



SEGUNDA CONFERENCIA INTERNACIONAL  
**SEGURIDAD CIUDADANA:**  
**LA VÍA CIVIL**

# CONCLUSIONES



## CONCLUSIONES



Los días 21 y 22 de mayo se llevó a cabo la Segunda Conferencia Internacional Seguridad Ciudadana: la Vía Civil. Es el segundo evento que organiza el Foro Mexicano para la Seguridad Democrática, integrado por la Universidad Iberoamericana CDMX-Tijuana, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, a su vez acompañado por la oficina en México de la Alta Comisionada de los Derechos Humanos de la ONU.

El evento, que contó con representantes de la sociedad civil y especialistas provenientes de 7 países, así como miembros de organismos públicos e internacionales de derechos humanos y funcionarios del sector de la seguridad, funcionó como un espacio de reflexión y análisis sobre la historia, las implicaciones, los costos y los desafíos asociados a las políticas de seguridad enfocadas en el uso de la fuerza y en la intervención militar. Fue a la vez un encuentro que dio paso a múltiples propuestas a favor de un paradigma de seguridad que fortalezca las políticas conducidas bajo el liderazgo civil, coherentes con los derechos humanos y sujetas a rendición de cuentas.

La Conferencia antepuso la investigación empírica y la sistematización de la evidencia, enfoque representado por

múltiples especialistas y desde diversas disciplinas científicas. Más allá de toda duda, las políticas centradas en el uso de la fuerza y la intervención militar revelan límites y contradicciones estructurales profundas, en la medida que se han mostrado incapaces de contener las violencias, reducir la delincuencia y las violaciones graves a los Derechos Humanos, así como fortalecer el Estado de Derecho.

El análisis internacional comparado regional enseñó importantes matices, pero es claro que la intervención militar en la seguridad avanza, particularmente incentivada por la construcción de una agenda de riesgos y amenazas que identifica a la delincuencia organizada como un desafío que rebasa las competencias y capacidades de las autoridades civiles.

Los diálogos dieron paso al reconocimiento de los contra incentivos al fortalecimiento del sector civil de la seguridad, derivados del acrecentamiento de la intervención militar, fenómeno que impone desafíos que deben atenderse con verdaderos planes de profesionalización del sector civil. No escapó a la Conferencia el reconocimiento de riesgos y amenazas inusitadas que, en efecto, exceden las capacidades civiles. Sin embargo, el cuestionamiento profundo en términos de diseño institucional está en la tendencia histórica que repite el ciclo de debilidad civil, el cual crea las condiciones propicias para la intervención militar, que desgata y aminora aún más la vía civil, y así sucesivamente.

El informe presentado en la Conferencia por el Programa de Seguridad Ciudadana de la Universidad Iberoamericana, denominado *Seguridad Pública Enfocada en el Uso de la Fuerza e Intervención Civil: la Evidencia en México 2006-2018*, despeja cualquier duda respecto a la ineficacia de este modelo



de política pública, abre múltiples incógnitas derivadas de la falta de acceso a la información y fija múltiples preguntas cuya respuesta merece avanzar hacia una agenda de investigación transdisciplinaria cada vez más robusta.

La dimensión de las crisis de violencia y violaciones a los Derechos Humanos ocasionó el reconocimiento de la urgencia de medidas de justicia transicional, mismas que presentan aproximaciones con diferencias pronunciadas en las experiencias nacionales. El tema no estuvo exento de importantes controversias respecto a las implicaciones asociadas al uso de herramientas de negociación en la aplicación de la justicia, de cara a crímenes atroces masivos.

Claro consenso entre las y los especialistas fue la exigencia de construir un paradigma de seguridad ciudadana que, como tal, ponga en el centro a las personas, en particular a las víctimas y a las poblaciones en condiciones más vulnerables, a través de políticas integrales, multidimensionales y soportadas en enfoques transversales de prevención y de género. Políticas públicas donde la toma de decisiones esté informada por diagnósticos locales e hiper locales, de manera que la evidencia permita diferenciar las intervenciones en función de las problemáticas, necesidades y fortalezas en cada lugar.

Estas políticas deben establecer, desde plataformas multidisciplinarias y a través de metodologías auténticamente colaborativas entre los liderazgos políticos, sociales y técnicos, y con la mayor participación posible de todo tipo de colectivos sociales organizados, herramientas que permitan apuntalar

controles democráticos, internos y externos a las instituciones, formales e informales, así como herramientas permanentes de monitoreo y evaluación, en especial respecto al impacto.

Las instituciones de educación superior deben contribuir de manera mucho más decidida en la construcción de agendas de investigación, a su vez vinculadas a herramientas de incidencia que contribuyan a la mejora institucional, la rendición de cuentas y el aprendizaje basado en la experiencia.

La Conferencia no pudo suceder en momento más propicio; primero porque en la región entera se extiende y empodera la intervención militar en la seguridad ciudadana, casi siempre en contextos nacionales de debilidad en el control democrático del aparato de seguridad. Segundo, al coincidir con el proceso de aprobación de las denominadas leyes secundarias de la Guardia Nacional en México. Esta institución nace a consecuencia del agotamiento de la institucionalidad civil, en especial de la seguridad y la justicia, y en un contexto de desesperación social de cara a la multiplicación de las violencias. La evidencia histórica de la intervención militar en la seguridad pública en México y del mismo fenómeno en otros países arroja enormes dudas respecto al porvenir de esa institución y al menos obliga al establecimiento de controles civiles robustos, auténticos, funcionales, internos y externos, exactamente como lo ordenan las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Tanto en el caso de la Ley de Seguridad Interior, como en la reforma constitucional que creó la Guardia Nacional, se les reconoció como eventos que parecen buscar atajos y promesas de seguridad en el corto plazo, en reemplazo de la ruta deseable y necesaria, aunque mucho más compleja y lenta, que es la refundación de las políticas de seguridad.

No hay la menor duda, la salud institucional democrática de la Guardia Nacional pasa por el control político y operativo



civil, exactamente como lo mandata la reforma constitucional que la creó. De ese control civil debe emanar el mecanismo que asegure el cumplimiento del plazo constitucional de cinco años para el retiro militar de las tareas de seguridad ciudadana. El liderazgo federal en la profesionalización del sector civil de la seguridad y el fortalecimiento del mismo en el terreno local es en consecuencia más apremiante que nunca.

La Conferencia hizo notar que México padece una crónica contradicción: fortaleza en la producción de normas y debilidad en su implementación. Las leyes de uso de la fuerza, de registro de detenciones, orgánica de la Guardia Nacional y las reformas al Sistema Nacional de Seguridad Pública, si han de funcionar adecuadamente, deben estar acompañadas, primero, del diseño de herramientas reglamentarias, protocolarias y de estándares profesionales que completen al mayor detalle posible la plataforma regulatoria necesaria; al tiempo que su implementación debe ser fiscalizada y supervisada por mecanismos de rendición de cuentas.

La Conferencia dio lugar a ideas controvertidas respecto al perfil presente y futuro de las Fuerzas Armadas, y se propuso iniciar líneas de investigación y diálogos cívico-militares que, sin cartabones, analicen escenarios ambiciosos de evolución institucional, acordes a las nuevas condiciones. Fueron en todo caso expresadas dudas mayores respecto a las posibilidades reales de revertir su masiva intervención en la seguridad pública.

Especial énfasis se hizo en el desafío y los altísimos riesgos que suponen la resistencia documentada a la transparencia y la rendición de cuentas, por parte tanto de las Fuerzas Armadas

como de las instituciones policiales en general, en especial en materia de uso de la fuerza. Si la Guardia Nacional ha de ser una institución que proteja y sirva a la gente, y en especial a las poblaciones más vulnerables, deberá precisamente ser un ejemplo del más alto estándar de transparencia y rendición de cuentas en el uso de la fuerza.

Por todo lo anterior, nuestras principales conclusiones son las siguientes.

1. La política de seguridad pública enfocada *principalmente* en el uso de la fuerza y la intervención militar no ha sido la vía eficaz para recuperar la seguridad y la paz.
2. La vía de recuperación de la seguridad y la paz es la seguridad ciudadana, paradigma que debe también ser sometido a debate en sus alcances, y que coloca en el centro a las personas. Este paradigma debe soportarse en un doble enfoque transversal de derechos humanos y género. Además, privilegia la mayor inversión posible en la prevención y construye instituciones policiales auténticamente orientadas al servicio y la protección de la gente, en especial la que se encuentra en mayores condiciones de vulnerabilidad.
3. Las autoridades, la investigación científica y el activismo social deben construir procesos colaborativos sostenidos en el tiempo, orientados hacia la exploración creativa para encontrar alternativas eficaces y legítimas para la seguridad con Derechos Humanos. Hacen faltas alternativas viables y creíbles para las mayorías.
4. La construcción y análisis de la evidencia debe tomar un lugar protagónico en el proceso de aprendizaje por igual



de las autoridades y de la sociedad en general. Deben buscarse incansablemente los formatos de interlocución que validen colectivamente la relevancia de la evidencia para la toma de decisiones.

5. Las lecciones internacionales son contundentes a favor de la construcción local de la seguridad. México ya cuenta con experiencias prometedoras de seguridad en el terreno local, mismas que suelen ser invisibilizadas desde el discurso federal. Por el contrario, deben ser visibilizadas y multiplicadas y la Guardia Nacional misma debe contribuir a su fortalecimiento.
6. La intervención de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública es parte de un ciclo histórico de debilitamiento civil que solo será superado precisamente con el liderazgo civil incuestionable, no solo sobre las políticas de seguridad, sino respecto al sistema político en su conjunto.
7. El eje de sentido de la seguridad ciudadana son las personas, en especial quienes están en mayor riesgo de ser o han sido víctimas de la violencia y de violaciones graves a los Derechos Humanos, y su columna vertebral es la transparencia y la rendición de cuentas. No habrá seguridad ciudadana sin ninguna de éstas.
8. La Guardia Nacional y todas las instituciones policiales deben ser parte y a la vez seguir los parámetros de una política integral de seguridad ciudadana, y no al revés. La GN y las instituciones policiales no equivalen a las políticas de seguridad. La política pública de seguridad debe estar a cargo de liderazgos civiles profesionales competentes para integrar una visión compleja e intervenciones precisamente complejas.



- 9.** La Guardia Nacional es civil por mandato constitucional. Todas las normas que la regulan y los procesos que la hagan operativa deben ser controlados por la autoridad civil y por procesos de supervisión internos y externos que además involucren a la ciudadanía. Lo contrario sería traicionar el mandato constitucional.
- 10.** La dimensión de la crisis de violencias, delincuencia y violaciones graves a los Derechos Humanos, debe ser enfrentada no solo con medidas simultáneas de saneamiento y profesionalización de los aparatos de seguridad y justicia penal, lo que en especial implica el abatimiento de la corrupción y la impunidad, sino también con la puesta en marcha de un proyecto de justicia transicional que implique la colaboración internacional.
- 11.** La Constitución ordena terminar en cinco años la intervención militar en la seguridad pública. De no haber una ruta pública, precisa, sujeta a rendición de cuentas y verificable en sus resultados para así lograrlo, estaremos una vez más ante el riesgo de prolongación de la política enfocada en el uso de la fuerza y la intervención militar.
- 12.** Los sistemas interamericano y universal de los Derechos Humanos, desde el ámbito de sus competencias, deben cumplir un rol protagónico en la ruta de la vía civil.



SEGUNDA CONFERENCIA INTERNACIONAL  
**SEGURIDAD CIUDADANA:**  
**LA VÍA CIVIL**