través de la cual hacerlos llegar a las autoridades de seguridad pública.
- Falta de flujo de información entre las organizaciones.

3. INCIDENCIA EN EL PROCESO LEGISLATIVO

Para este apartado se entrevistaron a personas de los sectores académico, OSC y Legislativo.

Condiciones que pueden facilitar la incidencia

Los sectores identificaron nueve condiciones que pueden facilitar la incidencia de la agenda de la sociedad civil en el proceso legislativo. No todos los sectores identificaron las mismas condiciones, aunque sí hay varias coincidencias. A continuación se enlistan las condiciones que fueron identificadas por los tres sectores entrevistados.

Coincidencias entre academia, OSC y legisladores

- *Cohesión entre una amplia coalición de organizaciones en torno a una agenda estratégica:* las personas entrevistadas consideran importante que las organizaciones estén unidas y que presenten una agenda concreta (poco puntos, estratégica, bien construida y consensada).

“Es mucho más probable que el Congreso, y el gobierno en general, sean receptivos a iniciativas de coaliciones amplias que a iniciativas de una persona o de una sola organización”.

“Una agenda demasiado extensa se cae”.

- *Momento oportuno:* las personas entrevistadas consideran que la agenda debe presentarse en el momento coyuntural adecuado para que ésta tenga incidencia en el proceso legislativo. También es importante asegurar que la propuesta sea lo suficientemente flexible para adaptarse a los escenarios del momento y a las prioridades del legislativo.

Algunos entrevistados de los sectores OSC y legislativo coincidieron en que el momento para presentar la agenda es ahora por la dimensión que ha alcanzado la inseguridad en el país:

“El Congreso está sensibilizado y receptivo”.

Coincidencias entre OSC y legisladores

- *Pluralidad*: evitar que la agenda se partidice. Las personas entrevistadas consideran importante acercarse a los coordinadores parlamentarios y diputados de todos los partidos.
- *Involucrar al Poder Legislativo*: las personas entrevistadas consideran importante involucrar en el proceso al Poder Legislativo, para que éste coincida con la agenda legislativa.
- *Presencia en el legislativo*: las personas entrevistadas consideran necesario que las organizaciones estén constantemente en el Congreso de la Unión y aprovechar las diversas redes de cada organización para darle seguimiento a la agenda una vez que ésta sea presentada.

Condiciones identificadas solamente por legisladores

- *Posicionamiento de la agenda*: acercarse a los medios de comunicación para posicionar el tema y crear opinión pública. Las personas entrevistadas también consideran importante aprovechar las redes sociales para difundir la agenda.
- *Apertura del gobierno frente a la sociedad civil organizada*: varias personas entrevistadas consideran que si las autoridades y el legislativo no están comprometidas con las necesidades de la sociedad civil organizada, o no abren canales de comunicación con ésta, no se podrá lograr el impacto deseado.

Condiciones identificadas solamente OSC

- *Prestigio de las organizaciones*: las personas entrevistadas consideran que una organización poderosa puede abrir muchas puertas.
- *Acercamiento con el sector empresarial*: las personas entrevistadas lo consideran importante pues es un sector con mucho poder de influencia.

“Hay que ver quien toca la puerta del Legislativo y en qué momento”.

Condiciones que pueden restarle impacto a la agenda de sociedad civil

El sector académico considera que la agenda puede perder impacto si no se cumplen las condiciones que mencionó en el apartado anterior, es decir, la cohesión de las organizaciones en torno a una agenda estratégica y presentar la agenda en el momento apropiado. Además de éstas, los entrevistados de los sectores OSC y legislativo también identificaron otras condiciones que pueden restarle impacto a la agenda de sociedad civil:

Coincidencias entre OSC y legisladores

- *Intereses y poderes fácticos*: una condición que puede restarle impacto a la agenda pueden ser los intereses que se van a ver afectados ante la posibilidad de cambio del statu quo.
- Protagonismos y falta de coordinación entre la sociedad civil.

Condiciones identificadas solamente por OSC

- Convocatoria restringida y poco plural.
- *Desinterés del Poder Legislativo:* las personas entrevistadas temen que se convoque a los legisladores para presentar la agenda y que envíen a sus asesores.

4. ACTORES Y DOCUMENTOS

A continuación se presentan las personas que fueron mencionadas por las y los entrevistados como actores que deberían participar en el diálogo:

NOMBRE	NÚMERO DE VECES QUE FUERON MENCIONADAS
Alberto Capello	1
Alejandro González (Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Michoacán)	1
Alejandro González Alcocer	1
Alejandro Martí	3
Alejandro Zapata	2
Ana Laura Magaloni (CIDE)	4
Arturo Valenzuela	1
Arturo Yáñez	1
Azún Candina Palomar	1
Blanca Heredia	1
Carlos Flores	1
Carlos Nataren	1
Carlos Requena (Barra Mexicana de Abogados)	1
Carlos Ríos	2
Carlos Rodríguez Ajenjón (CONADIC)	1
Carlos Silva	2
Catherine Mendoza Bautista (Instituto de Formación Profesional PGJDF)	1
César Camacho	2
Claudio Tapia	1
Consuelo Morales	1
Edgar Muhar Kuri	1
Edgardo Buscaglia	1
Eduardo Galeano	1
Elena Azaola	3
Elena Poniatowska	1
Eliodoro Araiza	1
Emilio Álvarez Icaza	2
Emilio Rabasa	1
Emilio Velázquez	1
Enrique Ochoa Reza (TRIFE)	3

Ernesto Canales	1
Ernesto López Portillo	2
Fabián Sánchez Matus (IDHEA)	1
Felipe Borrego	1
Fernando Tenorio Tagle	1
Francisco Muñoz Conde	1
Gerardo Laveaga (Director del INACIPE)	2
Guillermo Zepeda Lecuona	4
Gustavo Fondevilla (CIDE)	2
Isabel Miranda de Wallace	1
Jorge Chabat	1
Jorge Nieto	1
Jorge Tello Peón (Secretario Ejecutivo del SNSP)	1
José Antonio Ortega	1
José Miguel Vivanco (HRW)	1
Juan Carlos Gutiérrez	1
Juan Pardinas IMCO	1
Julio Hernández Pliego (Ilustre Colegio de Abogados)	1
Laura Rejón	1
Lucía Damberg	1
Lucía Ramos Lira	1
Luis Astorga	1
Luis de la Barrera	1
Luis González Plascencia	1
Luis Rubio (El Universal)	1
Luz Estela Castro	1
Manlio Fabio Beltrones	1
Marcelo Bergman (CIDE)	3
Margarita Griesbach (ODDI)	1
Maria Elena Morera	1
María Eugenia Suárez	1
Mario Luis Fuentes (CEIDAS)	1
Miguel Carbonell	2
Miguel Carlos Alessio Robles Landa (Consejero Jurídico de la Presidencia)	1
Miguel Sarre (ITAM)	3
Moisés Moreno	1
Mónica Serrano	1
Oscar Correas (UNAM)	1
Pedro Joaquín Coldwell	1
Pedro José Peñaloza	1
Rafael Heredia	1
Raúl Safaroni	1
René González de la Vega (Instituto Nacional de Ciencias Penales)	1
René Jiménez Ornelas	1
Rodolfo Campos	1
Rodolfo Félix Cárdenas (ex Procurador de Justicia del DF)	1
Rodrigo Gutiérrez	1
Rosario Ibarra Piedra	1

Samuel González Ruiz	3
Santiago Creel	2
Sergio Elías Gutiérrez	1
Sergio García Ramírez (ex Procurador General de la República)	1
Sergio Zermeño	1
Verónica Martínez	1
Víctor Círigo	1
Yeidckol Polenvsky	1

A continuación se mencionan las instituciones y organizaciones que también deberían ser tomadas en cuenta:

INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES MENCIONADAS
Amnistía Internacional México
Asociaciones de abogados
Asociaciones u organización de Cd. Juárez
Cauce Ciudadano
Centro de Derechos Humanos de las Mujeres
Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé (San Cristóbal de las Casas)
Centro de Derechos Humanos Tlachinollan
Centro de Estudios Fronterizos y Promoción de Derechos Humanos
Comisión de Solidaridad y defensa de los Derechos Humanos (Sierra Tarahumara)
Consejería Jurídica de la SEGOB
Fundación Colosio
Fundación Heberto Castillo Martínez
Fundación Rafael Preciado
Mesa de Mujeres de Ciudad Juárez (www.mesademujeresjuarez.org)
México Unido Contra la Delincuencia
Organizaciones de víctimas
Organizaciones empresariales
Red por los Derechos de la Infancia en México (RDIM)
Save the Children

Además de los anteriores, las personas entrevistadas consideran que es importante para el proceso entrevistar o invitar a: jueces, jefes delegacionales, académicos, educadores, antropólogos, psicólogos, presidentes de las comisiones relevantes al tema en el Congreso, presidentes de tribunales, policías de los tres niveles de gobierno (no los jefes si no los cuerpos), ministerios públicos que no hayan sido nombrados por la Procuraduría, representantes de OSC relacionadas con el tema fuera del DF, universidades, Consejos Ciudadanos de la PGR, Comisiones Públicas de Derechos Humanos, Secretaría de Seguridad Pública, representantes de instituciones internacionales que defiendan los derechos humanos y jóvenes.

- “*Lost in transition*” de Amnistía Internacional
- “Mujeres frente al poder militar” (El Universal, 20/04/2010) de Regina Tamés Noriega. <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/48050.html>
- CEIDAS. Diagnósticos de las condiciones de vulnerabilidad que propician la trata de personas en México.
- *Crimen sin castigo* de Guillermo Zepeda Lecuona.
- Documental “Se presume culpable” de Roberto Hernández y Negrete.
- Documento de partida de María Elena Morera en México Unido Contra la Delincuencia.
- Documentos que hablen de experiencias de cambio exitosos.
- Encuestas de victimización y penitenciarias.
- Encuestas del CIDE sobre reclusorios.
- Estudio de la policía en la zona metropolitana de Guadalajara de David Shirk
- INCIPE, *Guardia Nacional y Policía: dos problemas de seguridad en México*.
- Indicadores de desempeño de seguridad pública y policial.
- Las leyes que en materia de Seguridad Pública y Derechos Humanos han creado otros países con miras a solucionar la problemática.
- Las reformas constitucionales en materia de Seguridad Pública, Justicia Penal y Derechos Humanos.
- México Evalúa (indicadores)
- Minuta de derechos humanos de la Cámara de Diputados.
- Publicación sobre el uso de la fuerza de los cuerpos de seguridad pública.
- Textos de Emilio García Méndez, Tiffer y Luis González Plasencia.
- Tratados internacionales en la materia.
- Un contexto del contenido de las leyes que actualmente operan en materia de Seguridad Pública y Derechos Humanos.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para este estudio fueron entrevistados una gran diversidad de actores incluyendo a expertos de diversas disciplinas, funcionarios públicos de distintos ámbitos de gobierno, legisladores de distintos partidos políticos y organizaciones sociales con orígenes ideológicos y objetos sociales muy diversos (fortalecimiento democrático, derechos humanos, transparencia, participación ciudadana, atención a víctimas del delito, competitividad económica, discriminación, educación para la paz, entre otras).

A pesar de la diversidad, los entrevistados de los tres sectores expresaron opiniones coincidentes en varios asuntos relativos a la problemática de seguridad pública y su relación con el respeto a los derechos humanos. También se identificaron temas de interés compartido para la integración de una agenda legislativa construida desde la sociedad civil. Por otra parte, las divergencias que se identificaron tienen que ver sobre todo con la estrategia para hacer frente al crimen organizado y con el impacto de dicha estrategia en los derechos humanos.

A continuación se detallan las principales coincidencias y divergencias identificadas como resultado de las entrevistas, así como un modelo que se propone para integrar las diferentes perspectivas. Por último, se presentan recomendaciones para dialogar y consensar una agenda legislativa, desde la sociedad civil, que incida en la construcción de acuerdos legislativos efectivos, legítimos y estables en materia de seguridad pública con un enfoque de derechos humanos.

1. COINCIDENCIAS

Las diez principales coincidencias que se identificaron en las entrevistas son:

- Disposición al diálogo y sentimiento de urgencia sobre la necesidad de generar consensos en torno a una política pública integral en materia de seguridad.
- Coincidencia a nivel discursivo en la estrecha vinculación entre seguridad pública y derechos humanos. No se puede lograr lo uno sin lo otro.
- Crítica generalizada a la falta de integralidad en las políticas públicas en materia de seguridad y preocupación frente al “enfoque reactivo/ represivo” o “populismo punitivo” que prevalece, en la perspectiva de los entrevistados, en todos los ámbitos y niveles de gobierno. Este enfoque privilegia la persecución del delito, el encarcelamiento y la imposición de sanciones más severas, así como el uso de un enfoque policiaco, por encima de la prevención del delito, la reinserción social de los delincuentes y el uso de la política social, de salud y educativa para atacar las causas de raíz. En lugar del concepto de “seguridad pública”, varios entrevistados proponen conceptos como “seguridad humana” o “seguridad ciudadana” como más apropiados para enmarcar la problemática desde un enfoque integral.
- Importancia de contar con mecanismo para planear, monitorear y evaluar la política pública. Se enfatiza la falta de información empírica como base para la planeación y la desvinculación que existe entre la fiscalización, la planeación y la asignación presupuestal.
- Urgencia de depurar, capacitar, dotar de prestaciones y reconocer derechos, profesionalizar y monitorear a la policía a fin de asegurar eficacia en la persecución del delito, capacidad de coadyuvar en la prevención, pericia en las investigaciones policiales, dignificación de la profesión, compromiso y respeto a los derechos humanos en el actuar de la policía, así como rendición de cuentas y colaboración con la ciudadanía.
- Preocupación por el sistema penitenciario como “escuela del crimen”.
- Énfasis en la trascendencia de la reforma penal y la urgencia de avanzar en su implementación. En particular, se subraya la necesidad de contar con recursos para su implementación así como de difundir los alcances e importancia de la reforma entre la ciudadanía.
- Preocupación por la utilización política del tema y falta de coordinación horizontal y vertical, en detrimento del interés público.
- Importancia de la participación ciudadana, articulada, para ejercer presión sobre los tomadores de decisiones y para colaborar en el diseño e implementación de las estrategias para enfrentar la inseguridad pública.
- Urgencia por enfrentar la corrupción en todos los niveles y ámbitos del gobierno y de la sociedad. Para ello se enfatiza la necesidad de promover una cultura de la legalidad y de abatir la impunidad para asegurar que las violaciones a la ley tengan consecuencias.

2. DIVERGENCIAS

No se detectaron diferencias significativas entre sectores. Sin embargo, ciertos temas dividen a todos los sectores en opiniones contrastantes. Las cuatro divergencias más claras que se detectaron entre las personas entrevistadas son las siguientes:

- Diferencias sutiles pero significativas sobre la intensidad con que se deben proteger los derechos humanos de los potenciales delincuentes, particularmente los de aquellos vinculados con el crimen organizado. En concreto, algunos entrevistados perciben que las medidas cautelares como el cateo sin orden de aprensión, el arraigo o la interrupción de comunicaciones, son necesarias para combatir al crimen organizado y están a favor de los cambios constitucionales que avalan este tipo de medidas. Para otros, estas medidas pueden generar violaciones no justificadas de los derechos humanos, por lo que es necesario fortalecer contrapesos. Finalmente, otros más opinan que estas medidas nunca debieron legalizarse, pues violentan los derechos humanos y convenciones internacionales que México ha suscrito en la materia. Del mismo modo, gran parte de los entrevistados opinan que la policía debe

comprometerse y sujetarse a los límites que impone el pleno respeto a los derechos humanos en su actuar. En contraste, un entrevistado plantea que es necesario que expertos en policía adapten el discurso de los derechos humanos a la realidad que enfrentan los policías en las calles, cuando están combatiendo criminales poderosos y con más recursos que ellos. De lo contrario, la exigencia de respetar los derechos humanos constriñe el actuar de los policías y los lleva a rechazar el discurso.

- Importancia que se le otorga al combate al narcotráfico y el crimen organizado. Mientras que algunos entrevistados opinan que es un error poner al narcotráfico en el centro de la política pública en materia de seguridad, pues “el 90% de los delitos son del fuero común”, otros opinan que el crimen organizado es la principal amenaza a la seguridad pública por la psicosis que genera la violencia asociada al narco y por la infiltración del crimen organizado en las instituciones encargadas de la seguridad y la procuración de justicia.
- Conveniencia y legalidad de tener al ejército en las calles. Para algunos entrevistados, involucrar al ejército es un error rotundo que ha generado más violencia, mayor inseguridad pública y violaciones a los derechos humanos. Otros afirman que se tuvo que recurrir al ejército por ser la opción “menos mala”, o tal vez la “única opción”, para enfrentar al crimen organizado, pues la policía había sido incapaz de hacerlo y estaba completamente infiltrada. En este sentido, algunos destacan la confiabilidad, profesionalismo, equipamiento y el menor grado de corrupción que existe entre las fuerzas armadas. Por otro lado, para algunos entrevistados es ilegal que el Ejército esté haciendo labores de seguridad pública, mientras que algunos opinan que esto sí está dentro del marco legal vigente.
- Conveniencia de tener una policía única o 32 estatales. Algunos entrevistados subrayan que una policía desarticulada es corruptible e incontrolable y por ello la necesidad de unificar a la policía. Para este grupo, las policías municipales son las más ineficaces y corruptas, por lo que convendría integrarlas en una sola o en 32 policías estatales. En cambio, otros entrevistados advierten que en una sociedad tan diversa sería inadecuado contar con una policía única y subrayan la importancia de fortalecer a la policía municipal, que es la policía de proximidad que debe actuar conforme a las necesidades locales y en colaboración con la ciudadanía. Quienes están en contra de la unificación también argumentan que es peligroso darle tanto poder a una sola o a 32 corporaciones, sobre todo en un contexto de falta de rendición de cuentas. Un tercer grupo de entrevistados propone buscar un modelo mixto que asegure mayor coordinación pero que garantice proximidad con la policía y adecuación de las estrategias a las realidades locales.

3. RESUMEN DE HALLAZGOS SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA Y DERECHOS HUMANOS:

Los entrevistados compartieron puntos de vista muy diversos sobre la problemática de seguridad pública y su vinculación con el respeto a los derechos humanos. Esta sección busca enfatizar la naturaleza predominantemente complementaria de estas narrativas y propone integrarlas en un sólo mapa que describa la problemática desde un enfoque sistémico. Se trata de un ejercicio de articulación y síntesis. Es importante señalar que las flechas en los diagramas no representan vínculos causa-efecto empíricamente probados; representan las relaciones que los entrevistados proponen explícita o implícitamente en sus narrativas. No se pretende que todos los entrevistados estén de acuerdo con todos los vínculos incluidos en el mapa, pero sí que todos vean su perspectiva reflejada en él.

Las causas de la inseguridad

Entrevistados de todos los sectores coinciden en relacionar la creciente percepción ciudadana de **inseguridad pública** con mayores índices de **criminalidad**, con un aumento en el uso de la **violencia** como vía para resolver conflictos o con ambos. A su vez, como ilustra la figura 1, el aumento en la **criminalidad** se relaciona con alguno o varios de los siguientes factores:

- **Impunidad** frente a los actos delictivos de los ciudadanos y frente a los actos de corrupción de las autoridades en todos los niveles y ámbitos de gobierno.
- **Ruptura del tejido** social en grandes urbes, particularmente aquellas con altos índices de migración.
- **Cultura de la ilegalidad** que permea a todas las instituciones y a la ciudadanía en general. Se habla de una falta de compromiso por parte de los mexicanos con el cumplimiento de la ley.
- **Desigualdad** creciente entre unos pocos con muchos privilegios y una gran mayoría que vive en la pobreza, aunado a una **falta de oportunidades** de generación lícita de ingresos, misma que va en aumento como resultado de la crisis económica mundial y nacional.
- Una altísima **rentabilidad del narcotráfico**, el crimen organizado y actividades relacionadas. La rentabilidad del narcotráfico se vincula con el consumo de drogas en EU y en México.

Por su parte, la **violencia** también se vincula con la **impunidad** y con la **ruptura del tejido social**, así como con:

Una **cultura autoritaria y/o machista** donde se recurre rutinariamente al poder, la jerarquía y/o la violencia para resolver conflicto.

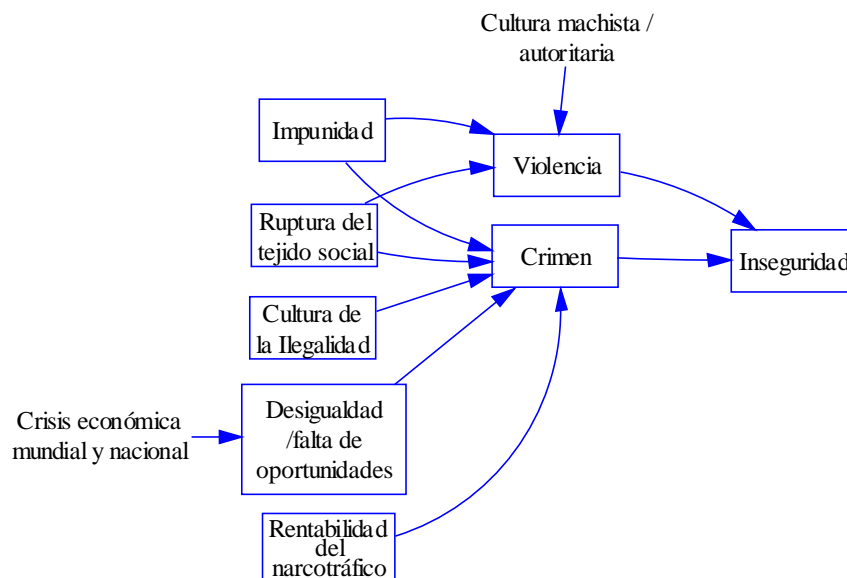


Figura 1

Además, todos estos factores forman parte de un complejo sistema de interacciones que puede sintetizarse en cuatro círculos viciosos que se describen a continuación.

A. Políticas públicas incoherentes y con visión de corto plazo.

Como se ilustra en la figura 2, el incremento en la inseguridad se relaciona con una mayor **presión ciudadana y de poderes fácticos** (ej. medios de comunicación, el gobierno de Estados Unidos, etc.) para abatir el crimen, a la cual se atribuye un aumento en los recursos públicos para políticas de seguridad. Si estos recursos se emplearan en políticas efectivas, se estarían atacando las raíces del aumento en el crimen, la violencia y la inseguridad. Sin embargo, el predominio de **intereses político-electorales**, la **falta de coordinación entre agencias y niveles de gobierno**, la

falta de fiscalización y rendición de cuentas, la **poca participación ciudadana** y una **concepción limitada de seguridad pública**, son factores que –en su conjunto- impiden que el aumento en recursos públicos tenga el impacto que demanda la ciudadanía. Por el contrario, dicho aumento sólo se traduce en más **políticas públicas incoherentes y con visión de corto plazo**. Esta deficiencia en materia de políticas públicas explica la persistencia de **sistemas de seguridad y procuración de justicia ineficaces y corruptos** -incapaces de abatir la impunidad-, a la vez que impide atacar problemáticas de raíz como la **ruptura del tejido social**, la **cultura de la ilegalidad**, la alta **rentabilidad del narcotráfico**, la **desigualdad y falta de oportunidades**. El resultado es que se perpetúan también los altos índices de criminalidad y violencia.

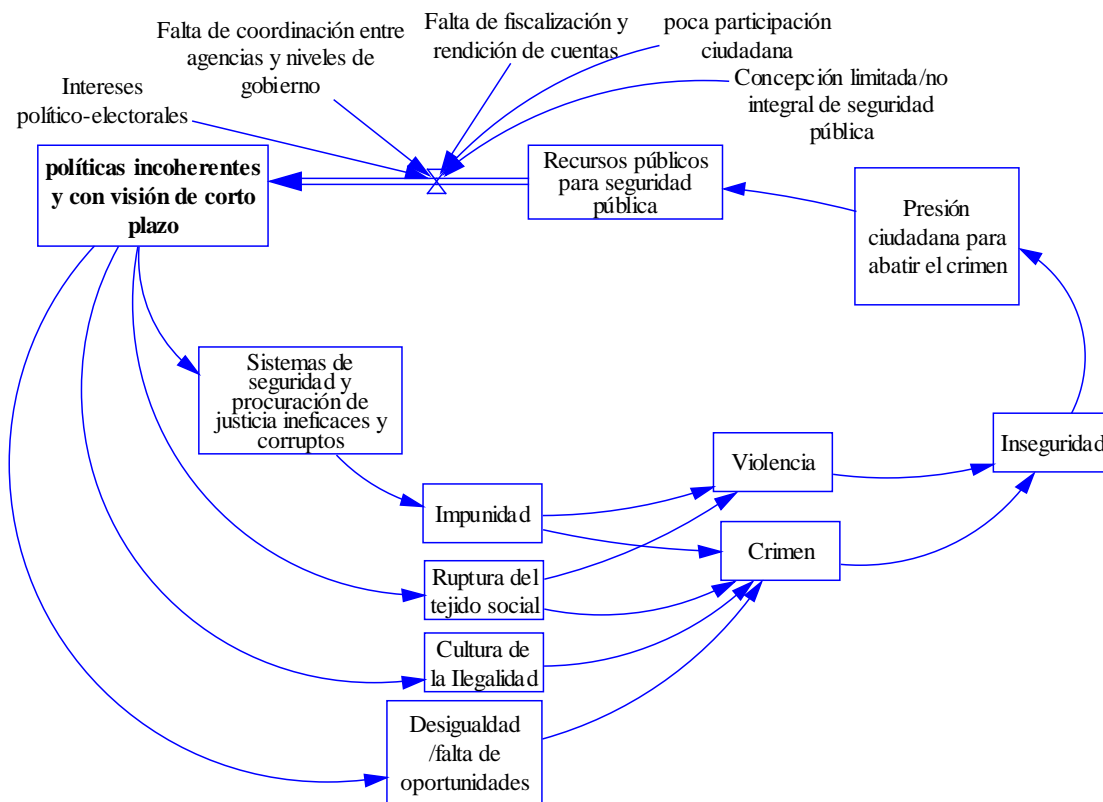


Figura 2¹⁶

B. Violencia y violación a los derechos humanos.

La **presión ciudadana y de poderes fácticos para abatir el crimen** se da en un contexto que varios entrevistados describen como dominado por una **cultura autoritaria y/o machista** donde los políticos y autoridades caen fácilmente en el **populismo punitivo**¹⁷. De este modo, la presión por abatir el crimen se traduce en un aumento en el **uso de la fuerza por parte del Estado**, incluyendo un incremento en penas por la comisión de delitos, mayor presencia de la policía, la

¹⁶ Las flechas sencillas simbolizan una relación causa-efecto directa entre los conceptos. Las flechas dobles con dos triángulos en medio representan relaciones mediadas por una o varios factores. Estos factores “mediadores” se incluyen con una flecha dirigida a los dos triángulos de la flecha doble.

¹⁷ Prácticas o políticas que consisten en generar la percepción de que se está haciendo un esfuerzo por castigar a los delincuentes, sin que se ataquen las verdaderas causas de la inseguridad.

inclusión del ejército en tareas de seguridad pública, y un aumento en el uso de medidas cautelares como el arraigo y la prisión preventiva. Algunos entrevistados enfatizan que este incremento en el uso de la fuerza es necesario para reducir la **impunidad** (como ilustra la flecha roja horizontal en la figura 3) y así atacar una de las causas de raíz de la **violencia** y el **crimen**. Sin embargo, otros entrevistados coinciden en señalar que el aumento en el uso de la fuerza está generando más **violencia** en las calles, contribuyendo directamente con el aumento en la **inseguridad**. También preocupa que la estrategia de combate al crimen organizado, en un contexto de **contrapesos débiles** frente al actuar del ejército y la policía, esté generando mayores **violaciones a los derechos humanos**, lo cual a su vez genera mayor **inseguridad** para los actores afectados. Al mismo tiempo, estas violaciones incrementan la **desconfianza hacia las autoridades**, con lo cual se afianza la **cultura de la ilegalidad** y se genera una **presión ciudadana en contra del uso de la fuerza**. Esta presión le resta legitimidad a la estrategia del Poder Ejecutivo (incluyendo un desgaste de la credibilidad del Ejército) y le resta respaldo popular al uso de la fuerza pública por parte del Estado.

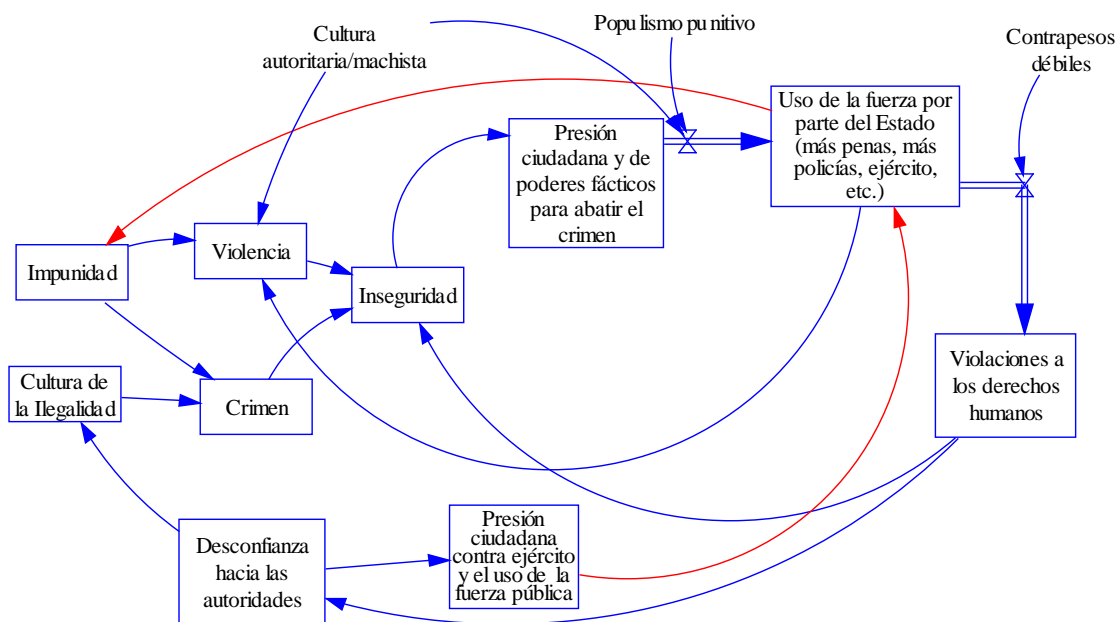


Figura 3¹⁸

C. Corrupción y crimen organizado.

Varios entrevistados enfatizan que el **crimen** organizado está infiltrando a todo el **sistema de seguridad y procuración de justicia**, generando mayor corrupción e ineficacia de estas instituciones y, por ende, agravando la problemática de **impunidad**. Ante el aumento de la impunidad crece la **desconfianza hacia las autoridades** entre los ciudadanos, con lo cual también se afianza la **cultura de la ilegalidad**. Todo ello dibuja otro círculo vicioso en el cual se agrava la problemática de inseguridad.

¹⁸ Las flechas sencillas simbolizan una relación causa-efecto directa entre los conceptos. Las flechas dobles con dos triángulos en medio representan relaciones mediadas por una o varios factores. Estos factores "mediadores" se incluyen con una flecha dirigida a los dos triángulos de la flecha doble.

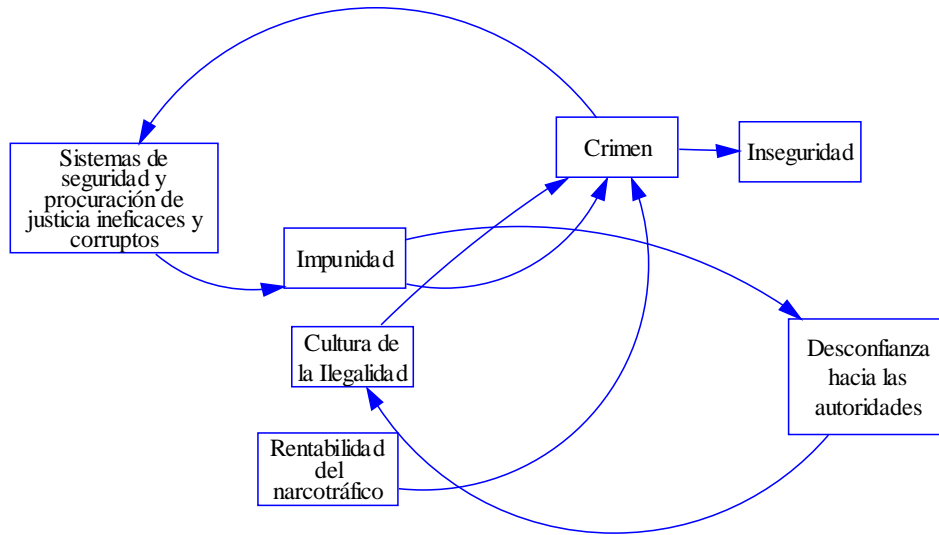


Figura 4

D. Sistema penitenciario como escuela del crimen.

El aumento en el **uso de la fuerza por parte del Estado** incluye un incremento en el número de detenidos y presos, lo cual agrava la situación de sobresaturación de las prisiones, donde delincuentes menores e individuos en prisión preventiva conviven con miembros del crimen organizado, aprenden de ellos y se suman con frecuencia a sus redes. Aunado a esto, el nivel de corrupción al interior de los penales permite que se reproduzcan las mismas acciones delictivas que se están tratando de combatir fuera, estas desarrolladas tanto por el personal de los penales como por los mismos internos (ejemplo tráfico de drogas, tráfico de influencias, homicidios, extorsiones telefónicas, etc.). El actual sistema penitenciario se describe por varios entrevistados como incapaz de reinsertar o readaptar, violatorio de derechos humanos y generador de mayor crimen, con lo cual contribuye al fenómeno de **ruptura del tejido social**, limita las **oportunidades** de generación lícita de ingreso de los presos y sus familias, y afianza la **cultura de la ilegalidad**. En resumen, el **sistema penitenciario** es visto como **escuela del crimen**, de manera que el incremento en el número de presos incrementa la **violencia**, aumenta los índices de **criminalidad** y genera mayor **inseguridad**.

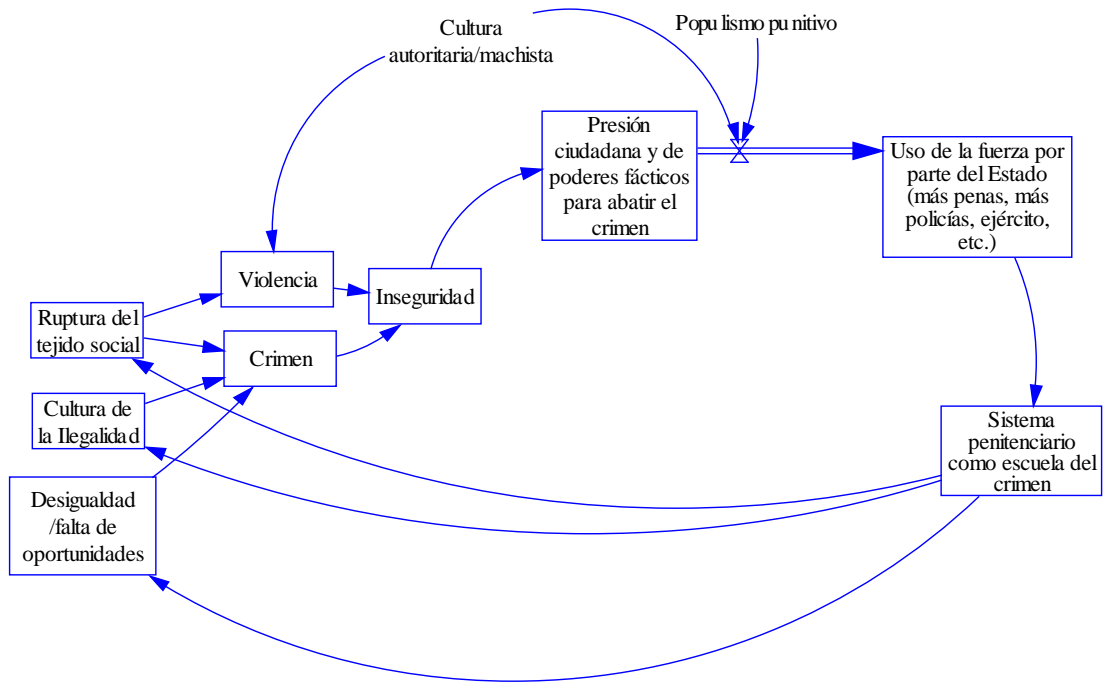


Figura 2¹⁹

Por último, la figura 6 presenta el mapa sistémico en su conjunto. Este diagrama no incluye nuevos conceptos, sólo integra los cuatro círculos viciosos descritos anteriormente, en un solo esquema.

¹⁹ Las flechas sencillas simbolizan una relación causa-efecto directa entre los conceptos. Las flechas dobles con dos triángulos en medio representan relaciones mediadas por una o varios factores. Estos factores "mediadores" se incluyen con una flecha dirigida a los dos triángulos de la flecha doble.

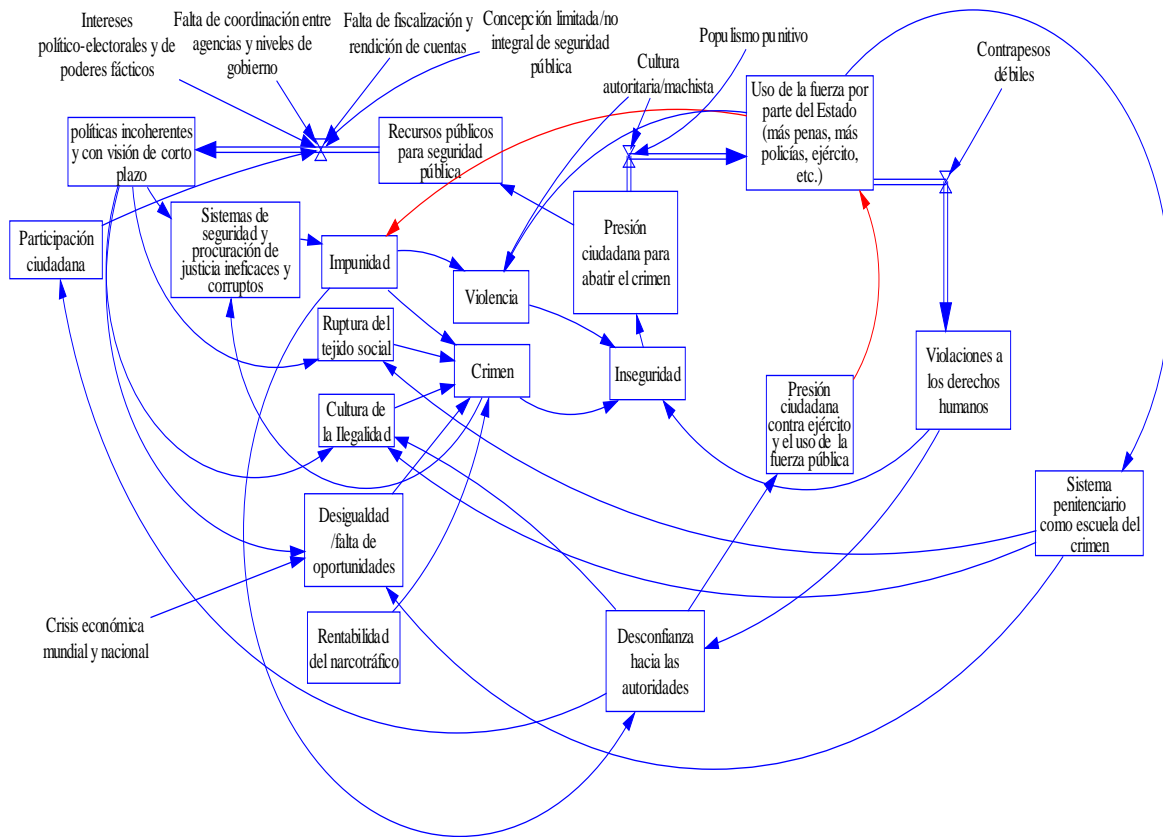


Figura 6²⁰

3. RECOMENDACIONES

Con base en las entrevistas y en las mejores prácticas internacionales en diálogo multi-actor y construcción de consensos ²¹, el Centro de Colaboración Cívica plantea las siguientes diez recomendaciones para el proyecto de Diálogo sobre Seguridad Pública con enfoque de Derechos Humanos:

²⁰ Las flechas sencillas simbolizan una relación causa-efecto directa entre los conceptos. Las flechas dobles con dos triángulos en medio representan relaciones mediadas por una o varios factores. Estos factores “mediadores” se incluyen con una flecha dirigida a los dos triángulos de la flecha doble.

²¹ Véase Bettye Pruitt and Phillip Thomas, *Democratic Dialogue – A Handbook for Practitioners* (New York: United Nations Development Programme-Institute for Democracy and Electoral Assistance-Organization of American States, 2007); Fundación Cambio Democrático, *Manual de Construcción de Consenso: Los Procesos Colaborativos* (Buenos Aires: Fundación Cambio Democrático, 2003); Lawrence Susskind, Sarah McKernan and Jennifer Thomas-Larmer (eds.), *The Consensus Building Handbook. A Comprehensive Guide to Reaching Agreement* (London: Sage Publications, 1999); y Janet L. Murdock, Mery Rodríguez, Mara Hernández, Fabricio Brodziak, Delia Herrin, Jared Ordway y Luis Guerrero, *Diálogo Multi-actor y Construcción de Consensos en el Proceso Legislativo. Mejores Prácticas internacionales en Diseño y Facilitación* (México: Centro de Colaboración Cívica, 2008).

- Aprovechar la ventana de oportunidad que se abre el próximo periodo de sesiones debido a que la seguridad pública es un tema prioritario en la agenda legislativa y los legisladores expresaron un interés claro en trabajar con la sociedad civil para construir una agenda.²²
- Asegurar que los participantes y los resultados del diálogo reflejen dos principios esenciales: inclusión de la pluralidad de perspectivas y calidad técnica de las propuestas.
- Establecer reglas claras para el diálogo que aseguren plena participación y deliberación de calidad.
- Contar con un equipo de facilitadores profesionales y neutrales que diseñen y conduzcan las sesiones de diálogo, en colaboración con el Grupo Convocante.
- Promover la búsqueda de consensos.
- Centrar el diálogo en torno a una agenda estratégica y claramente definida, basada en las prioridades detectadas en las entrevistas, y orientada a romper con los círculos viciosos que se describen en el mapa sistémico.
- Invitar a las sesiones de diálogo a legisladores clave de las tres principales fuerzas políticas, que hayan expresado interés en participar durante las entrevistas, a fin de que se comprometan con el proceso e impulsen sus resultados en el Congreso.
- Nutrir el diálogo con información de calidad y con la participación de reconocidos expertos en la materia que contribuyan a generar conocimiento compartido entre todos los participantes y elevar la calidad de la interlocución.
- Asegurar que los participantes escuchen de primera mano la perspectiva de funcionarios públicos en activo para que tengan información sobre lo que se está haciendo y los retos que enfrentan.
- Acordar una estrategia de comunicación masiva. Por un lado datos de la Encuesta Nacional sobre Narcotráfico (junio 2010) realizada por Ipsos-Bimsa,²³ sostienen que el narcotráfico, la inseguridad y la delincuencia representan el principal problema a resolver en el país (47%), mientras que el desempleo se presenta en segundo lugar (18%). Por otro lado datos de Consulta Mitofsky²⁴, calculan que 94.8% de los ciudadanos mexicanos en edad de votar están de acuerdo en aumentar los castigos contra el crimen, 86.8% en establecer la cadena perpetua, 74.8% en imponer la pena de muerte a delitos graves y 73.3% en destinar más dinero para equipar a la policía, como medidas para combatir la delincuencia en el país. Frente a esta realidad, no es de sorprender que las instancias públicas se sientan presionadas para actuar en contra de lo propuesto por los entrevistados, que coinciden en la importancia de políticas públicas integrales, con respeto a los derechos humanos, y que no sigan saturando las cárceles. Los entrevistados son un público informado, con niveles altos de escolaridad y pertenecen a lo que John Paul Lederach llama "líderes medios".

De acuerdo con Lederach²⁵, experto en conflictos sociales y procesos de transformación social, los actores mejor equipados para impulsar procesos de cambio social son los líderes medios, pues tienen nexos con líderes de la cúpula y con los de base.

²² Una manifestación clara del interés de los legisladores fue la rapidez con la que senadores y diputados de los distintos partidos políticos abrieron espacios en sus agendas para conceder entrevistas para este ejercicio.

²³ La encuesta se levantó del 15 al 21 de junio de 2010. Se entrevistaron a 1000 mexicanos mayores de edad con credencial de elector. El estudio se realizó con entrevistas "cara a cara" en vivienda.

²⁴ El levantamiento de la encuesta se realizó del 23 al 28 de febrero de 2007. Se encuestó a 1000 mexicanos mayores de 18 años con credencial de elector. El estudio fue llevado a cabo en viviendas particulares a través de entrevistas "cara a cara" utilizando como herramienta de recolección de datos un cuestionario previamente estructurado. Véase <http://72.52.156.225/Estudio.aspx?Estudio=incremento-penas-delitos-graves> (consultada el 21 de julio de 2010).

²⁵ John Paul Lederach, *Construyendo la Paz en un mundo cambiante: reconstrucción social en tiempos de transición*. USIP. Washington, 1997.

Por lo anterior, el grupo de líderes que participará en el diálogo debe acordar una estrategia para romper con los estereotipos sociales que sustentan el populismo punitivo y generar conciencia sobre los beneficios para el ciudadano de asegurar el respeto a los derechos humanos en el marco de una política de seguridad. Esto es fundamental para apuntalar la agenda que emerja del diálogo y requiere de trabajar en coalición con líderes de opinión y tomadores de decisión de los medios de comunicación.

4. PROPUESTA DE AGENDA TEMÁTICA PARA EL DIÁLOGO

Tomando en cuenta los hallazgos de las entrevistas, el Grupo Convocante al diálogo propone el abordaje de los siguientes temas y subtemas en el proceso de creación de la agenda legislativa:

1. *Reforma de la policía*
 - Principios y estándares mínimos para un modelo de policía reformado.
 - Concepto de la función policial.
 - Sistema de evaluación y rendición de cuentas.
 - Mecanismos de control a las atribuciones de uso de la fuerza y armas de fuego (documentación y transparencia).
 - Elementos básicos de un servicio civil de carrera y prestaciones.
2. *Reforma integral al sistema penitenciario*
 - Mecanismos para racionalizar y organizar el uso de la prisión preventiva.
 - Diseño de sistemas efectivos de penas alternativas a las corporales.
 - Elementos a incluir y/o eliminar de los códigos penales para despresurizar las prisiones.
 - Derechos Humanos de las personas privadas de libertad.
3. *Enfoque integral de políticas públicas*
 - Desarrollo de una propuesta de concepto de seguridad ciudadana moderno, en clave de derechos humanos, para ser insertado en la norma.
 - Componentes básicos para asegurar políticas públicas integrales, modernas y democráticas.
 - Desarrollo de opciones legales para prevenir el delito (Ley General de Prevención del Delito).
4. *Evaluación y rendición de cuentas sobre políticas de seguridad pública.*
 - Uso de mecanismos de información sobre desempeño y eficiencia del gasto durante la aprobación del presupuesto (especial énfasis en el Sistema de Evaluación del Desempeño, los indicadores usados por Hacienda y la revisión oportuna de las cuentas públicas).
 - Incorporación de artículos particulares en el Decreto de Presupuestos sobre obligaciones de publicar información e indicadores sobre Seguridad Pública.
 - Rendición de cuentas del Poder Legislativo para los temas de seguridad y derechos humanos.
 - Activación de los mecanismos de control y rendición de cuentas:
 - Mecanismo de trabajo conjunto con organizaciones de la Sociedad Civil para ejercer las atribuciones de fiscalización previstas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas.
 - Diseño de sistemas de información y el uso periódico y reporte público de los sistemas de control parlamentario (comisiones ordinarias, comisiones especiales, comparecencias y preguntas parlamentarias).
5. *Delincuencia organizada*
 - Elementos de una estrategia efectiva de combate a la delincuencia organizada.
 - Posicionamiento frente a la propuesta de reforma a la Ley de Seguridad Nacional.
 - Contrapesos y racionalización en el uso de medidas procesales: Arraigo, cateo, intervención de comunicaciones

- Lavado de dinero e inteligencia financiera
6. *Sistema de procuración de justicia*
- Principios y estándares mínimos para el proceso de procuración de justicia.
 - Prioridades en la implementación de la reforma constitucional en materia de justicia penal.
 - Mecanismos de evaluación y rendición de cuentas en la investigación criminal.

ANEXO 1

Guión de entrevistas

Nosotros venimos del Centro de Colaboración Cívica, institución cuya misión es contribuir al desarrollo de capacidades de diálogo, colaboración y manejo de conflictos en asuntos de interés público. El Centro ha integrado un equipo de expertos en diálogo y construcción de consensos del cual formamos parte. Este equipo estará fungiendo como facilitador imparcial de un proceso de diálogo para consensar una agenda legislativa en materia de seguridad pública, con un enfoque de derechos humanos.

Este proceso de diálogo está convocado por un colectivo de organizaciones expertas en materia de seguridad pública y derechos humanos: INSYDE A.C., Fundar A.C. México S.O.S., la Red de Especialistas en Seguridad Pública, el CIDE y el Observatorio Juarense de Seguridad Social y Seguridad Pública. Los objetivos del diálogo son: a) generar conocimiento compartido, b) intercambiar perspectivas sobre la problemática y c) identificar coincidencias para integrar una agenda compartida.

Este proceso de diálogo consta de dos etapas. En una primera etapa se convocará a un diálogo entre un grupo plural de organizaciones de la sociedad civil. El objetivo de esta primera etapa será profundizar el conocimiento compartido de estas organizaciones y generar un consenso amplio en torno a una agenda legislativa sobre seguridad pública con un enfoque de derechos humanos. En una segunda etapa, el grupo plural de organizaciones buscará presentar esta agenda ante el poder legislativo federal y solicitará entablar un diálogo con legisladores de las distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso con el objetivo de propiciar la construcción de acuerdos legislativos legítimos, estables y efectivos.

Con el fin de avanzar en la primera etapa de este proceso, las organizaciones convocantes desean conocer la perspectiva de líderes y tomadores de decisiones clave sobre la problemática de seguridad pública en el país y su impacto en materia de derechos humanos. También les interesa conocer sus puntos de vista y posibles recomendaciones para este proceso de diálogo. Es por ello que hemos solicitado esta entrevista con usted. Los resultados de las entrevistas serán integrados en un reporte donde se presentará: a) un resumen de las perspectivas de los entrevistados sobre la problemática, b) una propuesta de áreas temáticas sobre las cuales se podría desarrollar la agenda legislativa de sociedad civil, c) recomendaciones para el proceso de diálogo.

Sus respuestas serán confidenciales, pues nos interesa fomentar un diálogo abierto y franco durante la entrevista. El reporte de las entrevistas presentará las respuestas de los entrevistados, agrupadas por categoría de actores (por ejemplo: academia, OSCs, gobierno, etc.). De esta manera, las respuestas y comentarios de los entrevistados no podrán ser atribuidos a personas en lo individual o a sus cargos.

Si usted acepta esta entrevista, ello no implica ningún tipo de obligación a formar parte de los encuentros.

En relación con la entrevista quisiéramos enfatizar los siguientes puntos:

- ✓ Su participación es voluntaria.
- ✓ Usted puede no responder a cualquiera o todas las preguntas.
- ✓ Usted puede decidir no participar en cualquier momento, sin ninguna consecuencia adversa.
- ✓ Le garantizamos confidencialidad y anonimato sobre todas sus respuestas.

PERSPECTIVA GENERAL SOBRE LA PROBLEMÁTICA

1. ¿Qué lo motivó a aceptar esta entrevista?
2. En su opinión, ¿qué relación existe entre el combate a la inseguridad pública y el respeto a los derechos humanos?
3. Desde su perspectiva, ¿cuáles son los tres principales retos que enfrenta México en materia de seguridad pública?
4. ¿Cuáles son los principales obstáculos para hacer frente a estos retos en materia de seguridad pública y derechos humanos desde el Poder Ejecutivo?, [espere respuesta] ¿desde el Judicial? [espere respuesta] y ¿desde el Legislativo? [espere respuesta] ¿otros retos?
5. ¿Qué actores tienen una perspectiva distinta a la suya en materia de seguridad pública? ¿en qué difieren?
6. Considerando que las principales funciones de Poder Legislativo son: a) la asignación presupuestal, b) fiscalizar y pedir cuentas al Poder Ejecutivo, y c) legislar, si usted [y/o su organización] fuera[n] a elaborar una agenda legislativa en materia de seguridad pública, con un enfoque de derechos humanos, en orden de importancia, ¿qué asuntos incluiría prioritariamente? (mencione los cinco más importantes)
7. ¿Qué temas podrían generar un consenso amplio entre actores de sociedad civil en una posible agenda legislativa en esta materia?

PERSPECTIVA DEL PROCESO DE DIÁLOGO

8. ¿Qué condiciones podrían facilitar el diálogo y la construcción de consensos entre organizaciones de la sociedad civil en materia de seguridad pública con un enfoque de derechos humanos?
9. ¿Qué factores podrían obstaculizar este diálogo?
10. ¿Qué actores debería participar en esta primera etapa?
11. ¿Qué condiciones podrían facilitar que la agenda de sociedad civil tenga incidencia efectiva en el proceso legislativo?
12. ¿Qué factores podrían restarle impacto a esta agenda de sociedad civil?
13. ¿A quién más deberíamos entrevistar?
14. [sólo para entrevistados de sociedad civil] ¿Estaría[n] usted [y/o su organización] dispuesto[a] a participar en un proceso de diálogo para consensar una agenda legislativa de sociedad civil?
15. [sólo para entrevistados de sociedad civil, si su respuesta a la pregunta anterior es afirmativa] ¿Cuánto tiempo dispondría para intervenir en el proceso de diálogo?
16. ¿Qué información o documentos considera que requieren conocer las organizaciones que participen en el diálogo?

ANEXO 2
Personas entrevistadas

ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Nombre	Organización
Emilio Álvarez Icaza	Centro Nacional de Comunicación Social
Eduardo Bohorquez	Transparencia Mexicana
Ernesto Canales	Canales y Socios S.C.
Ernesto Cárdenas	Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE)
Luz Estela Castro	Centro de Derechos Humanos de las Mujeres
Édgar Cortez	Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD)
Alejandro Fontecilla	Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE)
Eduardo Gallo y Tello	México Unido Contra la Delincuencia
Mario Luis Fuentes	Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social
Luis Gárate	Asociación Nacional de Consejos de Participación Cívica
Jorge Hernández	Colectivo por una Política Integral hacia las Drogas (CUPIHD)
Edna Jaime	México Evalúa
Marco Lara	Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE)
Ernesto López Portillo	Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE)
Alejandro Martí	México S.O.S.
Mariana Mora	Fundar: Centro de Análisis e Investigación
Consuelo Morales	Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos (CADHAC)
Moisés Moreno	CEPOLCRIM
Alberto Núñez	Sociedad en Movimiento
Juan Pardinás	Instituto Mexicano para la Competitividad
Miguel Pulido	Fundar: Centro de Análisis e Investigación
Agnieszka Raczynska	Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos
Fabián Sánchez	IDHEAS: Litigio estratégico en Derechos Humanos
Alberto Saracho	Fundación IDEA
Luis Villalobos	Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE)

ACADÉMICOS Y EXPERTOS

Nombre	Organización
Elena Azaola	Red de Especialistas en Seguridad Pública
Guadalupe Barrena	Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)
Martín Gabriel Barrón	INACIPE
José Antonio Caballero	Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)
Carlos Cruz Limón	ITESM
Gustavo Fondevila	Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)
Mónica González	Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
René Jiménez	Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM
Carlos Natarén	Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
Carlos Ríos	USAID
Fernando Tenorio	Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)
Guillermo Zepeda	Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CIDAC)

SECTOR PÚBLICO

Nombre	Organización
Humberto Benítez	Cámara de Diputados (Diputado Federal)
Fernando Castillo	SIEDO (Titular de la Unidad de Mejora de Gestión)
Rafael Estrada	SEGOB (Director de Planeación, Capacitación y Difusión)
Jaime Flores	Suprema Corte de Justicia de la Nación (Secretario de Estudio y Cuenta del Ministro Silva Meza)
Eliana García	Senado de la República (Asesora de la Fracción Parlamentaria del PRD)
Alejandro González	Senado de la República (Senador)
Felipe González	Senado de la República (Senador)
Gral. BGDA. DEM. Ezequiel Carlos Hernández	SEDENA (Subjefe de Doctrina Militar del Estado Mayor de la Defensa Nacional)
Teresa Incháustegui	Cámara de Diputados (Diputada Federal)
Pedro Joaquín Coldwell	Senado de la República (Senador)
Gral. BGDA. J.M. y Lic. Jaime Antonio López	SEDENA (Director General de derechos humanos)
Gral. Brig. DEM. Jesús Gabriel López	SEDENA (Procurador de Justicia Militar)
Enrique Ochoa	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral)
Juan José Olvera	Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal (Magistrado)
Miguel Ontiveros	Instituto de Formación Profesional PGJDF (Coordinador General)
José Luis Ovando	Cámara de Diputados (Diputado Federal)
Mercedes Peláez	CDHDF (Primera Visitadora)
Gral. BRIG. DEM. Luis Cresencio Sandoval	SEDENA (Jefe S-5 (Planes Estratégicos) Estado Mayor de la Defensa Nacional)
Jorge Arturo Yáñez	Instituto de Formación Profesional PGJDF (Investigador)
Alejandro Zapata	Senado de la República (Senador)