

La seguridad ciudadana y sus diversas visiones

José Trinidad Padilla López
María Esther Avelar Álvarez
María del Consuelo Delgado González
Coordinadores





**La seguridad
ciudadana
y sus diversas
visiones**

Comité editorial

La seguridad ciudadana y sus diversas visiones

Dra. Sonia Reynaga Obregón

Titular de la Coordinación General Académica y profesora investigadora de la Universidad de Guadalajara

Dr. Marcos Pablo Moloeznik Gruer

Profesor investigador de la Universidad de Guadalajara y miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt)

Lic. Cynthia Patricia Cantero Pacheco

Titular del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI)

Dr. Rogelio Martínez Cárdenas

Profesor investigador de la Universidad de Guadalajara y miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt

Dr. Carlos Ramiro Ruiz Moreno

Jefe del Departamento de Disciplinas sobre el Derecho y profesor investigador de la Universidad de Guadalajara

Mtra. Alicia Zúñiga Llamas

Responsable de la Unidad Editorial del Sistema de Universidad Virtual y académica de la Universidad de Guadalajara

La seguridad ciudadana y sus diversas visiones

José Trinidad Padilla López
María Esther Avelar Álvarez
María del Consuelo Delgado González
Coordinadores



Las opiniones expresadas por los autores no reflejan la postura del Comité Editorial de la publicación.

Cuerpo Académico: Sistemas Parlamentarios, de Justicia y Administración Pública
(UDG-CA-754)

Colección: Seguridad Ciudadana

Primera edición, 2016
D.R. © Universidad de Guadalajara
Sistema de Universidad Virtual
Av. La Paz 2453
Col. Arcos Sur, CP 44140
Guadalajara, Jalisco, México
www.udgvirtual.udg.mx

ISBN: 978-607-9326-48-7

Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta publicación, su tratamiento informático, la transmisión de cualquier forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros medios, sin el permiso expreso del titular del copyright.

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Índice

Introducción	9
Planear ciudades seguras: retos de la legislación y de las políticas públicas JOSÉ TRINIDAD PADILLA LÓPEZ	13
Ciudad y violencia: el concepto y el contexto DANIEL GONZÁLEZ ROMERO	25
De la seguridad nacional-democrática a la seguridad ciudadana-humana: la experiencia de Bogotá (2012-2014), en un país que negocia la paz MARÍA STELLA BARACALDO MÉNDEZ	39
Transformación social y reducción de la violencia: Medellín y el urbanismo social LUIS GUILLERMO PATIÑO ARISTIZÁBAL	75
Los proyectos de desarrollo de infraestructura urbana del gobierno de Jalisco MA. LUIZA MARTÍNEZ ALMARAZ	103
Conceptualización de la seguridad humana GERARDO BALLESTEROS DE LEÓN LUIS ARMANDO MARTÍNEZ ECHEVERRÍA	119

Seguridad ciudadana y derechos humanos. Una conjunción en líneas paralelas JOSÉ GUILLERMO GARCÍA MURILLO	143
Indicadores de percepción social en materia de seguridad pública GABRIEL TORRES ESPINOZA	161
Prevención del delito: de la ley a la práctica MARIO ARROYO JUÁREZ	177
La participación ciudadana en la seguridad pública. Comentarios DANTE JAIME HARO REYES	197
Trata y tráfico de personas en Latinoamérica: dilemas y desafíos MARÍA ANTONIA CHÁVEZ GUTIÉRREZ	219
Modernas formas de secuestrar en México FRANCISCO GRANADOS GONZÁLEZ	255

Introducción

La sensación de la inseguridad en nuestro país es galopante. Se percibe a la administración pública desarticulada, sin una visión integral del problema y con estrategias ineficaces. El problema es complejo y debe abordarse en forma multi e interdisciplinar y con la participación de los distintos sectores de la sociedad.

Coincidimos los coordinadores y los autores del presente trabajo colectivo que es necesario seguir abonando a este tema desde diversos frentes, congresos, foros, ensayos, investigación y publicaciones como esta, donde estudiosos de distintas disciplinas presenten sus trabajos y se difundan.

La intención de realizar un libro colectivo es aportar reflexiones con una visión multidisciplinar, en la que participan académicos y expertos de distintas ciencias como politólogos, arquitectos, sociólogos, abogados, médicos y psicólogos.

Es importante tener presente, antes de iniciar con la lectura de estos artículos, que el concepto de seguridad ciudadana no es un término acabado ni uniforme en América Latina y, en forma particular, en México.

Este libro se integró con doce artículos: los primeros cinco están relacionados con la seguridad ciudadana y el desarrollo urbano, los dos siguientes analizan el concepto de seguridad ciudadana y los últimos cinco presentan diversos aspectos de la seguridad.

José Trinidad Padilla López, en su artículo “Planear ciudades seguras, retos de la legislación y de las políticas públicas”, plantea la vinculación de la planeación de las ciudades con la seguridad de los ciudadanos. En forma breve expone la evolución y alcances del concepto de desarrollo urbano. Señala que la seguridad ciudadana trata de un ejercicio democratizador, que exige nuevas instituciones participativas y de expresión de la sociedad civil, que demandan respuestas de la administración pública y de articulación del sector público con la comunidad. Este mismo autor refiere el trabajo de reflexión, debate y análisis que realizó la Comisión de Desarrollo Urbano de la LX Legislatura del H. Congreso del Estado para reformar el Código Urbano de Jalisco, en el que participaron catorce instituciones gubernamentales y 27 instituciones de la sociedad civil.

Daniel González Romero, en “Ciudad y violencia: el concepto y el contexto”, desarrolla lo que es la ciudad en relación con la violencia. A la ciudad la concibe como una realidad compleja, que es el espacio y la condición histórica y superación de las sociedades humanas. Manifiesta que las ciudades del siglo 21 se enfrentan a nuevos desafíos en el dinámico contexto de lo que entendemos ya como umbral de una nueva era. Plantea la necesidad de construir nuevos paradigmas en los cuales debemos participar todos en un nuevo proceso en la historia de la humanidad.

María Stella Baracaldo Méndez, con su tema “De la seguridad nacional-democrática a la seguridad ciudadana-humana: la experiencia de Bogotá (2012-2014), en un país que negocia la paz”, nos presenta una visión general de varias administraciones sobre las políticas públicas en materia de seguridad y justicia en Colombia. Ofrece además un análisis de cada período que permite conocer en forma fácil y rápida la evolución de estas políticas en dicho país.

Luis Guillermo Patiño Aristizábal, autor de “Transformación social y reducción de la violencia: Medellín y el urbanismo social”, presenta el panorama general de la ciudad de Medellín en materia de seguridad ciudadana de las últimas tres administraciones públicas, sus éxitos y sus desafíos. Hace un recuento de las políticas públicas de urbanismo social orientado al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y al aumento de los índices de desarrollo humano en la ciudad de Medellín durante los últimos quince años.

El artículo “Los proyectos de desarrollo de infraestructura urbana del gobierno de Jalisco”, de Ma. Luiza Martínez Almaraz, describe en forma breve los programas: Fondo Metropolitano (programa federal), Mi Bici Pública, Zona 30, Sistema Metropolitano de Espacios Públicos, Programa de Rescate de Espacios de Convivencia Familiar, Programa de Infraestructura Indígena, Programa de Infraestructura Social Básica y Actualízate Jalisco. Señala que la construcción de la infraestructura y obra pública en Jalisco tiene como requisito fundamental aprovechar las ventajas competitivas del estado, así como buscar el bienestar social.

En el artículo “Conceptualización de la seguridad humana”, los autores Gerardo Ballesteros de León y Luis Armando Martínez Echeverría desarrollan las dimensiones de la seguridad humana, analizando el concepto desde los diversos instrumentos multilaterales y del derecho internacional. Comentan sobre la desconstrucción del concepto en: seguridad nacional, seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad urbana.

Guillermo García Murillo, en “Seguridad ciudadana y derechos humanos. Una conjunción en líneas paralelas”, desarrolla su análisis a partir de la filosofía del derecho y pretende demostrar cómo es que la seguridad ciudadana y los derechos humanos metafóricamente parecieran ser dos líneas paralelas que se unen y se separan; se separan y luego terminan por unirse. Señala que el término de derechos humanos es nombrado de múltiples maneras, como derechos del hombre, derechos individuales, derechos de la persona humana, derechos subjetivos, derechos públicos subjetivos, derechos fundamentales, derechos naturales, derechos innatos, derechos constitucionales o derechos positivizados.

Considera que es ambiguo el concepto de seguridad ciudadana, que no debe confundirse con el concepto de seguridad pública, pues el primero es más complejo y extenso y requiere de razonamientos sistemáticos e integrales en torno a la formación de personas libres e iguales y con una concepción filosófica de justicia social. Invita a que desde la academia se promueva el pensamiento crítico con el fin de forjar ciudadanos inquietos y participativos en la construcción de un sistema jurídico justo tomando en cuenta la cooperación social, la solidaridad y la democracia.

En su artículo, “Indicadores de percepción social en materia de seguridad pública”, el autor Gabriel Torres Espinoza explica las razones de la percepción ciudadana sobre la inseguridad en México. Presenta datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2014 del INEGI, así como de Transparencia Internacional, en su Barómetro Global de Corrupción 2013, de los cuales se desprende que en nuestro país se ha incrementado el porcentaje de la población que se percibe inseguro, que la principal preocupación de los mexicanos es la inseguridad, además que México se encuentra en los primeros lugares de corrupción, en cuanto a partidos políticos, policías y funcionarios públicos.

Mario Arroyo Juárez, en “Prevención del delito: de la ley a la práctica”, propone metodologías y técnicas sustentadas en directrices de la Organización de las Naciones Unidas y en disposiciones legales para la reducción de la criminalidad. Considera que las teorías de la oportunidad delictiva deben ser el sustento del diseño de políticas públicas, tomando en consideración que la mayoría de delitos que se cometen en nuestro país son de tipo patrimonial. Señala que existe un estancamiento en el sistema de seguridad y justicia, que a pesar de las reformas legislativas, no se ha logrado disminuir la criminalidad, la victimización y la no denuncia.

En el artículo “La participación ciudadana en la seguridad pública. Comentarios”, Dante Jaime Haro Reyes habla sobre el incremento de los delitos tanto a nivel nacional como en el estado de Jalisco, del cual se desprenden cifras alarmantes y la ineficacia de las políticas públicas en materia de seguridad. Plantea la importancia de la participación ciudadana y las formas que tiene para llevarla a cabo, así como los obstáculos de la consolidación de la participación ciudadana en asuntos públicos. Narra los antecedentes históricos de participación ciudadana en asuntos de seguridad pública.

María Antonia Chávez Gutiérrez, en “Trata y tráfico de personas en Latinoamérica: dilemas y desafíos”, hace un esbozo del panorama mundial de la trata y tráfico de personas, y en forma particular de nuestro país y del estado de Jalisco. Señala que la trata de personas es un fenómeno complejo y dinámico en el que intervienen actores y factores sociales, económicos, políticos, culturales, jurídicos, de salud, entre otros. Expresa que es una clara manifestación de violencia social, un dilema grave, complejo y multidimensional, el cual es reconocido en los últimos tiempos como uno de los más graves delitos de lesa humanidad.

Comenta que las acciones del Estado mexicano frente a este fenómeno son recientes e incipientes y que, a pesar de los esfuerzos institucionales y los avances en materia de derechos humanos y contar con leyes, políticas y planes nacionales contra la trata de personas, el problema no ha disminuido.

El artículo “Modernas formas de secuestrar en México”, del autor Francisco Granados González, señala que existe confusión en el uso del término secuestro por lo que proporciona la definición de diversos conceptos con los que lo asocian. Así mismo, refiere algunos antecedentes, cifras recientes respecto al tema y realiza una clasificación de los secuestros de acuerdo con la recurrencia que se da en nuestro país, explica la forma de cómo se llevan a cabo y da cuenta de los perfiles tanto de la víctima como del victimario. Dentro de sus conclusiones menciona que ha habido un incremento en la ejecución de secuestros y que no existen estadísticas confiables.

Por último, es importante mencionar que este libro inaugura una nueva colección, la cual plantea como eje estratégico la Seguridad Ciudadana, analizada desde las distintas disciplinas académicas. Hacemos votos porque este trabajo invite a seguir aportando ideas para construir una visión integral de la seguridad ciudadana que atienda los desafíos que enfrentan los países para lograr un desarrollo armónico de la sociedad.

Dra. María Esther Avelar Álvarez
Rectora del Sistema de Universidad Virtual

Planear ciudades seguras: retos de la legislación y de las políticas públicas

JOSÉ TRINIDAD PADILLA LÓPEZ¹

Introducción

En este artículo se vincula el tema de la planeación de las ciudades con el de la seguridad para los ciudadanos: se exploran algunos de los retos que se enfrentan, sobre todo desde la perspectiva de quienes hacen las leyes o las reforman, con el fin de generar el marco en el cual actúan los tomadores de decisiones tanto desde la parte de la autoridad (el Estado), como desde la perspectiva de los ciudadanos. Este marco debe servir de casa común para generar convivencia, suscitar la reconstitución del tejido social y asegurar en el futuro un crecimiento de las ciudades que sea compatible con las relaciones entre los seres humanos y de estos con el medio ambiente y nuestros recursos naturales.

Desarrollo urbano

Las ciudades, como podemos constatarlo, están creciendo a velocidades inesperadas. A inicios del siglo XXI, en las economías emergentes ya se esperaba que la población urbana se duplicara en 30 años, esto es desde el año 2000 a 2030, añadiendo al mundo alrededor de dos mil millones más de personas y millones de kilómetros cuadrados a las áreas urbanas. Es decir, se

¹ Profesor investigador de la Universidad de Guadalajara. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH).

espera que para 2030 se triplique la tierra urbana mundial que existía en el año 2000.

Estos datos conforman un tema que ya venía siendo advertido en documentos de la Organización de las Naciones Unidas, particularmente en un informe de 1995 realizado por Federico Mayor Zaragoza, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), quien hablaba ya del grave problema que significaría el tema de la expansión urbana, de la explosión demográfica y la tendencia creciente a concentrar en zonas urbanas a la gran mayoría de seres humanos que antes vivían en zonas rurales.

El acelerado crecimiento de las ciudades, tanto en espacio como en población, trae como consecuencia la necesidad de satisfacer una demanda adicional de bienes y servicios, por lo que se debe reforzar la dotación de infraestructura y equipamiento en rubros como agua, drenaje, energía, transporte, educación, salud, vivienda, abasto de víveres, etcétera; todo esto sin duda es necesario y también lo es cubrir los aspectos relacionados con la calidad de vida de la población, buscando avanzar hacia su bienestar real.

El desarrollo urbano como concepto consiste en el proceso de planeación y regulación de nuevos centros de población, del crecimiento de las ciudades y de la conservación y el mejoramiento de ambos. En las ciudades lo deseable es que se planeen; sin embargo, este no es un fenómeno que se haya dado toda la vida. La planeación urbana es un tema reciente; se puede decir que data en realidad de hace muy poco, quizá de finales del siglo XX, y ahora se ha convertido en una necesidad cada vez mayor, la cual involucra políticas públicas y políticas de gobierno.

Los arquitectos y los urbanistas, los grandes diseñadores de las ciudades, planean y para ello definen un desarrollo habitacional aquí, un parque por allá, acá un hospital, una carretera que conecte núcleos urbanos, de una parte a otra, en fin, todo lo que conlleva el planear, lo mejor que se pueda, las grandes concentraciones de personas. Aquí surge la pregunta: ¿qué es la planeación urbana y cómo llegó a integrarse por los elementos que la conforman?

El concepto tradicional de desarrollo en el siglo XX fue fundamentalmente económico; surgió en la segunda posguerra y estuvo basado en tres elementos centrales: la abundancia de recursos naturales (en especial los recursos energéticos), el aumento de la productividad del trabajo y la presencia del

“estado de bienestar” (una participación activa del Estado, y no como quería el liberalismo clásico, un Estado gendarme simplemente pero ausente o ajeno a la regulación de diversos aspectos de la vida social).

En la década de los ochenta se incorporan a los objetivos de la planeación, el combate a la pobreza, al desempleo y a la desigualdad, toda vez que empezaron a percibirse como fenómenos más incidentes en los muchos conflictos del desarrollo armónico de las comunidades humanas, de las grandes concentraciones. Se hace especial hincapié en la promoción del desarrollo autodependiente a escala humana, y en la noción de “desarrollo sustentable” que expresa un compromiso entre las posiciones políticas y las estrategias tecnológicas y económicas que a veces son difíciles de conciliar.

En esta misma década, los grandes tomadores de decisiones poco a poco fueron entendiendo que el desarrollo industrial es un modelo basado en la explotación ilimitada y en la presunción de que los recursos naturales serían siempre inagotables y de que la dominación del hombre sobre la naturaleza era algo necesario para generar las bases de un progreso lineal, continuado y prácticamente, por lo menos así se percibía, *ad infinitum*. Los administradores de las grandes ciudades muy pronto se dieron cuenta que había cierta incompatibilidad entre este modelo de explotación indiscriminada, tecnologizada, de los recursos naturales, y la capacidad de carga de un planeta que cada vez resiste menos.

En la década de los noventa, con la consolidación de algunos procesos de empoderamiento social, se incorporaron variables intangibles al concepto de desarrollo, temas como la paz, la economía, el medio ambiente, la justicia y la democracia, que reconocen el valor de la subjetividad colectiva en el proceso, y su estrecha asociación con la cultura local y con sus valores. Poco a poco se fue consolidando el proceso de planeación urbana estratégica que no solo requiere del análisis, de la distribución física del espacio, sino que se delinea, como un proceso de reflexión, de los fenómenos que motivan el desarrollo urbano y los aspectos económicos, sociales y culturales que inciden en el crecimiento de las ciudades. Sin embargo, surge otra pregunta, ¿la seguridad también se planea, cómo es factible o desde qué perspectivas se da la planeación de la seguridad?

El concepto de seguridad

En los años setenta el concepto de seguridad giraba principalmente en torno a la defensa de los intereses neurálgicos de los Estados, como la soberanía y la autonomía; es decir, la seguridad era concebida como la seguridad nacional, como una de las prioridades de los Estados.

La seguridad puede definirse, como lo ha hecho ya en múltiples ocasiones la Organización de la Naciones Unidas, desde múltiples perspectivas que pueden agruparse de acuerdo con el nivel de análisis que adoptan; esto es, el individuo, la comunidad, el Estado, la región y el mundo, o bien desde la perspectiva de las amenazas que subrayan si es el delito común, la delincuencia organizada, las guerras, el hambre, la pobreza, en fin; incluso desde las respuestas de política pública, que implícita o explícitamente privilegian, por ejemplo, la prevención o la represión.

La seguridad humana se determinó como “la condición de vivir libre de temor y libre de necesidad”, según un documento del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo. Es un concepto amplio que contempla un abanico de la seguridad humana y de las amenazas que pueden atentar contra la vida y el bienestar de las personas: desastres ambientales, guerras, conflictos comunitarios, inseguridad alimentaria, violencia política, amenazas a la salud y delitos de diverso tipo.

Así, el concepto de la seguridad humana tenía que ver con una serie de temas vinculados con la prevención de muchos aspectos, algunos de los cuales no son producidos por el hombre mismo sino por la naturaleza. Parte de la inseguridad de los humanos se relaciona con sucesos naturales como ciclones, inundaciones, terremotos, cuestiones que no se pueden diagnosticar con exactitud, pero sí es posible prever la acción que les permitirá a las comunidades humanas organizarse para enfrentar las consecuencias de estos eventos contingentes.

La seguridad humana fue pensada como un concepto integral enfocado en las personas, mientras la noción de seguridad nacional, usada en épocas pasadas, apuntaba a la seguridad y defensa de un Estado, de un Estado-nación. La seguridad humana se centra en el usuario final, en el ser humano; por tanto, en el concepto de seguridad humana no basta con preservar al Estado para defender al ser humano; es necesario también

incorporar resguardos que protejan al ser humano de abusos por parte, entre otros, del Estado.

La seguridad humana concibe el desarrollo pleno de las personas y subraya que el acceso a la seguridad es un derecho de todos los habitantes, individuos y comunidades que incluye el logro de un desarrollo sostenible, que mejore la calidad de vida, las posibilidades de integración y de participación social de las personas y no solo en la expansión del proceso productivo. No basta un aumento de las oportunidades orientadas a las personas, como ingresos, longevidad, educación, si no están en un entorno social que permita acceder a ellas y disfrutarlas. Esto es, el tema de la equidad tiene que estar vinculado, porque sin paz social, solidaridad, confianza, las oportunidades creadas por el desarrollo se restringen a unos cuantos, pues dejan de estar accesibles para todos en condiciones equitativas, estables y seguras.

La seguridad humana también apunta a reducir la incertidumbre a nivel individual, en el contexto de la sociedad contemporánea, marcada por los cambios, el dinamismo, lo efímero, la presencia estructural del riesgo. Se sabe que las sociedades modernas han sido incluso definidas, por más de algún intelectual, como sociedades de riesgo.

Por ejemplo, Ulrich Beck, quien ha escrito numerosos trabajos sobre la parte estructural de la vida moderna (o posmoderna), afirma que en las grandes urbes el riesgo es una presencia cotidiana, estructural, motivada por muchísimos elementos, algunos muy tangibles otros invisibles, pero siempre presentes. Estas transformaciones, impulsadas por los sucesivos procesos de modernización a escala mundial, han dado un nuevo carácter a fenómenos tan antiguos como la inseguridad, el riesgo o la pérdida de confianza.

El concepto de seguridad ciudadana, para plantearlo con otra categoría, supera el concepto de seguridad estatal, cuya prioridad es la seguridad de las personas, como un derecho exigible frente al Estado. No implica, por supuesto, el apartamiento o la eliminación de este, sino su reordenamiento y el fortalecimiento para enfocar sus mejores capacidades analíticas, operativas y estratégicas. Deja de ser una cuestión pensada en términos de un beneficiario excluyente, el Estado-nación como conjunto, todos los ciudadanos que lo integran, para convertirse en una política pública que pone en el centro al ciudadano, ciudadano-céntrica llamaríamos a esta política pública.

Dentro de este tríptico, Estado, sociedad y ciudadano, se trata de emprender una tarea que reconstruya las estructuras de autoridad y legitimidad, desde la base hacia arriba y desde arriba hacia la base, ya que es doblemente imposible recrear una sociedad civil sin recrear a la vez un Estado. Es decir, generar diversos modelos viables de lo que llamaríamos gobernanza urbana, los cuales articulen los aspectos relacionados con las autoridades, con la estructura del Estado, pero en el que no estén ausentes sino participando activamente los ciudadanos. Es una especie de ciudadanización de la seguridad pública, que significa o que comporta, por supuesto, el empoderamiento de los ciudadanos, referido al ámbito de habitantes, con facultades efectivas, más allá de su reconocimiento formal.

Es un modelo que comporta un ejercicio democratizador, que exige nuevas instituciones participativas y de expresión de la sociedad civil, que obviamente serían concurrentes de la acción estatal y que demandan nuevas respuestas administrativas, nuevas respuestas burocráticas y de articulación del sector público, con el resto de los actores comunitarios. Forma parte de esta nueva capacidad, superar el riesgo de fatiga participativa de la sociedad, especialmente en aquellos sectores más débiles y empobrecidos.

Aquí surge otro cuestionamiento integral: ¿cómo se siente nuestro país respecto a la seguridad; se siente seguro México? En la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE 2014), que realizó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se generó una información a nivel nacional y por entidad federativa sobre el fenómeno de la victimización delictiva durante 2013, así como la percepción social respecto de la seguridad pública y el desempeño de las autoridades.

Los datos permiten hacer estimaciones sobre la victimización (que afecta de manera directa a las personas y sus hogares), el robo total o parcial de vehículo, el robo en casa habitación, el robo o asalto en calle o transporte público, el fraude, la extorsión, las amenazas verbales, las lesiones y otros delitos distintos como secuestros y delitos sexuales. Es importante mencionar que en la encuesta no están directamente considerados el narcotráfico, la delincuencia organizada o el tráfico de indocumentados, ya que no son tan susceptibles de medirse en una encuesta de victimización, debido a que esos temas se valoran de manera diferente.

De acuerdo con los datos de la encuesta, durante 2014, el 73.3% de la población mexicana consideró que vivir en su estado es inseguro a consecuencia de la delincuencia. En lo que corresponde a la seguridad en los barrios o las colonias, la ENVIPE muestra que a nivel nacional, el 45.3% de la población siente inseguridad en razón de la delincuencia, porcentaje que en el caso de Jalisco es representado con el 41.5%. Es decir, todavía hay una pequeña mayoría que no siente o que no percibe vivir en un esquema de inseguridad extrema, pero sí llama la atención la gran cantidad de ciudadanos que dice percibirse como inseguro.

Seguridad y planeación

¿Cómo podemos prever la seguridad de los habitantes y usuarios a través de la planeación urbana? Este es un tema relativamente novedoso, porque los esquemas de seguridad (quién debe proveerla, cómo o a través de qué tipo de estructuras puede garantizarse) están vinculados con los sectores de la violencia organizada, legítima del Estado, las policías. Se piensa que, en principio, quien garantiza la seguridad es la policía municipal (en primer término), la estatal, la federal, los distintos cuerpos de seguridad e inteligencia del Estado, el ejército.

Sin embargo, recientes análisis del tema de la seguridad, y sobre todo desde esta perspectiva de los modelos de gobernanza que se aspira construir, han ideado nuevas ópticas que permitirían pensar en otro tipo de acciones que también junto, obviamente, con la fuerza organizada de la violencia legítima del Estado, podrían garantizar seguridad para los ciudadanos.

Nadie pensaría que los arquitectos están vinculados con el tema de la seguridad o que el diseño estructural, el diseño de las calles, de las plazas, de los centros habitacionales, las políticas de desarrollo de vivienda o las políticas sobre la redensificación y compactación de las ciudades, la reestructuración y recuperación de los espacios públicos, tuviera algo que ver estructuralmente con la provisión de la seguridad.

La función de un arquitecto dentro de una ciudad no está circunscrita solo a la edificación, también es responsable de muchas otras tareas, como imaginar el equipamiento de los espacios con mobiliario adecuado a las actividades que se realizan en distintas áreas; el diseñar lugares accesibles y seguros para la población, lo cual se puede lograr a través de elementos que

permitan la estancia, permanencia y confort de los usuarios; el trazo de las calles, las avenidas y la implementación de elementos viales.

Desde muchas perspectivas se ha puesto de relieve la tarea que tienen otros elementos para tratar de coadyuvar a la acción positiva, a la actividad explícita de las fuerzas de seguridad del Estado o las percibidas tradicionalmente como tales, con otra serie de elementos como la puesta en marcha de una nueva pedagogía ciudadana que recupere los valores de civilidad (lo que nuestras abuelas llamaban “educación cívica”): aquel conjunto de valores que permiten desde la niñez, en su entorno primario, antes de entrar a los sistemas escolarizados de educación, ir cultivando una serie de valores de civilidad que tienen como fin generar una auténtica cultura de respeto que propicie a su vez una reconstitución del espacio público.

En el Encuentro Internacional sobre Cultura Democrática, organizado en el marco de la Feria Internacional del Libro en Guadalajara (2014), dos importantes académicos analizaron este tema. El primero fue Antanas Mockus (ex alcalde de Bogotá y ex rector de la Universidad en Bogotá, en Colombia), quien hizo una exposición sobre la importancia de la recuperación y del impulso de una nueva pedagogía ciudadana que busque, a partir de lo elemental (que nos pueden parecer a veces cosas banales), reconstruir ese tejido social que se va perdiendo. Un ejemplo son los mimos o payasos en la calle, quienes le sacan una tarjeta roja a un ciudadano que se cruza por la mitad de la calle y no por las esquinas, o a aquel que se cruza por debajo de un puente peatonal, y le hacen todo un alboroto con la tarjeta roja; esta actuación tiene la finalidad de ir recobrando la importancia de observar las reglas elementales y cumplir con los lineamientos básicos definidos por los seres humanos para hacer armónica la convivencia de quienes somos diferentes y tenemos intereses legítimos.

Antanas Mockus, en su conferencia, compartió la experiencia de haber puesto en marcha ese proyecto en Bogotá, el cual dio resultados transformadores en una de las ciudades que hace 15 o 20 años era considerada como una de las más violentas de América Latina.

El otro ponente fue el filósofo Michelangelo Bovero (los juristas saben que fue uno de los principales discípulos de Norberto Bobbio), quien hablaba de los temores como uno de los elementos centrales para que una democracia funcione. Para lograr una democracia que sea sustentable y verdadera, lo primero que

hay que tener es ciudadanos, un ciudadano educado en el sentido que Antanas Mockus refirió: que sepa, quiera y pueda ejercer su condición de ciudadanía, esto es, de individuo, con un raciocinio autónomo que se responsabiliza de las consecuencias de sus actos, que es capaz de exigir derechos sin transigir, pero que también es hábil para reconocer obligaciones sin regatearlas; ese es el tipo de ciudadano educado al que se refería Norberto Bobbio.

Michelangelo Bovero daba cuenta de un fenómeno que cada vez está más presente en las sociedades modernas: no hay ciudadanos suficientemente educados sobre todo en América Latina; hay ciudadanos pero son como lunares en un mar de personas que no necesariamente se asumen como tales, como ciudadanos.

En la actualidad, el problema es el surgimiento de un nuevo espécimen, no solo de ciudadanos poco educados, sino ciudadanos deseducados y, lo que es peor, *deseducadores*, envueltos dentro y junto con las estructuras democráticas, los cuales exigen derechos, plantean una serie de cuestiones, pero no reconocen obligaciones, es decir, no se asumen en la práctica como ciudadanos totales y no contribuyen a generar ese tejido social básico para la recuperación de los valores de la convivencia en un entorno cada vez más urbanizado. Es obvio que la palabra ciudadano implica a todos los que viven en un Estado-Nación, incluyendo a quienes habitan fuera de las grandes urbes.

En las nuevas investigaciones se ha descubierto que, junto con la acción de prevención o de persecución del delito (responsabilidad del Estado, por medio de los cuerpos de seguridad), los ciudadanos tienen una obligación (dentro de los múltiples niveles y ámbitos en los microespacios de la sociedad): coadyuvar en los procesos que brinden seguridad ciudadana a todos los habitantes de las grandes urbes.

Estos asuntos tienen que ver con las políticas para el diseño de las ciudades, las cuales busquen frenar el crecimiento expansivo típico del modelo creado por la sociedad industrial, basado en un consumo de energía fósil, que tiene fecha de caducidad, que fue tributario de su majestad el automóvil, lo que dio como resultado ciudades enormes: el concreto se fue comiendo las zonas rurales y el cambio climático no se hizo esperar.

Este tipo de ciudades representa un modelo que ya está llegando a su fin, ya tocó fondo; es un patrón totalmente insustentable porque, además, no consideraba necesaria la armonía con los entornos ambientales. Hoy el no haber cuidado

suficientemente estos entornos, estos delicados equilibrios ambientales, tiene consecuencias funestas en términos generales: se han generado catástrofes naturales de gran magnitud, pero también en aspectos humanos y económicos, que repercuten en la calidad de vida.

Lo que se ha propuesto impulsar como política de la administración, es lo que algunos teóricos han llamado los “nativos expertos” de las ciudades, para que participen en el diseño y el crecimiento de las ciudades. Por ejemplo, una política de gran alcance, una macropolítica, es la decisión de hacer o de propiciar ciudades compactas, es decir, el crecimiento vertical de las ciudades que implica una reordenación del territorio, terminando con ese modelo de ciudades monocéntricas y propiciando el establecimiento de ciudades policéntricas muy bien comunicadas entre sí, con una planeación razonable y racional que genere espacios públicos que sean sustentables con un diseño. En este tipo de ciudades los arquitectos deben idear y ser muy creativos, a fin de que los entornos de estos núcleos urbanos inviten a la participación y comunicación de las comunidades, a verse y ser vistos, a generar espacios de convivencia y no de exclusión.

Esto sería obviamente una parte de las macropolíticas, pero también está el reto de impulsar, como mencionó Antanas Mockus, la participación en los microespacios de las ciudades (aprovechando justamente el impulso de estas macropolíticas); promover el microespacio de los barrios, la vecindad, el coto habitacional o las unidades habitacionales; ir replicando estos esquemas de gobernanza que acerquen a los poderes locales, a las representaciones, a las autoridades con la actividad participativa de los ciudadanos. Hay ya instrumentos de participación ciudadana que se están legislando; hay una serie de iniciativas que se están planteando para los temas que tienen que ver con la organización vecinal y la seguridad.

Desde el ámbito legislativo son asuntos que han sido muy debatidos y están vinculados con las reformas que se plantean a los principales cuerpos normativos que regulan el crecimiento, el desarrollo y la ordenación de las ciudades: el Código Urbano, en el caso del estado de Jalisco, ha tenido una participación muy importante de diversos sectores de la sociedad civil; se han planteado una serie de elementos relacionados con la institucionalización de la participación ciudadana. Hay muchas formas de consultar a los ciudadanos: desde la más obvia, reunir gente en una plaza, comentar asuntos y hacer

pequeños grupos de trabajo, hasta la institucionalización en la cual se emplean mecanismos para encauzar múltiples opiniones informadas que pueden surgir de los segmentos organizados de la sociedad.

Conclusión

Una experiencia reciente, sobre todo de 2014 a 2015, es la participación intensísima en el Consejo Estatal de Desarrollo Urbano. Dicho consejo es un organismo de consulta en el cual hay unas 14 organizaciones gubernamentales representadas, esto es, instituciones que tienen que ver con las autoridades, con el gobierno y hay 27 organismos de la sociedad civil representados (colegios de arquitectos, colegios de ingenieros, asociaciones de vecinos, organizaciones sindicales, organismos académicos, la Universidad de Guadalajara, el ITESO y otros que han solicitado su ingreso, como el parlamento de colonias).

El integrar la opinión y la acción de estos organismos e instituciones es muy importante para el desarrollo social. Y es vital considerar la expresión espontánea de los ciudadanos directamente en su colonia, en su barrio. Esta articulación, esta organización de las opiniones y propuestas concretas que vayan decantándose en acciones viables de gobierno (ya sea de administración o de legislación), ha permitido generar una propuesta de iniciativa de reforma integral del Código Urbano, que no contendrá las ocurrencias de un legislador, sino el fruto de la reflexión, del debate y del análisis de una enorme cantidad de actores que tienen cualitativamente algo que decir.

Para finalizar, es necesario que los ciudadanos y las autoridades piensen en un esquema de gobernanza que articule, desde la base más atomizada de los habitantes, los esfuerzos de organización de esa opinión, a través de su institucionalización, para finalmente establecer modelos de gobernanza que permitan a las autoridades cumplir su función, sin la preocupación de que cumplir con la aplicación de la ley genere incertidumbre social. Es claro que se deben aplicar protocolos y una serie de elementos restrictivos, pero se necesita que el Estado lo haga, y los ciudadanos no debemos temer a que esas disposiciones sean ejercidas, dentro de todos los cánones que ya están establecidos por las instituciones. Así, la construcción de la seguridad ciudadana es un asunto que debe involucrar a todos los habitantes de la sociedad y a las autoridades, en un esquema de gobernanza.

Bibliografía

- BECK, Ulrich (1998) *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona, España: Paidós.
- (2006) *La sociedad del riesgo global. Manifiesto cosmopolita*. España: Siglo Veintiuno.
- BOBBIO, Norberto (1986) *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BOVERO, Michelangelo (2012) *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas*. México: Instituto Federal Electoral/UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Colección: Temas de la Democracia.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (2014) *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)*. México. Consultada en línea en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2014/default.aspx>. Fecha de consulta: 13 de junio de 2014.
- SÁNCHEZ BAUTE, Alonso (2010) “Abriré espacio a la legalidad democrática: Antanas Mockus”, entrevista publicada por el periódico *El Espectador*, Colombia. Consultado en línea en: <http://www.elespectador.com/impreso/politica/articuloimpreso191883-abrire-espacio-legalidad-democratica-antanas-mockus>. Fecha de consulta: 8 de marzo de 2014.

Ciudad y violencia: el concepto y el contexto

DANIEL GONZÁLEZ ROMERO¹

Caminar es un peligro y respirar es una hazaña en las grandes ciudades del mundo al revés. Quien no está preso de la necesidad, está preso del miedo: unos no duermen por la ansiedad de tener las cosas que no tienen, y otros no duermen por el pánico de perder las cosas que tienen. El mundo al revés nos entrena para ver al prójimo como una amenaza y no como una promesa; nos reduce a la soledad y nos consuela con drogas químicas y con amigos cibernéticos. Estamos condenados a morirnos de hambre, a morirnos de miedo o a morirnos de aburrimiento...

Eduardo Galeano

Este documento se enfoca en las inquietudes sociales que provoca el creciente problema de la violencia en las ciudades. Ejemplo de lo anterior es el caso de Ayotzinapa, Guerrero: el secuestro y asesinato de 43 estudiantes normalistas; problema de violencia que se vincula con la criminalidad y el abuso del poder. Otro suceso es la masacre de Tlatlaya, donde la intervención del ejército expresa la gravedad de lo que está pasando en México. Es importante considerar que el problema de la violencia, en diversas formas y efectos, implica a muchas comunidades que habitan en áreas urbanas y ciudades de América Latina, así como del mundo en general.

Las ciudades han sido el lugar en donde se concentran y potencian los efectos sociales positivos y negativos. La ciudad es un producto humano que encierra pasado, presente y augura y prevé su porvenir. No es inexplicable, así, que en los contextos urbanos del presente se encuentren inmersos extensos procesos de transformación de la estructura heredada por la modernidad funcional y formal, convertida en lugar de superación y avances, lo mismo que de cruentas luchas de poder y perversidad.

La ciudad como entidad, una realidad compleja, es el espacio y la condición de la conexión histórica y superación de las sociedades humanas. Sociedades que desde hace varias décadas han entrado en el nuevo proceso de

¹ Profesor investigador e integrante del Centro de Investigaciones del Medio Ambiente y Ordenación Territorial, del Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño, de la Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: dgonzaler@gmail.com.

transformación y construcción de una nueva era. Tal condición conforma una patente reactivación y relación entre la ciudad y las tensiones que se producen, las cuales generan violencia. Esto se manifiesta, sin duda, con nuevos perfiles, en una estructura de recomposición socioeconómica que demanda a la vez una nueva distribución de clases sociales y productivas sobre el territorio, desde que emergen escalas de privatización e infraestructuras que corresponden a los nuevos escenarios, imaginarios, medios de comunicación y enriquecimiento, en el proceso y desarrollo del siglo XXI.

Se podría ir más lejos en la historia, si analizamos como concepto el tema de la ciudad y la violencia. En esta situación estaríamos planteando de partida que la violencia ha estado presente desde el inicio en la construcción de las ciudades como nodos de poder, como centralidades, y que no es ajena a la realización y dibujo de los planos y los mapas que, desde la época medieval, tienen lugar en la perspectiva que sitúa intereses del poder sobre el territorio por conquistar.

La conquista colonial del territorio latinoamericano, de la América original, así bautizada desde entonces, desencadena la turbulencia de una violencia física y ambiental provocada por intereses ajenos a la vida de los habitantes originales. Las ciudades nuestras vinieron a formar parte de la constitución incluyente-excluyente geosocial, sobre un territorio dominado por las clases e intereses dominantes que han evolucionado en el transcurso del capitalismo hasta nuestros días.

En el caso de las ciudades de América Latina, una de las claves (origen de un esquema de caos e incubación de violencia cotidiana) es la desigualdad socioespacial en la que conviven la mayoría de sus millones de habitantes. Instituciones locales e internacionales y especialistas de diferentes disciplinas han repetido desde hace tiempo que el continente latinoamericano es la región más desigual, incluyendo otras latitudes del mundo que presentan mayores índices de pobreza. Las ciudades del territorio continental (además de la depredación que ha sufrido su naturaleza ecológica) son una realidad urbana que explica con claridad la compleja relación entre la forma de violencia contextual y la vida cotidiana.

Los componentes socioculturales de la violencia integran un espectáculo en el que se articula la segregación y la exclusión cualitativa de acceso a las opciones de usos ambientales y económicos, culturales y políticos, que se

sucedan en las urbes. La desigualdad estructura una parte fundamental de las condiciones de vida de sus habitantes; ubica individuos y comunidades barriales en el marco territorial-espacial, material, de la estratificación clasista urbana-social que se produce sobre el suelo urbanizado. Se integra de origen y desde el asentamiento que reproduce la fuerza de trabajo y su ámbito cultural. Establece una fase de la realidad cotidiana que viven sus habitantes con la construcción y distribución de los factores cualitativos y el alcance posible de los beneficios que concede la ciudad.

Los procesos activan, sobre todo en las grandes urbes, la construcción y disposición de barreras materiales, funcionales y simbólicas, que en la práctica parten también de las políticas públicas, de la dotación de servicios en lo general, y de la planeación urbana en lo particular. Los déficits de integración socioeconómica y de ciudadanía refuerzan el círculo de pobreza y la exclusión social, y colocan la desigualdad como un problema fundamental (Carrión, 2001), especialmente con las actuaciones, cambios e intervención en el esquema de producción, que son alentados por los esfuerzos oficiales y privados que buscan su inclusión en los parámetros de la globalización, en una competitividad desigual y tutelada. En consecuencia, en el contexto urbano se configura un entramado de espectros de creciente violencia, directa e indirecta, que adquiere significado particular en las ciudades.

Las ciudades en el siglo XXI se enfrentan a nuevos desafíos en el dinámico contexto de lo que entendemos ya como el umbral de una nueva era. Las condiciones científico-técnicas, los procesos de cambio, la hibridación cultural y todo lo que está sucediendo, nos hace reflexionar acerca de que los paradigmas que han soportado el proceso se han agotado; por lo tanto, tenemos que indagar y trabajar en el cambio y sus escenarios, en la orientación de nuevas ideas y no solamente pensar que estamos en una era de cambio.

El reto es aceptar que cambiamos de era, porque así estaremos aceptando el desafío de construir nuevos paradigmas, y eso nos convierte a todos en parte de un nuevo proceso en la historia de la humanidad.

Debemos pensar que si por primera vez en la historia de la humanidad, la sociedad será urbana a escala planetaria, esto no significa solo que va a haber más gente que viva en las ciudades, en áreas urbanizadas, implica que en este proceso se efectuarán transformaciones muy profundas en el conjunto de la sociedad a escala mundial, que además contienen cambios en

los comportamientos individuales y sociales, en sus hábitos comunes, en las funciones que transmiten las nuevas tecnologías y el descubrimiento de otros ejes y dimensiones del conocimiento.

La renovación de las sucesiones y ampliación de los números que muestra la nueva relación entre ciudad y desigualdad, indican también lo que sucede entre la violencia que genera todo esto. Activar una visión crítica del futuro que pretende la recomposición neoliberal de la acumulación capitalista, del cuadro del proceso neoliberal y las espacialidades que construye, nos lleva a repensar como acometer en su estudio.

Realizar un análisis de esta naturaleza es muy complejo, y por lo tanto estamos en medio de una recomposición de los conceptos y a la luz de los hechos concretos de violencia en las ciudades. Es una realidad que se convierte en un fenómeno social cotidiano, el cual abarca todas las esferas de la vida urbana; dicho de otra forma, en un algo que afecta a todos.

Nos enfrentamos a una realidad de realidades diversas, invadidas de insuficiencias y desigualdades, asentadas en la espacialidad urbana y sus funciones, en el desorden funcional que expresa el privilegio particular y el desamparo de las mayorías sociales. La construcción de la ciudad se convierte, así, en una tarea de todos, colectiva como nunca antes, pero también se debe entender que está implícita la versión política de los seres humanos, en el sentido más amplio de su término, para no dejarlo al libre albedrío de los entes y personas que velan intereses particulares.

Un claro ejemplo corresponde a la forma en que se ha hecho la planeación urbana, que supone construir la ciudad para la colectividad. Es asumir que esa tarea no es solo una situación y responsabilidad de carácter técnico, a la que acuden ciertos intereses para aprovechar su modelo y establecer el almacén de sus intereses. Intervenir en esto es una necesidad cada vez más imperiosa, porque es un derecho de efectos inmediatos hacia el largo plazo.

En tal medida, las ciudades se confirman y convocan la esencia política por ser base de los procesos sociales más complejos. Así se debe entender el territorio de lo político en su más amplio significado. El territorio como totalidad, las ciudades, se concretan como entidades clave de lo político. En el caso latinoamericano, se trata de un espacio convulso que contiene manifestaciones que avisan ya de la necesidad de elaboración de otros accesos a su conocimiento y métodos de estudio, a su concepto en la vía de su planeación.

Esta nueva era está hecha de una complejidad diferente a la que hemos vivido hasta ahora. Es una complejidad en la que se implican todos los procesos positivos del desarrollo científico-técnico, cultural, pero también de lo que atrae en función de los intereses que contiene.

De este ámbito surge la pregunta ¿de quién es la ciudad? Tal cuestionamiento tiene aristas delicadas a las que agregamos ¿de quién va a ser la ciudad del siglo XXI?, ¿quién va a tener en este proceso la capacidad de decidir sobre el futuro de millones de seres humanos?, ¿con qué instrumentos se va a reconvertir este proceso, de gran magnitud y complejidad, en uno más de la consumación y del crecimiento, de la construcción de la democracia en el mundo contemporáneo? Estas preguntas no son nuevas, pero es imprescindible recordarlas porque se vivirá entre ellas en los siguientes años.

Habrá que incluir en este análisis el que las ciudades de América Latina son entidades sin acabar, en continua evolución, cuya dinámica corresponde a su adolescencia histórica, a su formación histórica misma, en la que ha privado una buena dosis de violencia en el uso y especulación de su territorialidad, el usufructo de sus valores urbanos, y con estos su continuidad contemporánea. Lo mismo ha sucedido con la explotación masiva de las capacidades de producción social entre las funciones de su espacialidad. En este recorrido, entre la lucha por salvar las identidades, también la cultura y la educación se han impregnado de impactos exógenos que han influido en su desarrollo. Aquí se puede abonar una larga serie de temas aparentemente inconexos que determinan la visión parcial de lecciones que, por su profusión, se confunden en la idea de violencia y la criminalidad.

A los problemas de transporte, medio ambiente, pobreza, equipamientos, vivienda y gobernabilidad de nuestras ciudades se ha incorporado la violencia criminal [...] La relación *ciudad-violencia* es uno de los menos estudiados y conocidos, porque hay un problema metodológico que nace de una definición de violencia entendida a partir de ciertos *atributos* y no de relaciones sociales, lo que impide conocer con profundidad la violencia y establecer los puentes correspondientes con la ciudad. A pesar de ese desconocimiento se ejecutan políticas y acciones explícitas que desarticuladamente tratan desde las políticas públicas y sus programas, sin comprensión cabal de sus particularidades y su naturaleza (Carrión, 2001).

Guadalajara, nuestra ciudad, está constituida en una zona metropolitana entre las más de 50 que han sido declaradas en el país. Hace alrededor de 20 años dicha zona comprendía cuatro municipios; una década después fueron seis, y, recientemente, en 2013 ya fueron ocho, cuando en realidad la denominada zona metropolitana de Guadalajara funciona como un territorio-región urbana que involucra 17 municipios (más los que se agregarán en un futuro del área de la Ciénega).

Calculamos que para 2025 esta zona contará con más o menos 25 municipios, los que formarán no solo una enorme área metropolitana, sino que sufrirá una transformación inédita para para quienes siguen pensando como en el pasado, y convertirse en una gran región urbana, con características interestatales e intercontinentales.

El término de metropolitano tiene un origen elitista, porque refiere a la época del *jet set*, cuando cierto sector económico del mundo vivía en las grandes metrópolis, como Nueva York, Londres; a los intelectuales orgánicos miembros de las élites profesionalizadas, dedicadas a la arquitectura y la planeación, se les ocurrió imponer dicho adjetivo. La historia está escrita; explica el encontrar un denominador para las ciudades en crecimiento moderno, por quienes dominaban los procesos de planeación, incluidos los académicos, que veían en la modernidad y el progreso la llave de sus beneficios; eran quienes a su vez tenían contacto con el poder político y económico, y pudieron intervenir en la aplicación del adjetivo. Incluso el cine contribuyó en la tarea.

Se les ocurrió llamar metropolitana a un área creciente de desarrollo urbano, cuando lo que realmente se estaba procesando era el principio de modelo creciente hacia el futuro: las grandes regiones urbanas que se impactan en sus complejas funciones y nos hacen pensar que los problemas están más allá de la metrópoli o los planes urbanos estratégicos. Tenemos que repensar las ciudades y la vida en común que en estas se realiza.

Por lo tanto, el concepto metropolitano está ya rebasado por los procesos mismos que impulsa; ha dejado de lado la intervención, la ocupación y el uso del territorio ampliado de las ciudades por la especulación y acumulación de sus valores económicos y ambientales, que es causa serial de la desigualdad espacio-ciudad-lugar de inequidad, instalada en sus márgenes y en su centro tradicional desde hace más de medio siglo. Territorio circunscrito para la ley

en el que se definen los excluidos, los marginales, los pobres, que ocupan un suelo que se ha dado en llamar irregular.

Nuestras ciudades son muchas cosas más que simplemente un orden territorial para la convivencia funcional de un grupo social determinado en un lugar del mundo. Es el conjunto de todos los habitantes, permanentes o de paso, donde se muestra la discriminación activa de grupos sociales que hoy forman parte también de la ciudad. Es tan evidente la acumulación de contradicciones que no podemos hacer oídos sordos o cerrar los ojos frente a una realidad que impone condiciones a lo que significa la ciudad hacia el desarrollo de América Latina y en el mundo, en el siglo XXI.

En las grandes urbes, la idea de lo urbano y la violencia adquiere connotaciones diversas, a través de los medios de comunicación masiva. La difusión de sus problemas adquiere otras dimensiones, incluso culturales. El concepto de violencia está relacionado con el nivel adjudicado al desarrollo del país y, por lo tanto, de sus ciudades y sus habitantes, con las condiciones de vida de los diferentes estratos sociales, con el medio ambiente y su distribución espacial cualitativa. En general, tiene que ver con otros fenómenos, sobre todo con las disparidades económicas que producen procesos de confrontación directa o subliminal, de incertidumbre que cultiva su realidad contextual, como también de los procesos de aislamiento de sus comunidades, que tienen efectos negativos sobre las condiciones de vida de personas y familias.

Estas ideas sobre los efectos de la violencia nos pueden introducir en la violencia subjetiva. Un ejemplo que se comenta en muchos medios (y da motivo para conformar “observatorios” sociales, a los que incluso les llegan a complementar lo de “sustentable”) es el del transporte público. Si bien se expone el problema de su ineficiencia, no se analiza su fondo: el problema que significa el tiempo que pasa una persona en espera para abordar cotidianamente un autobús para ir a su trabajo.

Se realizó un estudio provisional en la ciudad de Guadalajara y resultó que una persona, trabajadora normal, tarda más o menos entre dos y media o tres horas al día en trasladarse a su trabajo. Esto puede no parecer un momento de violencia, pero resulta que una persona pierde tres horas diarias, y desperdicia, si trabaja seis días, 18 horas a la semana, multiplicado por cuatro semanas, multiplicado por doce meses. El resultado es que una persona está gastando no parte del tiempo del día solamente, está perdiendo gran parte de su vida productiva personal, que además afecta indirectamente su vida

económica, su vida cultural y familiar. Si a este problema se le suman las horas de millones de viajes-persona-día en las mismas condiciones, podemos imaginar, aunque relativamente, el daño social que se genera. Esta es una forma de relación de la violencia subjetiva en el conjunto del movimiento que se efectúa en la ciudad.

Si analizamos de forma más detallada, lo podemos multiplicar por los miembros de la familia o lo multiplicamos por el número de trabajadores-viajes diarios día en Guadalajara, que son alrededor de cuatro millones, lo multiplicamos por las horas que en conjunto se pierden, y estaremos experimentando la violenta situación de las millones de horas convertidas en días y años que se pierden de productividad social en el área metropolitana, por falta de un servicio de transporte público eficiente.

En el fondo podemos advertir, en este caso, que no se trata de un servicio de transporte público, sino de un transporte privado que da un servicio público; por lo que supone es una empresa quien debe generar utilidades y vive de eso, no del servicio público. Así, a pesar de los continuos aumentos al costo del pasaje, no se va a resolver si no existen normas más eficientes que logren controlar la situación, pero principalmente se necesita la intervención del Estado como representante de los intereses de la sociedad que lo eligió, para poder tener bajo su observación y control los procesos que se generan y dar solución positiva al problema.

Otro ejemplo es el hecho de cruzar corriendo una calle en vez de usar un puente, lo que genera un momento de violencia entre el que cruza la calle y los que van manejando un auto, porque el que va conduciendo va también esperando que no se cruce una motocicleta, una bicicleta o un individuo. También encontrarse con la incertidumbre de la creciente violencia que implica el asalto a mano armada para robarle su automóvil, con el riesgo latente que lleva consigo.

Si reproducimos el conjunto cotidiano de actividades productivas o recreativas en la calle, en el aula o en las oficinas, en el hogar, que generan tensión, ya sea por las dificultades cotidianas o por la incertidumbre real o subjetiva, el abanico de la violencia toma una dimensión amplificada, no solo en el temor de la actividad criminal que desborda la vida urbana, sino por el escenario de violencia que aparece profusamente en la mente cotidiana.

En esto contribuyen las noticias y las cifras que aparecen en la prensa, en los medios, donde se habla de robos a vehículos en el día en nuestras

ciudades, que asaltan a la salida o inmediaciones de los bancos, que han ajustado cuentas y han asesinado, descuartizado o colgado a x personas. Se vive una especie de violencia subjetiva continua que llega a hacer también parte de la situación particular de la que se habla y conversa en los hogares, en el café, etcétera.

A las madres les preocupa que sus hijos salgan de noche, aunque no lo puedan evitar. Así, esa violencia tiene que ver también con condiciones de vida comunes en el diario acontecer de la ciudad. Un caso extremo son las actividades de los grupos criminales, que llegan a prender fuego a autos y camiones, obstruir calles y carreteras, y lo mismo pasa con el circular continuo de ambulancias, patrullas, y el transitar de soldados del ejército dotados de armas largas y con equipamiento de batalla, que convierten la vida en la ciudad en un ciclo continuo de presuntas adversidades.

Un ejemplo más son los llamados cotos urbanos en la ciudad, que por años se han venido aprobando y que van a generar ese tipo de formas de habitar, de aislar sectores y fragmentar la espacialidad con connotaciones elitistas. Además, en el caso aludido, en su área circulan y estacionan miles de automóviles en calles cerradas, entre bardas, pero cuando salen, circulan por una sola calle y contaminan activamente la ciudad, porque solamente caminan por una serie limitada de calles, en donde se mezclan con los que se incorporan a la circulación desde otros barrios.

Agrego el ejemplo de la zona de Valle Real, Solares, Jardín Real (la incidencia de las colonias populares como Jardines del Valle y otras), donde solamente hay dos calles, Aviación y Santa Margarita, por donde transitan miles de automóviles todos los días para salir hacia el periférico, ir hacia la ciudad, y se quejan de la lentitud para al final encontrar congestionadas las vías de circulación; que el auto rueda a 18 kilómetros por hora, cuando, visto objetivamente, quien va manejando y los pasajeros son los que van a esa velocidad. Esa es una forma de agresión también, ya que quienes están dentro del auto van angustiados porque llegarán tarde a un compromiso.

Esa forma es una realidad perturbadora para las personas, porque su estado de ánimo genera procesos de violencia interna que saltan posteriormente en el comportamiento, en la familia, los hijos, los compañeros de trabajo o los amigos. A esto se debe, quizá, el aumento de las enfermedades producto de las tensiones de la vida en la ciudad.

Como podemos discernir, el concepto de violencia tiene mayor amplitud que en su dimensión de acción ilegal o criminal. De esta manera, podemos entender que la actividad subjetiva de los individuos también participa en los problemas de la violencia urbana.

Los medios de comunicación forman parte de esa violencia subjetiva al causar una alarma continua en la sociedad, a la que le dicen, día a día, el peligro latente si sale a la calle, porque algo ha pasado afuera de su casa. Especialmente ahora que se induce, en la sociedad de consumo, a visitar las plazas comerciales. A estos momentos de ansiedad e incertidumbre se le agregan elementos subjetivos de violencia al proceso de vulnerabilidad interna que se genera de manera cotidiana en la sociedad.

Es evidente que la planeación urbana y territorial, la construcción de las urbes y ciudades, la producción ambiental, están implicados en este tema. En su argumento medular, el territorio es la sede de lo político, sede del quehacer clave de búsqueda de la armonía social, y que la acción del Estado o de los municipios debe entenderse en esta sintonía de responsabilidades, pues envuelve al espacio urbano, territorio sobre el que sucede la violencia subjetiva que se genera, como también la violencia objetiva.

El problema de la violencia es un fenómeno mundial que recorre el escaparate de la desigualdad, que gasta millones de litros de tinta y papel, de ocupaciones inteligentes, y que también ahora se difunde a través de las redes informáticas. Conocer hoy y notar el contraste entre lo que puede gastar un joven de las altas esferas económicas del mundo (un pago de 107 000 euros por una cena) y lo que puede tener una familia para su mantenimiento diario en un barrio humilde o de extrema pobreza, conforma un espacio de violencia. Esa clase de maltratos sociales se ven en la televisión y en las redes, que evidentemente causa desasosiego por las disparidades que genera.

A esto le agregaríamos la parte subjetiva de las religiones, en cuyo seno se suceden las posturas más conservadoras y reaccionarias. El ejemplo es el tema del aborto y el de las parejas del mismo sexo. En el tiempo de las elecciones para la presidencia del país, en las que participó López Obrador, del PRD, y Felipe Calderón, del PAN, se hizo una encuesta de quiénes y cómo votarían; fue claro que las clases sociales populares, los intelectuales progresistas y universitarios votarían por López Obrador, mientras las clases medias altas y conservadoras lo harían por el candidato del PAN. Tiempo después se hizo otra encuesta,

ya con Calderón en la presidencia, para saber la opinión sobre el aborto. El resultado fue que quienes estaban a favor fueron aquellos que dieron su voto para la presidencia de la república al PAN; mientras que las clases populares y universitarias menos progresistas, que votaron por López Obrador, estuvieron en contra.

En conclusión, cuando se votó por el aborto, las clases educadas y privilegiadas votaron a favor y las clases populares votaron en contra. Evidentemente, hay una cuestión ideológica de fondo, que tenía que ver con esa aparente moral y ética-religiosa que sucede en nuestro país. Eso ejemplifica formas de violencia que se transmiten como valores necesarios que se desprenden de la consideración de violencia al derecho a la vida o los derechos humanos.

En la época actual, la situación económica familiar que causa el desempleo nos lleva a una amplia noción de violencia social, no solamente aquí sino en el mundo, depende de cultura y condiciones, formas de vida. El problema de la crisis estructural del sistema económico neoliberal, que se renueva a partir de los efectos contrarios para la sociedad (como el caso de las tarjetas de crédito, que crean un mercado ficticio para seguir lucrando), es parte de un capitalismo de papel, que va generando ansiedad en la sociedad de consumo, pues crea distinciones virtuales que se verifican en la personalidad y relación de las personas con su capacidad crediticia.

Todos estos procesos integran las ciudades del siglo XXI, y va ligado a otro fenómeno de gran extensión e impacto: la corrupción, uno de los puntos clave de la violencia en el mundo contemporáneo y en las ciudades. Dicen que hoy la transparencia es tan transparente que no se nota y sigue siendo un mito, mientras lo que no es un mito es la corrupción. Por lo tanto, todas esas formas de violencia subjetiva y objetiva son percepciones concretas que están en la mente ciudadana, de las familias y de las personas.

Lo cierto es que la pobreza y la desigualdad son la incertidumbre en el futuro de muchas personas; es la más reiterada forma de violencia en las ciudades. La ciudad concentra un enorme número de pobreza y de miseria, y ahí podemos contar de manera lamentable la situación de los indígenas, que hoy ya se les conoce como los indígenas urbanos. Hoy día viven en las ciudades nuestras, en México, más de dos millones y medio de indígenas, buscando su subsistencia en las tareas más injustas o por las calles.

El cine, la radio, la prensa escrita, incluso el intercambio de opiniones, las redes abiertas en internet, forman parte de la relación de ideas que se conjuntan sobre la violencia. La denuncia abierta, que se hace pública, que genera apertura para acercarse y conocer lo que sucede, genera al mismo tiempo una especie de inconsistencia de los soportes de estabilidad común de la sociedad (Castells, 2009). Habría que pensar que la ciudad y el desarrollo urbano, la violencia incrustada en esta, puede ser objetiva o subjetiva. Una violencia objetiva que se da como un hecho directo, una agresión, un daño específico a los bienes o a las personas. Una violencia subjetiva que se genera con el vasto espectro del comportamiento de los procesos que se difunden en las ciudades.

Lógicamente la violencia se anuncia en la prensa, aunque se no nos explica de qué tipo. Es evidente que lo que está detrás de la violencia que nos anuncian es la del crimen organizado, y el supuesto vínculo entre los poderes fácticos del país. Pocas veces y pocas prensas, pocas ediciones, tienen la libertad democrática de decir las cosas como son. El último ejemplo fue cuando se habló del tema de Tlatlaya, que es más grave quizá porque participó el Ejército; o el momento en que las manifestaciones en todo el país se efectuaban exigiendo que aparecieran los 43 estudiantes desaparecidos en Ayotzinapa, y los medios masivos le dieron cobertura a la rueda de prensa del secretario de Gobernación: el 92% de la comunicación de ese momento atendió esa rueda de prensa y solo el 5% se dedicó a las manifestaciones públicas en el momento que se estaban efectuando.

Es claro que hay elementos de violencia intelectual, de violencia subjetiva, en este tipo de acciones que surgen de los grupos de poder, no solamente del gobierno, sino también de elementos involucrados (Cortes, 2010). Recordemos los grandes poderes que producen, venden, patrocinan la violencia mediante los juegos en video, con los cuales se aprende (en apariencia neutral y descontaminada) ser violento. Esto conforma la enseñanza de la violencia como parte cotidiana del conjunto del ocio de millones de niños en el mundo.

Esto sucede aparentemente sin ver, sin notarse, de manera cotidiana, como un juego a los que hay que acostumbrarse, porque la violencia forma parte del nuevo capitalismo a escala mundial, llámese como se llame, son situaciones que violentan las condiciones de convivencia en todos los ámbitos de la vida en las ciudades.

Naturalmente, un entramado como el de la violencia, debido a su complejidad presente y su origen en la historia humana, es un problema que no se agota en unas horas de escritura.

Bibliografía

- CARRIÓN, F. (2001) “De la violencia urbana a la convivencia ciudadana”, en Revista *Administración Pública y Sociedad*, núm. 14, IIFAP, Instituto de Investigación y Administración Pública, Córdoba.
- CASTELLS, M. (2012) *Comunicación y poder*. México: Editorial Siglo XXI.
- CORTÉS, J.M. (2010) *La ciudad cautiva. Control y vigilancia en el espacio urbano*. Madrid: Editora Akal.
- GALEANO, E. (2005) *Patas arriba. La escuela del mundo al revés*. México: Siglo XXI Editores.

De la seguridad nacional-democrática a la seguridad ciudadana-humana: la experiencia de Bogotá (2012-2014), en un país que negocia la paz¹

MARÍA STELLA BARACALDO MÉNDEZ²

La impunidad premia al delito, induce a su repetición y le hace propaganda: estimula al delincuente y contagia su ejemplo. Y cuando el delincuente es el Estado, que viola, que roba, tortura y mata sin rendir cuentas a nadie, se está emitiendo desde arriba una luz verde que autoriza a la sociedad entera a violar, robar, torturar y matar. El mismo orden que por abajo usa para asustar, el espantapájaros del castigo por arriba alza la impunidad, como trofeo para recompensar el crimen. La democracia paga las consecuencias de estas costumbres.³

Resumen

En términos de convivencia, seguridad, orden público y justicia, en la actualidad, algunos Estados se rigen por poderes paralelos: el de la legalidad y el de la ilegalidad; este último pone en crisis el orden social establecido en las débiles democracias de América Latina y el Caribe.

Pero de una cosa hay que estar seguros y es que la búsqueda constante del bien universal planteada desde los derechos humanos, no permitirá la hegemonía de la cultura de la ilegalidad en Colombia, México o cualquier lugar de la tierra que hoy viva violencia generada en radicalismos religiosos, políticos, culturales, todos anclados en una sola motivación: el poder económico.

En Colombia, desde los años ochenta los nacimientos y el tributo a la vida ocupan menos páginas y espacios en los medios noticiosos que la muerte representada en asesinatos, narcotráfico, corrupción administrativa, feminicidio, maltrato de niños y mujeres, delincuencia ejercida por menores,

¹ Para la escritura de este documento colaboró Edwin Castro, sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia, en la consecución de los datos.

² Maestra por la Universidad de Occidente (Guadalajara, México) y por la Universidad Javeriana de Bogotá. Correo electrónico: estebamen@hotmail.com.

³ Eduardo Galeano. *Patatas arriba: la escuela del mundo al revés*. Buenos Aires: Siglo XXI, 1998, p. 213.

servidores públicos deshonrados, “falsos positivos” protagonizados por organismos del Estado, masacres generadas por paramilitares y demás grupos al margen de la ley, la represión de marchas estudiantiles, entre otras violencias y delitos. Es decir, la violación sistemática de los derechos humanos.

Pese a la reforma constitucional de 1991, fundamentada en el estado social de derecho, con la bandera del combate al narcotráfico, los gobiernos nacionales en turno han implementado políticas de seguridad altamente coercitivas que poco han dejado para el mejoramiento de la convivencia y el desarrollo social de la población, segmentada por estratos socioeconómicos y con un índice de pobreza por ingresos de 30,6% al terminar 2013.⁴

En contraposición, Bogotá ha implementado políticas públicas fundamentadas en la seguridad ciudadana y la seguridad humana en busca de una materialización de los derechos humanos y la distribución social de los recursos públicos en favor de las necesidades básicas insatisfechas de su población. En medio del conflicto, el país hoy avanza hacia la consecución de la paz, valor constitucional que unos quieren lograr sin la existencia de contradictores políticos y otros solo la ven posible desde la posibilidad del perdón, la justicia y la reparación.

Conceptos y palabras clave: seguridad nacional, seguridad ciudadana, seguridad humana, convivencia, desarrollo urbano y rural, paz.

El contexto o la situación

Para quienes tienen una imagen negativa de Colombia, revestida de temores tan fuertes que hasta se privan de visitarla, deben saber que tal país también tiene millones de seres humanos buenos que hacen que la vida diaria fluya en medio del bien para seguir construyendo una mejor nación.

Pero desde la mirada de Beck, Colombia está dentro de los territorios en los que se “vive una sensación de guerra y una sensación de paz”,⁵ con escenificaciones de violencia en las que los riesgos son inminentes debido a

⁴ “La pobreza en Colombia se redujo en 2013, según el Dane”, en *El Tiempo*. Consultado en línea: <http://www.eltiempo.com/economia/indicadores/indice-de-pobreza-en-colombia/13703537>. Citado el 18 de octubre de 2014.

⁵ Ulrich Beck. *La sociedad del riesgo*. Buenos Aires: Paidós, 2008, p. 195.

la existencia de una contienda de poderes de orden ilegal frente al sistema jurídico establecido. Para este autor, en el contexto de las nuevas guerras, el riesgo se entiende como:

Una decisión, o sea, un *dicidiente* que genera una asimetría radical entre aquellos que provocan y definen los riesgos y se aprovechan de ello, y aquellos a los que les toca sufrir en propia carne, incluso pagando con su propia vida, las “consecuencias no vistas” de unas decisiones en las que no han participado.

El bajo valor que se da a los riesgos en Estados donde la pobreza y la tasa de analfabetismo son especialmente altas, no significa de ninguna manera que estas sociedades no estén integradas en la sociedad del riesgo mundial.

[...] el riesgo con la misma lógica del concepto, es la *negación* de la igualdad, la justicia y el consenso.⁶

En este escenario nacional la convivencia, la seguridad y la efectividad de la justicia se constituyen en las principales preocupaciones cotidianas de los ciudadanos y las agendas de los gobernantes. La agudización de la violencia y sus resultados, desde los años cincuenta, son producto de un largo período de post independencia, durante el cual un reducido grupo de colombianos ha concentrado el ejercicio del poder político y económico en nombre de la democracia representativa, siempre justificada en las mayorías de la mitad más uno y que en las elecciones de 2014 dejó en duda la legitimidad institucional al contar con una abstención electoral de 60%.

Este fenómeno de una élite gobernante, con nombres y apellidos propios por más de 200 años, ha generado exclusión social por factores económicos, desconocimiento de la diversidad y pluralidad, y ha situado al país en el segundo más inequitativo de América Latina, así como el de mayor tasa de desigualdad en la propiedad rural relacionada con la distribución de la tierra en el mundo, con un índice de 87,5.⁷

Para efectos del presente documento, se hace referencia a la historia reciente de Colombia a partir de la reforma constitucional de 1991, la cual se produjo como una alternativa posible para sacar al país de la mayor crisis de su historia ante las múltiples afectaciones del narcotráfico en todas las

⁶ *Ibid.*, pp. 196 y 197.

⁷ *¡BASTA YA! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Informe general, Grupo de Memoria Histórica. Bogotá: Imprenta Nacional, 2013.

dimensiones de la vida nacional debido a la indiferencia o convivencia⁸ del Estado con este fenómeno desde mediados de los años cincuenta.

La década de los noventa del siglo pasado inició con grandes expectativas frente a la construcción de un nuevo panorama político, social, de convivencia, seguridad y orden público en el país, a partir de hechos internacionales y nacionales como los siguientes: la caída del Muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría (con la Cumbre de Malta entre George H. W. Bush y Mijaíl Gorbachov al terminar 1989); la Reforma Constitucional de Colombia con derroteros para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática; la muerte de Pablo Escobar Gaviria en 1993; la firma del Convenio Plan Colombia con Estados Unidos para la extinción del narcotráfico.

Pero la paz mundial anunciada con el fortalecimiento de las democracias a partir de la disolución de los países que conformaban la Unión Soviética y la finalización de las dictaduras en América Latina, no benefició a Colombia. Si bien se desvaneció la amenaza de un enemigo externo fundado en el comunismo o litigios por la soberanía de los territorios, contrariamente en el país se activó y agudizó el conflicto interno protagonizado por guerreros, narcotraficantes y mafiosos, actores que según Gustavo Duncan requieren de las siguientes precisiones conceptuales:

El término **guerreros** hace alusión a aquellas estructuras armadas organizadas como un ejército, capaces de asumir funciones de Estado sobre una comunidad, al punto de darle forma a su orden social, económico y político. En Colombia existen dos categorías de guerreros, los Señores de la Guerra representados en por las autodefensas y las milicias representadas por las FARC y el ELN.

Por **narcotráfico** se entiende una actividad perteneciente a la categoría de crimen organizado, que hace referencia a los delitos llevados a cabo por varios individuos. La Carta de las Naciones Unidas contra el Crimen define crimen organizado como “[...] un grupo estructurado de tres o más personas que durante un período actúan concertadamente con el propósito de cometer uno

⁸ Juan Carlos Echeverry y María Paula Gómez. “Estrategias contra el crimen organizado”, en Alejandro Gaviria Uribe y Daniel Mejía Londoño (coords.) *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2012, pp. 387-412. Según estos autores, “Teniendo en cuenta que enfrentar el crimen organizado en períodos avanzados de choque es sumamente complicado, es clave tener un sistema de alertas tempranas que permita identificar las organizaciones criminales antes de que estas hayan permeado la sociedad, el sistema judicial, la policía, como sucedió en los años ochenta en Colombia”.

o más crímenes serios u ofensas establecidas conforme a esta convención para obtener directa o indirectamente, ventajas financieras y materiales”.

Los **mafiosos**⁹ son “empresarios de la protección privada”, es decir, organizaciones criminales que cobran un “impuesto” por proteger a individuos y/o organizaciones y a sus actividades económicas. Detrás de la protección mafiosa está todo un elemento de coerción. El incumplimiento del pago de la extorsión implica la violencia sobre los deudores de transacciones ilegales, que presentan mayor probabilidad de ser reguladas por agentes mafiosos, e igualmente de las actividades legales que son susceptibles a la regulación.¹⁰

De acuerdo con la conceptualización de Duncan, frente a las acciones de los “Señores de la Guerra” y otros grupos de delincuentes organizados, de menor trascendencia, las fuerzas del Estado se dedican al combate armado con los demás ejércitos ilegales (paramilitares, narcos y guerrilleros), especialmente, en el ámbito rural y en áreas periféricas de las ciudades, descuidando la atención de las violencias cotidianas en el ámbito urbano donde la violencia intrafamiliar, riñas callejeras, desaparición de personas, hurtos a seres humanos y residencias, entre otras, se han tornado en la justificada razón para la desconfianza de los ciudadanos en la capacidad de las autoridades para protegerlos.

La agudización de la violencia y sus resultados fatales, aducidos fundamentalmente al narcotráfico, en el año 1999, motivaron la firma del Plan Colombia con Estados Unidos para una lucha de carácter militar contra el narcotráfico, ante la necesidad de reducir en 50% la producción de drogas ilícitas.¹¹ Este convenio contempló la revisión y la reforma del sistema de justicia que se materializó en un nuevo Código Penal, Ley 599 del año 2000 y la introducción del Sistema Penal Oral Acusatorio con el Código de Procedimiento Penal, Ley 906 de 2006.

Otras líneas de acción de este acuerdo bilateral fueron la disposición de mecanismos para la protección de los derechos humanos y el fortalecimiento de la democracia, así como programas de desarrollo social del país,

⁹ Las negritas de los términos fueron adicionadas para hacerlos más visibles.

¹⁰ Gustavo Duncan. “Narcotraficantes, mafiosos y guerreros. Historia de una subordinación”, en Gustavo Duncan *et al. Narcotráfico en Colombia. Economía y violencia*. Bogotá: Ed. Fundación Seguridad y Democracia, 2005, pp. 1-24.

¹¹ Daniel Mejía. “Políticas antidroga en el Plan Colombia: costos, efectividad y eficiencia”, en A. Gaviria, y Daniel Mejía *op. cit.*

respectivamente.¹² Desde el Plan Colombia y el Plan Patriota del Gobierno de Uribe (2002-2010), los delitos de las políticas de seguridad de orden nacional han versado sobre las conductas delictivas de alto impacto:¹³ homicidio, narcotráfico, secuestro, extorsión, con dedicación de todos los cuerpos de la fuerza pública.¹⁴

En la historia reciente de violencia, tomando planteamientos del politólogo Camacho Guizado,¹⁵ la articulación entre droga, corrupción y poder ha mostrado serias dificultades en relación con la participación de sus actores: por un lado están quienes piensan que el incremento de resultados de criminalidad en la producción, distribución y consumo provienen del común de los particulares; por otro, se encuentran quienes acusan la participación de personas pertenecientes a la estructura tradicional de poder en tales acciones delincuenciales. Los segundos gozan de una posición privilegiada por cuanto tienen la facultad de control sobre el resto de la población, haciendo uso de las estructuras del mismo Estado para delinquir.

En esta encrucijada, las políticas de control, coerción y endurecimiento de penas, para el manejo de la seguridad y justicia, se van al vacío porque estas no recaen de manera severa contra quienes delinquen por parte del Estado. En países donde las mafias operan desde los partidos políticos, los legisladores, administradores de lo público y jueces son parte de este mismo círculo vicioso, que también cuenta con mecanismos para excluir y eliminar a quienes no forman parte de este.

Así sucede en Colombia, con resultados sorprendentes que se evidenciaron con la desmovilización de los paramilitares en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez desde su propuesta de la seguridad democrática.¹⁶ Desde luego, la gran

¹² Juan Ruiz *et al.* *La tenue línea de la tranquilidad*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2006.

¹³ Esta es una categoría empleada por la Policía Nacional de Colombia para registrar conductas delictivas que afectan directamente la vida de las personas. Hoy los observatorios de seguridad contemplan otras tipologías como conflictividades cotidianas, violencias y delincuencia dentro de las cuales se toman los delitos de alto impacto.

¹⁴ En Colombia, según el artículo 216 de la Constitución, “La fuerza pública está integrada por las fuerzas militares y la policía”.

¹⁵ Álvaro Camacho Guizado. *Droga y sociedad en Colombia*. Bogotá: Ediciones Lerner, Ltda, 1998, p. 85.

¹⁶ Marta Ruiz. “El caso de la para-política en Colombia”, ponencia presentada en Investigative Journalism, Access to Public Information and Media Corporate Governance: Is there anything new? 13th International Anti-Corruption Conference at Athens, Greece. 2 de noviembre de 2008. Según este estudio “Los paramilitares en el proceso de justicia transicional han confesado más de 10 mil homicidios, y se calcula

fortuna humana es que también hay seres íntegros, honestos y defensores de los derechos humanos y la supremacía de la justicia.

No obstante su conflicto, Colombia terminó 2013 con una economía estable que crece a tasas que superan el 4% en sectores como el agropecuario, la construcción y la minería; una tasa de cambio competitiva; un índice de empleo reducido a un dígito; mayor crecimiento del empleo formal que el informal, con el desempeño del producto interno bruto (PIB) mayor al de Brasil, México, Chile, Perú, Estados Unidos y Canadá,¹⁷ y la reducción del índice de pobreza por ingresos al 31%.

Contrariamente, la seguridad a nivel nacional y local sigue siendo la mayor preocupación, pero con respuestas distintas en cada territorio: el país avanza hacia el proceso de paz, la reforma al sistema de justicia y el combate de delitos de alto impacto. Bogotá continúa en su empeño de satisfacción de necesidades básicas insatisfechas de las poblaciones más vulnerables, inversión social en educación, salud, vivienda y el mejoramiento de infraestructura para la recreación, la cultura y el deporte. Esta manera particular de manejar la convivencia, la seguridad y el orden público desde la década de 1990 se describe a continuación.

Los gobernantes y sus concepciones de seguridad en el período 1994-2014, a nivel nacional y en Bogotá

Para comprender la seguridad desde referentes comunes, resulta fundamental vincular algunas concepciones de este término desde su ámbito literal, el de la jurisprudencia colombiana y de las políticas públicas, objeto de descripción, en los distintos períodos administrativos a nivel nacional y local.

que igual cifra de desaparecidos hay en el país. Actualmente hay 600 paramilitares rindiendo versión libre en la Fiscalía. Hay 340 políticos, entre congresistas, alcaldes, concejales y diputados investigados; 74 de ellos son congresistas y 29 de ellos se encuentran en prisión". Consultado en línea: <https://www.google.com.co/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=cantidad%20de%20pol%7Biticos%20y%20gobernantes%20en%20las%20c%3A1rceles%20de%20colombia>.

¹⁷ Asociación Nacional de Industriales (ANDI). Informe balance 2013 y perspectivas 2014. Consultado en línea: <http://www.andi.com.co/Archivos/file/ANDI%20-%20Balance%202013%20y%20perspectivas%202014.Pdf>. Citado el 22 de octubre de 2014.

El Diccionario de la RAE¹⁸ define la seguridad como “cualidad de seguro. Dicho de un ramo de la administración pública, cuyo fin es el de velar por la seguridad pública de los ciudadanos”. Así, estar seguro es “libre y exento de todo peligro, daño o riesgo”. En Colombia la seguridad como servicio público a cargo del Estado ha tomado sus contenidos de las elaboraciones del derecho administrativo y de la politología, de los organismos internacionales que en América Latina desde los años ochenta han planteado no menos de quince nociones de seguridad,¹⁹ emanadas de contextos específicos y con resultados particulares para cada territorio. Desde entonces, en el país han predominado los conceptos de seguridad nacional, democrática, ciudadana y humana; las dos primeras con predominio a nivel nacional y las dos finales con desarrollos específicos en Bogotá, DC, que *grosso modo* son definidas así:

Seguridad nacional. Se entiende por seguridad nacional, la que es inminente para garantizar la existencia, la permanencia, la continuidad y la estabilidad de la comunidad política, también comprendida como la necesaria para garantizar tanto la seguridad externa como la seguridad institucional interna de una nación, y por lo mismo, la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional.²⁰

Esta noción de seguridad contempla tanto la seguridad interna como la externa, última en la que centran su interés las grandes naciones para la defensa de su soberanía a través de medios bélicos y el empleo de estrategias violentas y masivas para la destrucción del enemigo exógeno. En tal contexto, las políticas de Estados Unidos (del gobierno Bush) hacia Colombia desde 2002 y acogidas por el expresidente Uribe Vélez, con el Plan Patriota, para la lucha contra el

¹⁸ Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española* (22ª ed.) Consultado en línea: <http://www.rae.es/rae.html>.

¹⁹ En la literatura de América Latina, en el marco genérico de la **seguridad pública dirigida a la protección de los ciudadanos, la tranquilidad, sus bienes y todos los componentes del entorno**, se encuentran no menos de 15 denominaciones, entre ellas: seguridad del Estado, seguridad nacional, seguridad civil, seguridad institucional, seguridad progresista, seguridad global, seguridad interior, seguridad exterior, *seguridad humana, seguridad ciudadana, seguridad integral, seguridad cooperativa*, seguridad privada, seguridad local, seguridad comunitaria, seguridad planetaria, seguridad democrática, seguridad sostenible.

²⁰ Jorge Enrique Ibáñez Nájjar. *Seguridad nacional, seguridad del estado y seguridad ciudadana*. Bogotá: Fundación Cultural Javeriana de Artes Gráficas, 2005, pp. 48-55. Este concepto fue elaborado a partir de los artículos 2, 189, 212, 213, 217 y 350 de la Constitución Política de Colombia.

narcotráfico y el terrorismo,²¹ se caracterizaron por el aumento de la fuerza pública, la logística para la guerra y la defensa de los intereses institucionales sobre la vida de los ciudadanos.

Seguridad humana. Es el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de pobreza y la desesperación a disponer de la igualdad de oportunidades para disfrutar de todos los derechos y desarrollar plenamente su potencial humano.²²

Este concepto conjuga siete condiciones o dimensiones para garantizar el desarrollo y la seguridad: económica, alimentaria, en salud, ambiental, personal, de la comunidad y política.

Seguridad ciudadana. De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH),²³ la seguridad ciudadana incluye los siguientes componentes: a) es una de las dimensiones de la seguridad humana; b) es una “política pública”;²⁴ c) es el objetivo de las políticas de prevención y control frente al delito o violencia interpersonal o social; d) en un sentido amplio incorpora medidas de garantía de los derechos a la educación, la salud, la seguridad social y el trabajo.

Según los planteamientos de Santiago Escobar,²⁵ desde la perspectiva de la seguridad ciudadana hoy la seguridad es un bien que apunta a la calidad integral de la vida de los ciudadanos, asunto que va más allá del fortalecimiento de las instituciones, que incluye estrategias de infraestructura y tecnológicas para la reducción de delitos.

²¹ La política de Estados Unidos de lucha contra el terrorismo, luego del atentado contra las Torres Gemelas en 2001, fue acogida con beneplácito por el expresidente colombiano Álvaro Uribe, quien gestionó ante tal país incluir a las FARC en la lista de los grupos terroristas del mundo.

²² Organización de las Naciones Unidas. Informe de Desarrollo Humano 1994. Resolución 60/1 de 2005 de la Asamblea General de la ONU. Consultado en línea: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/60/1>. Citado el 26 de octubre de 2014.

²³ Organización de los Estados Americanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos 2009. Consultado en línea: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>. Citado el 26 de octubre de 2014.

²⁴ La CIDH concibe una política pública como los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades del Estado para alcanzar un objetivo determinado. Estas no pueden entenderse sin hacer referencia concreta a los derechos humanos, los cuales se deben evidenciar en los planos normativo, operativo y en las prácticas institucionales y agentes estatales.

²⁵ Santiago Escobar. *Seguridad ciudadana: concepciones y políticas*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 2005, p. 15.

Seguridad democrática. Es la política pública de seguridad y defensa implementada por el presidente Álvaro Uribe Vélez, durante el período 2002-2010, concebida así: La seguridad democrática trasciende el concepto de seguridad nacional, ligado exclusivamente a la capacidad del Estado para penalizar y disuadir a quienes se contraponen a la normatividad vigente. Se quiere, en resumidas cuentas, brindar seguridad y protección a todos los colombianos sin distinción de color político, credo religioso, convicción ideológica o nivel socioeconómico.²⁶

Con base en los referentes conceptuales se puede decir que en Colombia coexisten o conviven dos nociones de seguridad: la primera, la seguridad nacional fortalecida por el partido político de la U, liderado por Uribe Vélez entre 2002 y 2010; la segunda, la seguridad humana y ciudadana promovidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Organización de las Naciones Unidas desde la década de los noventa. Las similitudes y diferencias se pueden observar en la síntesis de políticas públicas y líneas de acción que se presenta (a continuación del período 1994-2014), delimitada temporalmente a partir de los siguientes criterios:

- En 1991 constitucionalmente Colombia se consagró como Estado Social de Derecho, fundamentado en la participación democrática, la descentralización política, administrativa y fiscal y el fortalecimiento institucional.
- A partir de 1993 Bogotá, mediante el Decreto Ley 1421 de 1993, inició una nueva vida administrativa como Distrito Capital del país.
- En 1995 el exalcalde Antanas Mockus inauguró una nueva forma de gobernar la ciudad desde la política de “cultura ciudadana” y la “vida es sagrada” para materializar los derechos humanos y la protección de la vida en un país con una tasa de 87 casos de homicidios por cada 100 mil habitantes en tal año.

²⁶ Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado comunitario: desarrollo para todos (2006-2010) - Álvaro Uribe Vélez. Consultado en línea: http://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND_Tomo_1.pdf. Citado el 25 de octubre de 2014.

- Durante el período definido, en el país han predominado las medidas altamente coercitivas, mientras que Bogotá ha implementado propuestas alternativas por parte de los exalcaldes Mockus, Peñalosa, Garzón, Moreno y Petro, último que ha privilegiado la inversión social para la reducción de riesgos de todo orden en la ciudad.

Para facilitar una mirada comparativa de la concepción y líneas de acción del país y de Bogotá, la información se presenta por períodos administrativos que para el caso del presidente es de cuatro años²⁷ y para los alcaldes²⁸ de tres hasta el año 2004.

Cuadro 1

Presidencia de Ernesto Samper (1994-1998) y alcaldía de Antanas Mockus (1995-1997)

El país		Bogotá, DC	
Período, presidente y concepción	Ejes de la política de convivencia y seguridad	Período, alcalde y concepción	Ejes de la política de convivencia y seguridad
1994 -1998 Ernesto Samper “Concurrencia de la ciudadanía en el trámite pacífico de los conflictos, en las acciones preventivas para combatir el delito, y en la protección, promoción y defensa de los derechos humanos” ²⁹	1) El acercamiento a la comunidad para restablecer la confianza ciudadana 2) El fortalecimiento institucional de la Policía Nacional (para reducir la delincuencia común, delitos económicos, contrabando, narcotráfico, delitos ambientales) 3) La profesionalización de la Policía Nacional 4) El bienestar y seguridad social para la Policía Nacional	1995-1997 Antanas Mockus “Fortalecer las barreras sociales y culturales frente a la transgresión y agresión; apoyar la protección y prevención; promover la convivencia pacífica y tramitación concertada de conflictos. Reforzar la atención y prevención de emergencias y desastres naturales o antrópicos” ³⁰	1) El espacio público como patrimonio cultural 2) Obras con saldo pedagógico desde la participación ciudadana. Creación del Observatorio de Cultura Ciudadana para el estudio de comportamientos 3) Resolución pacífica de conflictos. Capacitación permanente de la Policía Metropolitana 4) Políticas preventivas de seguridad: Navidad sin pólvora, campaña de desarme 5) Fomento de la actuación oportuna y adecuada de las autoridades. Comparendos pedagógicos para comportamientos en movilidad, tránsito y transporte

Fuente: elaboración propia a partir de los contenidos de los planes de desarrollo de orden nacional y de Bogotá.

²⁷ El presidente es elegido en el mes de mayo y toma posesión del cargo el 7 de agosto, día de la Batalla de Independencia del país.

²⁸ Los alcaldes son elegidos en el mes de octubre y se posesionan el 1 de enero del siguiente año.

²⁹ Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas 1994-1998, El Salto Social.

³⁰ Alcaldía de Bogotá DC. Plan de Desarrollo “Para Formar Ciudad” 1995-1997. Art. 24. Prioridad de Cultura Ciudadana. Decreto 195 de 1995. Consultado en línea: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=2393>. Citado el 18 de octubre de 2014.

En este primer período liderado por el expresidente Samper en el país y el exalcalde Mockus en Bogotá, en los programas del primero predominaron las políticas de fortalecimiento institucional para el combate al delito; mientras que el segundo planteó la disminución de barreras sociales que motivan la transgresión de normas, la prevención y mecanismos de resolución de conflictos para el logro de la convivencia. A nivel nacional, el combate al narcotráfico apareció en la agenda gubernamental como tema central motivante de políticas altamente coercitivas. En tal momento histórico la opinión pública a nivel nacional subvaloró las políticas sociales o “blandas” de Bogotá, que hoy se reconocen como determinantes para la transformación de la capital en materia de seguridad y convivencia.³¹

El expresidente Pastrana inició su gobierno con la intención de lograr un acuerdo de paz con los grupos subversivos del país, fundamentalmente con las FARC, al tiempo que firmó con el gobierno de Estados Unidos el Plan Colombia para el combate al narcotráfico, convenio del que provinieron recursos financieros para el fortalecimiento de la guerra interna contra criminales de toda naturaleza, vinculados con los negocios ilegales.

Mientras tanto, Bogotá, administrado por el exalcalde Peñalosa, avanzó en políticas de intervención integral de territorios de miedo, diseño e implementación de un sistema de seguridad para la prevención de riesgos naturales y sociales, y la disposición de espacio público para la recreación, el deporte y la estadía en condiciones de tranquilidad por parte de los ciudadanos y otras innovaciones que según el mismo estudio de Martín y Ceballos, muestran las bondades significativas en la reducción de índices de violencia en la ciudad y el papel de la cultura y adecuación de la infraestructura en la distensión de la conflictividad en el DC.

³¹Tal reconocimiento se puede apreciar en documentos como el de Gerard Martín y Miguel Ceballos. *Anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1995-2000*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2004.

Cuadro 2

Presidencia de Andrés Pastrana (1998-2002) y alcaldía de Enrique Peñalosa (1998-2001)

El país		Bogotá, DC	
Período, presidente y concepción	Ejes de la política de convivencia y seguridad	Período, alcalde y concepción	Ejes de la política de convivencia y seguridad
1998- 2002 Andrés Pastrana “Contribuir a la consolidación de un entorno de seguridad y confianza ciudadana como base para la paz justa y duradera que es el cimiento del desarrollo social y económico. Se pretende fortalecer el estamento militar y de policía con el fin de reafirmar el pleno ejercicio de la autoridad y el imperio de la ley y afianzar la seguridad del Estado [...] y la consolidación de un sistema de convivencia ciudadana y seguridad pública, para actuar sobre el crimen de manera eficaz” ³²	1) Incrementar los niveles de efectividad de la fuerza pública 2) Neutralizar y desestabilizar la capacidad de los grupos e individuos al margen de la ley 3) Mantener una capacidad disuasiva, real y creíble ante la amenaza externa 4) Disminuir los índices de delincuencia	1998- 2001 Enrique Peñalosa “Prevenir y sancionar los comportamientos que lesionan el bienestar de los ciudadanos e impulsar aquellos que promuevan la paz, la solidaridad, el respeto y la vida en comunidad” ³³	1) El disfrute del espacio público para la disminución de la violencia, mediante el aumento de población dedicada a actividades recreativas 2) Reducción de la criminalidad y la delincuencia mediante la acción eficiente de las autoridades 3) Cualificación del servicio de policía (mejor talento humano, aumento de pie de fuerza, modernización de su equipamiento, agilidad de procesos) 4) Aumento de coordinación entre organismos de policía y ciudadanía para prevenir y controlar acciones delictivas 5) Incremento de mecanismos de resolución de conflictos 6) Aumento de la capacidad para la atención de emergencias y desastres naturales 7) Fomento del buen uso del tiempo libre de los jóvenes

Fuente: elaboración propia a partir de los contenidos de los planes de desarrollo de orden nacional y de Bogotá.

³² Presidencia de la República. Plan nacional de desarrollo. Cambio para construir la paz, 1999-2002. Numeral 12: Justicia y Seguridad. Consultado en línea: http://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Pastrana2_Contexto_Cambio.pdf. Citado el 19 de octubre de 2014.

³³ Alcaldía de Bogotá. Plan de Desarrollo por la Bogotá que Queremos. Art. 24. Consultado en línea: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=535>. Citado el 20 de octubre de 2014.

Cuadro 3

Presidencia de Uribe Vélez (2002-2010) y alcaldías de Antanas Mockus y Luis Eduardo Garzón en Bogotá (2001-2008)

El país		Bogotá, DC	
Período, presidente y concepción	Ejes de la política de convivencia y seguridad	Período, alcalde y concepción	Ejes de la política de convivencia y seguridad
2002-2006 Álvaro Uribe Vélez 2006-2010 Reelección Álvaro Uribe Vélez “La seguridad democrática trasciende el concepto de seguridad nacional, ligado exclusivamente a la capacidad del Estado para penalizar y disuadir a quienes se contraponen a la normatividad vigente. Se quiere en resumidas cuentas brindar seguridad y protección a todos los colombianos sin distinción de color político, credo religioso, convicción ideológica o nivel socioeconómico”	1) Control del territorio y defensa de la soberanía nacional: control y reducción de las organizaciones armadas al margen de la ley 2) Combate al narcotráfico y al crimen organizado 3) Fortalecimiento del Sistema de Justicia 4) Desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto 5) Protección de los DH y DIH 6) Fortalecimiento de la convivencia y los valores 7) Política de relaciones exteriores y cooperación internacional	2001-2004 Antanas Mockus “Aumentar el cumplimiento voluntario de normas, la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos y la mutua ayuda para actuar según la propia conciencia, en armonía con la ley. Promover la comunicación y la solidaridad entre ciudadanos” ³⁴	1) Educación y motivación para el cumplimiento voluntario de normas. Promover la cultura democrática y el sentido de solidaridad entre las personas Política integral de seguridad: 2) Cualificación permanente del servicio de policía para la protección de la vida, el cuidado de los bienes públicos y privados 3) Fomento de resolución pacífica de conflictos 4) Participación activa de la comunidad 5) Intervención efectiva de las autoridades estatales
		2004-2008 Luis Eduardo Garzón “Propiciar acciones tendientes a la prevención y el control de la violencia y la delincuencia, y a la conservación del orden público en la ciudad, en el marco del respeto de los derechos fundamentales” ³⁵	1) Fortalecer mecanismos para la solución de conflictos 2) Consolidación de normas: Código de Policía 3) Política integral de derechos humanos 4) Atención a desplazamiento. Estructuras en el sistema Distrital de Admon. de Justicia 5) Reducción de tasa mensual de muertes violentas de 40.7 a 30 por 100 000 habitantes 6) Implementar Plan Maestro de Seguridad 7) Aumento de la participación ciudadana en este campo: 30 000 ciudadanos

Fuente: elaboración propia a partir de los contenidos de los planes de desarrollo de orden nacional y de Bogotá.

³⁴ Alcaldía de Bogotá. Plan de Desarrollo “Bogotá para Vivir, todos del mismo lado”. Art. 6, numeral 1. Consultado en línea: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3787>. Citado el 20 de octubre de 2014.

³⁵ Alcaldía de Bogotá. Plan de Desarrollo “Bogotá sin Indiferencia”. Art. 17, numeral 2. Consultado en línea: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13607>. Citado el 20 de octubre de 2014.

Uribe Vélez terminó su primer año de gobierno de Colombia en 2002, con un índice de 28 534 homicidios y la agudización de la violencia motivada en la lucha contra la guerrilla a la que denominó narcoterrorista, apoyada por cuerpos paramilitares, que al parecer respaldaron las elecciones parlamentarias y su posterior ascenso a la presidencia, como se ha conocido en las investigaciones judiciales y en testimonios que Camilo Castellanos transcribe en sus documentos.³⁶

La política de “seguridad democrática” se centró en la ofensiva para la defensa de la soberanía y en efecto la recuperación del control del territorio en manos de paramilitares, guerrilleros y narcotraficantes ante la ausencia del Estado por largos años. El carácter guerrillero de Uribe Vélez³⁷ se intensificó con la segunda fase del Plan Colombia 2007-2013, aprobado por Estados Unidos bajo el nombre de “Estrategia para el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social”, que en realidad se destinó para el aumento de la fuerza pública, organismos de inteligencia, compra de armamento y entrada de ejércitos mercenarios de Estados Unidos, so pretexto de la erradicación de los sembradíos de coca.

Sin duda logró retomar la vocería del gobierno nacional y disminuir los índices de delitos, pero a la vez una altísima y alarmante violación a los derechos humanos, abuso de autoridad por parte de los miembros de la fuerza pública, corrupción política-administrativa y vínculo de los paramilitares con la política (parapolítica).³⁸

³⁶ Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. *¿Continuidad o desmembramiento? La seguridad democrática insiste y la esperanza resiste*. Bogotá: Ediciones Antropos Ltda., 2009, p. 37. En entrevista para la Associated Press (AP) anunció que aspiraban a un 30% de curules del Congreso. “[...] el mismo Mancuso anunció luego de los comicios que los resultados habían sobrepasado las expectativas y que controlaban el 35% del Congreso. Era el preludio de la elección presidencial de Álvaro Uribe, candidato frente al cual Carlos Castaño no ocultó jamás su simpatía. Álvaro Uribe es en el fondo el hombre más cercano a nuestra filosofía”, asentía Carlos Castaño, pero se sabía también que era su socio en la empresa del despojo.

³⁷ Como es de conocimiento público en el país, Uribe Vélez se ha declarado un enemigo externo de las FARC, grupo guerrillero que secuestro y asesinó a su padre.

³⁸ Informes sobre este fenómeno ilegal se pueden observar en textos como estos: “Aunque las cifras de los pactos políticos locales y nacionales que llegan a vincular a 470 funcionarios y a 200 congresistas ya son escandalosas, con las confesiones que siguen haciendo los paramilitares en Justicia y Paz, cada vez es más larga la lista de los investigados y los juzgados”. En: *verdadabierta.com*. Las sumas y restas de la justicia frente a la parapolítica. Consultado en línea: <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/4276-las-sumas-y-restas-de-la-justicia-frente-a-la-parapolitica>. Citado el 21 de octubre de 2014.

Por fortuna, la presión de los organismos sociales del país abonó para evitar que la Corte Constitucional aprobara la propuesta del gobierno de un referendo para buscar la segunda reelección de Uribe, pese a su aceptación con índices superiores al 70% al terminar su segundo mandato en 2010. Al respecto, es oportuno advertir que los ciudadanos cansados de violencia siempre quieran un salvador de mano dura que castigue a los criminales; pero lo que no se puede tolerar es la muerte en serie de inocentes como sucedió en tal administración con los “falsos positivos”, modalidad delictiva bajo la cual algunos miembros del ejército de Colombia asesinaron a civiles inocentes para hacerlos pasar como guerrilleros muertos en combate dentro del marco del conflicto armado, no declarado por Uribe. De la misma manera, se desconoce la suerte de miles de personas desaparecidas y desplazados por la violencia.³⁹

Entre 2004-2008, dentro del gobierno de Uribe, en Bogotá, el exalcalde Luis Eduardo Garzón, representante del Partido Polo Democrático, gobernó con políticas de seguridad y convivencia orientadas a la superación de la pobreza, la ampliación de los servicios básicos (salud, educación, seguridad alimentaria) y el fortalecimiento de las instancias de justicia alternativa y policiva en la ciudad, así como un numeroso grupo de proyectos para la promoción, restablecimiento y materialización de los derechos humanos. Los efectos de sus políticas intersectoriales permitieron descender de una tasa de 40 homicidios a 23 por cada 100 mil habitantes. De esta manera, Bogotá continuó perfeccionando su estrategia de intervención multivarial para la comprensión y tratamiento de las problemáticas de convivencia y seguridad, en esta ocasión con el aumento de la protección social de la población.

En 2010 el país eligió a Juan Manuel Santos como presidente de la república y fue reelegido en 2014. En este período Bogotá fue gobernado por el exalcalde Samuel Moreno Rojas y el actual alcalde Gustavo Petro Urrego. En el cuadro 4 se describen las respectivas agendas de Convivencia, Seguridad y Defensa.

³⁹ Según Estudios del CINEP, el acumulado de ejecuciones entre 2001 y 2010 fue de 562 casos y 887 víctimas, cifras acogidas por el relator de la ONU en Colombia, para la investigación correspondiente. En el gobierno de Álvaro Uribe, caracterizado por un conflicto interno armado que no quiso reconocer, sin duda se redujeron los índices de secuestros, homicidios y exportación de drogas, pero al final de su administración en 2010 la desprotección social de las comunidades mostró realidades preocupantes y más de cuatro millones de desplazados por violencia.

Cuadro 4

Presidencia de Juan Manuel Santos y alcaldías de Samuel Moreno (2008-2012)
y Gustavo Petro Urrego (2012-2016), en Bogotá

El país		Bogotá, DC	
Período, presidente y concepción	Ejes de la política de convivencia y seguridad	Período, alcalde y concepción	Ejes de la política de convivencia y seguridad
<p>2010-2014 Juan Manuel Santos Calderón</p> <p>“La PISDP direcciona (en el marco del DIH) la atención de las zonas críticas de seguridad a través de una acción militar sostenida y focalizada, con miras a alcanzar niveles aceptables de control territorial y protección estratégica de la población, para el ingreso paulatino de la fuerza policial. Una vez que converja el conjunto de la fuerza pública en dichas áreas, el resto del Estado robustecerá los procesos de construcción del tejido social y apoyará el fortalecimiento de la legitimidad tanto de las organizaciones civiles como militares y policiales. Esta etapa intermedia se supera con niveles apropiados de seguridad, para que la Policía Nacional asuma el reto de brindar al país condiciones de seguridad de clase mundial, en las que el Estado en general juega un rol preponderante”⁴⁰</p>	<p>Objetivos y estrategias</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos 2) Desarticular los GAML y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación 3) Crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana 4) Avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable 5) Contribuir a la atención oportuna a desastres naturales y catástrofes 6) Fortalecer la institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa nacional 	<p>2008-2012 Samuel Moreno</p> <p>“Es un bien público que propicia las condiciones estructurales necesarias para la vida digna y el goce pleno de los derechos humanos y la convivencia democrática, en un ambiente de solidaridad y desarrollo armónico con sujeción a las normas establecidas”⁴¹</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Prevención de conflictos urbanos, violencias y delitos 2) Fortalecimiento del Sistema Distrital de Justicia formal y no formal. (Integración de operadores del sistema, capacitación permanente y coordinación de funciones) 3) Fortalecimiento de la Policía Metropolitana (garantía de vivienda fiscal, incremento de auxiliares bachilleres, capacitación permanente de su miembros, cualificación de policía de infancia y adolescencia, mejoramiento logístico-tecnológico). Fortalecimiento del Centro de Estudio y Análisis de los Comportamientos de Convivencia y Seguridad Ciudadana 4) Fortalecimiento del Plan Desarme. Creación del Sistema Único de Información y Comunicaciones para la Seguridad Ciudadana, Justicia y Defensa
<p>2014-2016 Reelección Juan Manuel Santos Calderón⁴²</p>		<p>2012-2016 Gustavo Petro⁴³</p> <p>“Seguridad Humana” ONU. IDH 1994</p> <p>“Es el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de pobreza y la desesperación a disponer de la igualdad de oportunidades para disfrutar de todos los derechos y desarrollar plenamente su potencial humano”⁴⁴</p>	<p>Art. 40. Programa Territorios de Vida y Paz</p> <ul style="list-style-type: none"> • Territorios protectores de vida, a cambio de territorios peligrosos. • Poblaciones libres de violencia y delitos, dirigido a grupos de mayor vulnerabilidad. Atención integral. <p>Art. 41. Fortalecimiento de la seguridad ciudadana</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crear la Secretaría de Seguridad como sector de servicio a la ciudad • Mejoramiento de las condiciones de operación para la seguridad y convivencia en la ciudad (tecnología, movilidad, infraestructura física, capacitación, Plan Cuadrantes de la Policía) • Fortalecimiento del Sistema Integrado de Seguridad y Emergencias (NUSE): Línea 123 • Articulación de la política de seguridad distrital con la nacional

Fuente: elaboración propia a partir de los contenidos de planes de desarrollo de orden nacional y de Bogotá.

Santos fue elegido en 2010 porque se comprometió a sostener las políticas de la seguridad democrática, pero su promesa pronto varió tanto en contenidos como en forma, motivado en su objetivo de promover la negociación con los grupos al margen de ley para la firma de un pacto de paz, proceso que avanza desde 2012 y que ha generado la oposición permanente y hostigante de su exjefe Uribe, quien hoy se desempeña como senador.

La Política Integral para la Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP) ha conservado las mismas líneas de combate contra el narcotráfico, los grupos al margen de la ley y el fortalecimiento institucional del sector Seguridad y Defensa, pero su discurso y acciones han mostrado mayor congruencia con la realidad del país al declarar el conflicto interno armado, su interés de avanzar un proceso de negociación para la consecución de la paz, así como el llamado a la unidad nacional de los partidos para buscar la transformación del país mediante mecanismos de desarrollo social, productividad y competitividad y la inversión social en la resolución de necesidades básicas insatisfechas y la violencia sistemática reflejada en más de 17 000 homicidios anuales.

Los dos primeros años del mandato de Santos estuvieron acompañados por el gobierno de Bogotá a cargo del exalcalde Samuel Moreno Rojas (2010-2012), quien con una agenda temática sobre seguridad basada en lo preventivo e integral, no alcanzó los resultados planteados. Su polémica gestión pública lo condujo a la prisión preventiva antes de terminar su período y hoy cursa procesos judiciales por su participación en acciones de corrupción, en un concierto para delinquir con muchos de sus funcionarios.

En 2011, dentro del período de Santos en la nación, fue elegido como alcalde de Bogotá Gustavo Petro Urrego, excombatiente del grupo de amnistiados del movimiento subversivo M-19 en marzo de 1990 y representante del Partido

⁴⁰ Presidencia de la República. Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad. Consultado en línea: https://www.fac.mil.co/recursos_user/documentos/Politica.pdf. Citado el 21 de octubre de 2014.

⁴¹ Alcaldía de Bogotá. Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva Para Vivir Mejor”. Art. 2, numeral 15. Consultado en línea: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=30681>. Citado el 21 de octubre de 2014.

⁴² Su elección se dio con la misma Agenda Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad.

⁴³ Alcaldía de Bogotá. Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016. Consultado en línea: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47800>. Citado el 21 de octubre de 2014.

⁴⁴ Organización de las Naciones Unidas, *op. cit.*

Progresista fundado por él, apenas unos meses atrás del proceso electoral. Petro, a partir de su programa de campaña, consolidó el Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016, con objetivos orientados a la materialización del Estado social de derecho en lo concerniente al respeto a las normas, la inclusión social, la efectividad de la justicia, la superación de la exclusión social y contenidos derivados de la propuesta de seguridad humana de la ONU, para potenciar el fortalecimiento del desarrollo humano a través de siete dimensiones de la seguridad: económica, alimentaria, en salud, ambiental, personal, de la comunidad y política.

Los programas de Bogotá han resultado innovadores y muestran efectos satisfactorios en términos de erradicación de la pobreza, inclusión social, garantía y restablecimiento de derechos; procesos que deben generar la credibilidad en la justicia como factor determinante para el fortalecimiento de la convivencia y la seguridad ciudadana.

El comportamiento de los índices cuantitativos tanto del país liderado desde la concepción predominante de la seguridad nacional y los de Bogotá, planteados desde los fundamentos progresistas en los que se inscribe la seguridad ciudadana y humana, se pueden observar a continuación.

La seguridad ciudadana militarizada: resultados y desafíos para la construcción de sociedades seguras

En Colombia, pese a que el artículo 217 de la Constitución Política plantea: “Las fuerzas militares tendrán como finalidad la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional”, la policía está destinada al “[...] mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”.⁴⁵

En 1997 se actualizó y aclaró el concepto de orden público mediante la Sentencia Unificada-476-97, así:

⁴⁵ Colombia. Constitución Política, art. 218, Legis. 1997.

ORDEN PÚBLICO Y LIBERTADES CIUDADANAS

Fundamento y restricciones

Las restricciones a las libertades ciudadanas encuentran fundamento en el concepto de orden público, entendiendo por tal, las condiciones mínimas de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad que deben existir en el seno de la comunidad para garantizar el normal desarrollo de la vida en sociedad. Para que estas condiciones mínimas se cumplan es necesario, por parte del Estado, a través de las respectivas autoridades, adelantar una labor preventiva que las haga efectivas.⁴⁶

Desde este nuevo marco jurisprudencial, han seguido otras medidas como la declaración de la Unidad de Fuerzas para la atención del conflicto interno, el cual ha motivado la participación de la policía en operaciones de combate a guerrilleros, narcotraficantes y paramilitares en cualquier parte del territorio nacional. Como lo argumenta en sus estudios el politólogo colombiano Alejo Vargas,⁴⁷ en esta guerra interna se ha visto una “indiferenciación de misiones y roles entre las fuerzas armadas y la policía”. Por su parte, la policía se concentra en las acciones que se desarrollan en el apartado siguiente.

Especialización y dedicación de la policía a la atención de los delitos priorizados desde el orden nacional

En Colombia existe un único Cuerpo de Policía nacional, cuyos miembros son trasladados a donde lo requiera el servicio; los grados (rangos) para su ascenso son iguales a los del Ejército, así como sus rutinas de disciplinas; es altamente jerarquizada en su estructura interna y su dedicación está centrada en la reacción (ver cuadro 5). De esta información se puede concluir que: a) la palabra prevención no existe dentro de la estructura organizativa (ni siquiera la mencionan); b) ocho de sus direcciones están a disposición de por lo menos 21 servicios especializados para la atención de conductas y delitos que exigen

⁴⁶ Corte Constitucional. Sentencia SU-476/97. Consultado en línea: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/su476-97.htm>. Citado el 22 de octubre de 2014.

⁴⁷ Alejo Vargas Velásquez. “Fuerzas armadas y política antidrogas. El caso colombiano”, en *Fuerzas armadas y política antidrogas: Bolivia, Colombia y México*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2011, pp. 205-206.

perfiles técnicos para el combate de estos; c) el lenguaje para la denominación de su actividad es de orden reactivo y similar al militar, por ejemplo: unidades móviles de reacción, comandos, escuadrones, operaciones especiales.

Cuadro 5

Direcciones de la Policía Nacional para la atención del servicio:
direcciones y áreas especializadas

Direcciones ⁴⁸	Unidades de atención o áreas de servicio
1) Seguridad Ciudadana	
2) Unidades fijas en el territorio nacional	Policía Metropolitana y Departamento de Policía
	Subcomandos de Policía Metropolitana o Departamento de Policía
	Comando Operativo de Seguridad Ciudadana
	Distrito de Policía
	Estación de Policía
	Subestación de Policía
	Comandos de Atención Inmediata (CAI)
3) Unidades móviles de reacción y apoyo a las unidades	Puesto de Policía
	Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD)
	Comando de Operaciones Especiales (COPEs)
	Fuerza Disponible
4) Dirección de Carabineros y Seguridad Rural	Fuerza de Control Urbano
	Escuadrones Móviles de Carabineros (ENCAR)
	Grupo de Operaciones Especiales de Hidrocarburos (GOES)
5) Dirección de Investigación Criminal (DIJIN)	Comando de Operaciones Especiales Rurales (COPER)
	Sección de Investigación Criminal (SIJIN)
6) Dirección de Inteligencia Policial	Unidades Investigativas
	Regionales de Inteligencia Policial (RIPOL)
	Seccionales de Inteligencia Policial (SIPOL)
7) Dirección de Antinarcóticos	Unidad Básica de Inteligencia Policial
8) Dirección de Antisecuestro y Antiextorsión	Zonas Antinarcóticos
	Grupo de Acción Unificada por la Libertad Personal (GAULA)
9) Dirección de Protección y Servicios Especiales	Grupo de Operaciones Especiales Antisecuestro (GOES)
	Policía de Infancia y Adolescencia
	Policía Ambiental y Ecológica
	Policía de Turismo
10) Dirección de Tránsito y Transporte	Protección a Personalidades
	Unidades de Intervención y Reacción (UNIR)
11) Policía Fiscal y Aduanera	Grupo Operativo (POLFA)

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Policía Nacional de Colombia. Estrategia Operacional del Servicio Policial, tomo 2. Bogotá, 2009, pp. 66-104.

⁴⁸ Las dos primeras direcciones corresponden a las unidades organizativas que atienden el servicio de seguridad ordinario (vigilancia o presencia policial en las calles); en las nueve restantes se describen las especializaciones y áreas de servicio.

Llama la atención la existencia de sus servicios con el prefijo *anti* en por lo menos cuatro de sus áreas (antidisturbios, antinarcóticos, antisequestro, antiextorsión, antiexplosivos), que desde el punto de vista literal implican acciones para contrarrestar situaciones y actores relacionadas con la conducta.

Este esquema operativo de la Policía Nacional responde a la Política Integral de Seguridad y Defensa, de orden nacional, del presidente Juan Manuel Santos, 2010-2018, lapso durante el cual Bogotá fue administrado por Samuel Moreno (2010-2011) y Gustavo Petro (2012-2014). Para efectos de que el lector tenga algunos referentes de estas políticas, aquí se presenta una síntesis de algunos índices de violencia y delincuencia desde 2002 tanto del país como del DC, cuya lectura debe hacerse en el marco de las políticas implementadas en cada territorio descritas en los apartados anteriores.

Comportamiento de violencias y delitos en Colombia

Para la lectura de los datos resulta importante señalar que Bogotá, como el resto de los municipios, sigue los lineamientos nacionales para el manejo de la convivencia, la seguridad ciudadana y el orden público, y que en el marco de la descentralización, con desarrollos incipientes, dispone de políticas locales basadas en tres momentos fundamentales: la previsión, la prevención y el control.

a) Comportamiento de la violencia y delitos en el país, 2002-2013

Desde luego que la reducción en la cantidad de homicidios en un término de doce años, se constituye en un resultado significativo al valorar que son logros en torno al sumo respeto a la vida; se trata de 34 casos por cada 100 mil habitantes, índice que se mantiene para 2014 y que marca al país como de los más violentos de la región.⁴⁹

⁴⁹ *El Espectador*. “Colombia, el país con la tasa más alta de homicidios en Suramérica”. Así lo revela un reciente informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, estudiando del año 2004 a 2010. Consultado en línea: <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/colombia-el-pais-tasa-mas-alta-de-homicidios-suramerica-articulo-457988>. Citado el 24 de octubre de 2014. “Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuesta para América Latina” es el nombre del más reciente informe divulgado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en el que estudia un período de

Dentro de los homicidios ocupa un índice de participación el de las mujeres, por razones pasionales, comportamiento lamentable que evidencia la desigualdad de derechos y, según la medicina legal, un rol de subordinación de la mujer frente al hombre en términos de afectividad.

Cuadro 6

Homicidios

Año	Homicidios	VIF	Homicidios de mujeres	Personas en situación de desplazamiento ⁵⁰
2002	28.534	64.979	2.283	412.553
2003	22.199	62.431	1.799	207.607
2004	18.888	60.333	1.378	287.581
2005	17.331	77.467	1.424	310.237
2006	16.274	78.516	1.223	221.187
2007	16.318	77.737	1.207	305.966
2008	15.250	90.019	1.139	380.863
2009	17.717	93.843	1.523	286.389
2010	17.459	89.436	1.444	280.041
2011	16.554	89.807	1.415	259.146
2012	15.727	83.898	1.316	261.050
2013	14.294	68.230	1.163	219.405

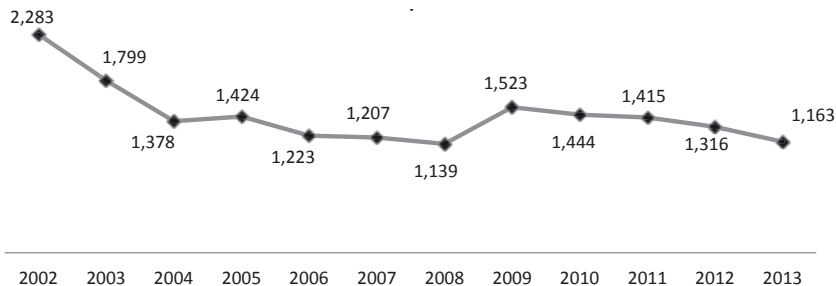
Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. *Forensis 2013. Datos para la vida*. Bogotá.

seis años (de 2004 a 2010). Tal como indica el documento, en América Latina se han registrado “más de 100 000 homicidios por año y la mayoría de los países de la región tienen tasas de homicidio con niveles de epidemia, según la clasificación de la Organización Mundial de la Salud”. Colombia, por su parte, no muestra cifras alentadoras: el país es el que más tasas de homicidio por cada 100 mil habitantes presenta en Suramérica, con una cifra de 34. Sin embargo, bajó diez puntos en comparación con el año 2004. Mientras tanto, el país es superado por El Salvador y Honduras, con una cifra de 64.5 y 77.5, respectivamente.

⁵⁰ *Forensis 2014. Datos para la vida*, núm. 1, vol. 16. Bogotá: Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia / Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. CODHES. Número de personas desplazadas por municipio y año de llegada. Consultado en línea: http://www.codhes.org/index.php?option=com_si&type=1. CODHES. El Desplazamiento Forzado y la Imperiosa Necesidad de la Paz. Informe desplazamiento 2013. Consultado en línea: <http://www.oidhaco.org/?art=1900&lang=es>.

Gráfica 1

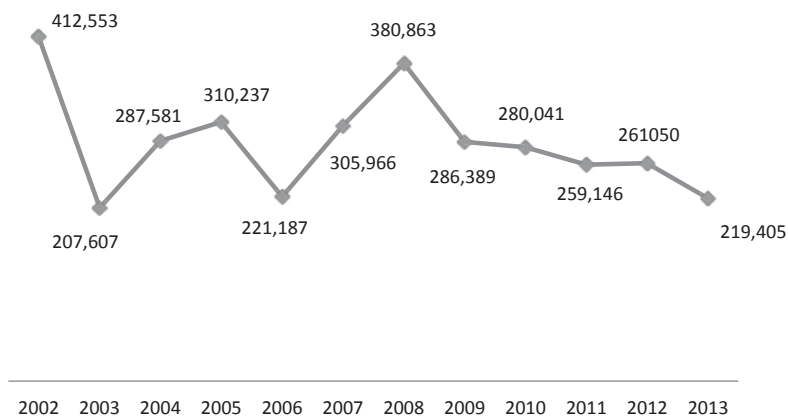
Homicidios de mujeres en Colombia, 2002-2013



Fuente: elaboración propia con datos de la revista *Forensis 2013. Datos para la vida*. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses/Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia, 2014.

Gráfica 2

Número de personas en situación de desplazamiento en Colombia, 2002-2013



Fuente: elaboración propia a partir de CODHES. Número de personas desplazadas por municipio y año de llegada.

b) Comportamiento de violencias y delitos de Bogotá, 2002-2013

En 2014 Bogotá manejó un índice de 17 casos de homicidios por cada 100 000 habitantes, y de acuerdo con la Encuesta Bogotá Cómo Vamos, los indagados consideran que la seguridad es el principal problema de la ciudad: 52 de cada 100 habitantes se sienten inseguros y 24 han sido víctimas de algún delito.

Cuadro 7

Índices de violencia y delitos en Bogotá, 2002-2013

Años	Homicidios	VIF	Personas en situación de desplazamiento	Homicidios de mujeres
2002	1.912	22.555	51.737	206
2003	1.744	17.326	13.074	156
2004	1.597	9.473	31.491	137
2005	1.689	17.442	39.176	169
2006	1.336	17.895	31.670	111
2007	1.401	20.801	44.791	129
2008	1.466	24.162	56.087	123
2009	1.649	25.226	42.999	164
2010	1.743	22.593	26.352	146
2011	1.654	25.226	41.246	138
2012	1.283	16.176	31.648	142
2013	1.283	11.727	22.593	134

Fuente: elaboración propia con datos de la revista *Forensis 2013. Datos para la vida*. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses/Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia, 2014. CODHES.⁵¹

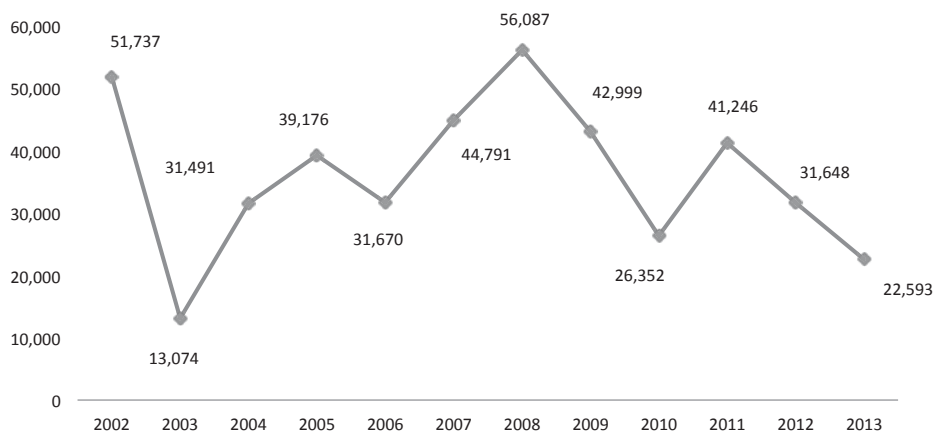
Gráfica 3

Fuente: elaboración propia con datos de la revista *Forensis 2013. Datos para la vida*. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses/Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia, 2014. Se consultaron los informes de 2002 a 2014.

⁵¹ Número de personas desplazadas por municipio y año de llegada. Consultado en línea: http://www.codhes.org/index.php?option=com_si&type=1. USAID & CODHES. Desplazamiento Forzado en Colombia. Registro y georreferenciación del desplazamiento forzado en Colombia desde 2010 hasta 2013. Consultado en línea: http://www.codhes.org/images/infografia/Documento_con_Registro_y_Georeferenciacion_2010_2013.pdf. Consultado el 24 de octubre de 2014. Olga Amparo Sánchez. *¿Será que a las mujeres nos matan porque nos aman?* Femicidios en Colombia, 2002-2009. Bogotá: Asociación Santa Rita para la Educación y Promoción / Corporación Casa de la Mujer / Corporación Vamos Mujer / Ruta Pacífica de las Mujeres, 2010.

Gráfica 4

Personas en situación de desplazamiento en Bogotá, 2002-2013



Fuente: elaboración propia a partir de CODHES. Número de personas desplazadas por municipio y año de llegada.

Conclusiones y desafíos

Ante la compleja situación de violencia en Colombia, que lamentablemente también la experimenta México, en esta ocasión resultará mejor que las conclusiones se lean en términos de desafíos, algunos de los cuales se plantean retomando a autores citados en este documento.

- Sin desestimar las demás causales que han motivado la violencia en Colombia, el fenómeno del narcotráfico en el país, desde la década de los ochenta, se ha constituido en el principal factor perturbador y desestabilizador del orden público interno, la seguridad nacional y la convivencia, con dimensiones o repercusiones en distintos órdenes: económico-social, de salud pública, político y de impacto.⁵²
- En la condición de conflicto interno armado en Colombia, también motivado por la concentración excesiva del poder político, con ausencia del Estado en todo el territorio nacional, los “señores de la guerra”⁵³

⁵² Alejo Vargas. “La comunidad internacional y la lucha contra el narcotráfico”, en *Teoría y realidad*. 18 de junio de 1989.

⁵³ Paramilitares, guerrilleros y mafiosos.

aprovecharon para construir su poder con altos índices de corrupción, víctimas y baja legitimidad de la justicia. La reparación de daños hoy le genera al país una gran inversión financiera, en detrimento del bienestar social de la población.

- El manejo de la convivencia, la seguridad ciudadana y, en sí, el orden público, con medidas del Estado de excepción⁵⁴ que restringen las libertades, estrategias militares de altos niveles de coerción y las reformas al sistema de justicia con el endurecimiento de penas, produce bajos resultados en sociedades como la colombiana, caracterizada por la desigualdad social, la falta de oportunidades para su población y la baja credibilidad de la clase política-gobernante.
- En Colombia, la acción desmedida de algunos gobernantes del orden nacional con medidas altamente coercitivas, con facilidad han perdido el control que, por lo general, queda en manos de los miembros de la fuerza pública, muchos de los cuales carecen de la formación y juicio crítico para ejercer su autoridad. En efecto, recobra suma importancia la premisa de Beck: “Finalmente ningún Estado posee ya el legítimo monopolio de los medios de violencia, pues la legitimidad y la legalidad del empleo de violencia se condicionan a la observancia de los derechos humanos cual bien máximo”.⁵⁵
- El país atraviesa por un momento de optimismo amparado en la pronta firma de un Acuerdo de Paz, que si bien trae consigo un tiempo de relativa calma, este no permitirá superar los altos déficit de desigualdad social. Entre tanto, el fenómeno del narcotráfico continuará siendo uno de los focos de producción de violencia desde los lineamientos de Estados Unidos, nación que por encima de sus argumentos de defensa de causas humanitarias, persecución al terrorismo y el combate contra las drogas, tiene intereses más poderosos: el petróleo y la conquista de bienes estratégicos que hoy se encuentran en la Amazonia, “que es el ecosistema más rico y diverso de la tierra, con algo más de siete millones

⁵⁴ El Estado de excepción es una medida contenida en los artículos 212 a 215 de la Constitución Política para el manejo del orden público, cuando este sea amenazado a nivel interno o externo.

⁵⁵ Ulrich Beck. *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*. Barcelona: Paidós, 2005, p. 197.

de kilómetros cuadrados. Su cuenca hidrográfica es la más grande de la tierra”.⁵⁶

- Ante el desafío anterior queda la pregunta: ¿cómo lograr la superación del conflicto interno, con causas estructurales de carácter histórico, político, cultural y social, frente a los énfasis (casi impuestos) de política exterior solicitados por Estados Unidos?
- En el concierto de la expansión económica y de la concentración de riqueza en un puñado de habitantes de cada Estado, Colombia también vive las características de las “nuevas guerras”⁵⁷ del siglo XXI: a) ser formas organizadas de violencia privada que ocupan el lugar del monopolio estatal de la fuerza; b) ser diferentes a las guerras entre Estados por territorios definidas por ser simétricas, porque se trata de la lucha de la fuerza institucional ante actores externos o internos; c) tener economías predominantemente ilegales manejadas por empresarios de la violencia, que viven del mercado de armas, extorsión, droga (esta economía subsidia culturas que viven una aparente vida cotidiana en calma, se acostumbran al crimen); d) su protección está en manos de grupos mafiosos que les prestan protección. Al respecto, no sonará atrevido confesar que, ante las metodologías terroristas en el país, los postulados de la ONU, expresados en el mandato de la solidaridad mundial de la apropiación de los derechos humanos, se han visto debilitados y con baja efectividad, pero siguen siendo el único derrotero universal.
- En esta sociedad global, en la que reinan las economías ilegales (narcotráfico, venta de armas y trata de personas) que tienen acceso a todos los avances de la ciencia, tales actores perfeccionan su modo de matar, con armas silenciosas, con bombas, aterrorizan virtualmente (efecto de amenaza constante) y sus medios son de orden interno, externo y global, con bajas probabilidades de detección a corto plazo. Mientras tanto, los ejércitos institucionales, en numerosos municipios que reinan en el olvido, combaten con armas de las viejas guerras (infantería), carecen de medidas de protección e incluso le prestan

⁵⁶ German Castro. *Nuestra guerra ajena*. Bogotá: Grupo Editorial Planeta, 2014.

⁵⁷ Ulrich Beck, *op. cit.*, pp. 203-206.

servicio al Estado mediante contratos temporales y al margen de la estabilidad laboral.

- Si bien los gobernantes fijan su respuesta en políticas rápidas, coercitivas y focalizadas en grupos de mayor riesgo al Estado por su accionar bélico, muchos de ellos ignoran las otras guerras silenciosas que van generando más violencia: por ejemplo, la violencia intrafamiliar, la violencia escolar, los conflictos de vecindad, la acción discursiva de medios de comunicación con lenguajes que incitan a la agudización del conflicto y polarización de la población; las redes sociales en la palabra de acción-reacción no se hace esperar, las confrontaciones de la clase política desde escenarios públicos en los que el insulto y el chantaje son la manera de relación cotidiana. Estas dinámicas desde las que se escalona el conflicto hacia la violencia, deben ser atendidas por las autoridades de justicia cercanas al ciudadano, entre ellas la policía, organismo que debe retomar su rol constitucional.

Desde la perspectiva de Bogotá, ciudad que desde el año 1993 ha tenido gobernantes independientes a los partidos tradicionales liberal y conservador, surgen las siguientes recomendaciones:

- Las políticas evaluadas como exitosas de un período de gobierno deben tener continuidad en el siguiente, con sus respectivos mecanismos de sostenibilidad para mejores resultados en términos de efectividad y eficiencia.
- La formación sociopolítica de la sociedad civil para aumentar su participación cualificada en los asuntos de Estado y de los servidores públicos para cualificar su gestión pública, la cultura de la legalidad y contrarrestar la cultura del miedo e indiferencia, se constituye en un factor determinante para vivir la corresponsabilidad en la reducción de riesgos de todo orden. Este es uno de los legados del exalcalde Mockus, con su programa de cultura ciudadana, uno de los que más le aportó a Bogotá en su transformación.

- La conquista de objetivos para la protección de la vida desde el principio de la corresponsabilidad, en toda sociedad, exige la formulación de planes estratégicos a largo plazo, con líneas de acción definidas según los procesos de participación ciudadana sobre la localidad o el municipio deseado (desde lo rural y urbano).
- La cualificación de la convivencia, seguridad ciudadana, el alcance de la seguridad humana y la situación de conservación del orden público tiene una estrecha relación con el reconocimiento, bienestar y protecciones sociales, competencias educativas, actualización permanente, condiciones laborales, integridad y transparencia, respeto de los derechos humanos y demás condiciones de todos los ciudadanos de un país. Pero esta exigencia es innegociable para los miembros de la fuerza pública, de manera especial la policía uniformada, como primer servidor público con presencia permanente en la cotidianidad de las comunidades. Cuando el Estado se ocupa de este actor público, los resultados no tardarán en aparecer en la construcción de la democracia y la paz. Cuando el Estado omite esta obligación, contribuye al aumento de riesgos contra la vida de la población, que es el valor absoluto y razón fundamental de la existencia de estas instituciones.
- En contextos de alto conflicto, la convivencia y la seguridad ciudadana se deben configurar en políticas de Estado conforme a la obligación de este de proteger permanentemente la vida, en el marco de la seguridad humana planteada por la ONU para el siglo XXI, y en la que Bogotá lidera retos sin precedentes. Su lugar en la agenda no puede subordinarse a la voluntad de un gobernante de turno.

Estas elaboraciones se constituyen en un eslabón en la larga cadena de acciones que los Estados latinoamericanos deben aún generar para materializar la cultura de los derechos humanos, seguir construyendo el sentido de lo público y el Estado como ente garante de la protección de la vida y la democracia como forma de lograr las relaciones de diálogo y convivencia desde la perspectiva del reconocimiento mutuo.

Bibliografía

- ALCALDÍA DE BOGOTÁ DC (1995) Plan de Desarrollo “Para Formar Ciudad” 1995-1997. Art. 24. Prioridad de Cultura Ciudadana. Decreto 195 de 1995. En línea: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2393> Citado el 18 de octubre de 2014.
- Plan de Desarrollo “Bogotá para Vivir, Todos del Mismo Lado”. Art. 6. numeral 1. En línea: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3787>. Citado el 20 de octubre de 2014.
- Plan de Desarrollo “Bogota Positiva para Vivir Mejor”. Art. 2. numeral 15. En línea: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=30681>. Citado el 21 de octubre de 2014.
- Plan de Desarrollo “Bogotá sin Indiferencia”. Art. 17, numeral 2. En línea: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13607>. Citado el 20 de octubre de 2014.
- Plan de Desarrollo “Bogotá Humana 2012-2016”. En línea: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47800>. Citado el 21 de octubre de 2014.
- Plan de Desarrollo por la Bogotá que Queremos. Art. 24. En línea: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=535>. Citado el 20 de octubre de 2014.
- ASOCIACIÓN NACIONAL DE INDUSTRIALES (ANDI) (2013) Informe balance 2013 y perspectivas 2014. En línea: <http://www.andi.com.co/Archivos/file/ANDI%20%20Balance%202013%20y%20perspectivas%202014.pdf>. Citado el 22 de octubre de 2014.
- BECK, Ulrich (2008) *La sociedad del riesgo*. Buenos Aires: Paidós.
- (2005) *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*. Barcelona: Paidós.
- BOBBIO, Norberto (2000) *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CAMACHO GUIZADO, Álvaro (1998) *Droga y sociedad en Colombia*. Bogotá: Ediciones Lerner, Ltda.
- CASTRO, Germán (2014) *Nuestra guerra ajena*. Bogotá: Grupo Editorial Planeta.
- CODHES (2014) *El desplazamiento forzado y la imperiosa necesidad de la paz*. Informe desplazamiento 2013-2014. En línea: <http://www.oidhaco.org/?art=1900&lang=es>.

- (2012) *Número de personas desplazadas por municipio y año de llegada*. En línea: http://www.codhes.org/index.php?option=com_si&type=1.
- DUNCAN, Gustavo (2005) “Narcotraficantes, mafiosos y guerreros. Historia de una subordinación”, en Gustavo Duncan *et al.* (coords.) *Narcotráfico en Colombia. Economía y violencia*. Bogotá: Ed. Fundación Seguridad y Democracia, pp. 1-24.
- ECHEVERRY, Juan Carlos y María Paula GÓMEZ (2011) “Estrategias contra el crimen organizado”, en Alejandro Gaviria Uribe y Daniel Mejía Londoño (eds.) *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- EL ESPECTADOR (2013) “Colombia, el país con la tasa más alta de homicidios en Suramérica”. Noticia publicada el 12 de noviembre. En línea: <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/colombia-el-pais-tasa-mas-alta-de-homicidios-suramerica-articulo-457988>. Citado el 24 de octubre de 2014.
- EL TIEMPO (2014) “En Bogotá no hay caos en seguridad: Gustavo Petro”. En línea: <http://www.eltiempo.com/bogota/encuesta-de-bogota-como-vamos-declaraciones-de-petro/14927915>. Citado el 21 de octubre.
- (2014) “La pobreza en Colombia se redujo en 2013, según el Dane”. En línea: <http://www.eltiempo.com/economia/indicadores/ndice-de-pobreza-en-colombia/13703537>. Citado el 18 de octubre.
- ESCOBAR, Santiago (2005) *Seguridad ciudadana: concepciones y políticas*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- GALEANO, Eduardo (1998) *Patas arriba: la escuela del mundo al revés*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- GRUPO DE MEMORIA HISTÓRICA (GMH) (2013) *¡BASTA YA! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- IBÁÑEZ NÁJAR, Jorge Enrique (2005) *Seguridad nacional, seguridad del Estado y seguridad ciudadana*. Bogotá: Fundación Cultural Javeriana de Artes Gráficas.
- INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL (2003) *Forensis 2002: datos para la vida*. Bogotá. Centro de Referencia Nacional sobre Violencia. Imprenta Nacional.
- (2004) *Forensis 2003: datos para la vida*. Bogotá: Centro de Referencia Nacional sobre Violencia. Imprenta Nacional.

- (2005) *Forensis 2004: datos para la vida*. Bogotá: Centro de Referencia Nacional sobre Violencia. Imprenta Nacional.
- (2006) *Forensis 2005: datos para la vida*. Bogotá: Centro de Referencia Nacional sobre Violencia. Imprenta Nacional.
- (2007) *Forensis 2006: datos para la vida*. Bogotá: Centro de Referencia Nacional sobre Violencia. Imprenta Nacional.
- (2008) *Forensis 2007: datos para la vida*. Bogotá: Centro de Referencia Nacional sobre Violencia. Imprenta Nacional.
- (2009) *Forensis 2008: datos para la vida*. Bogotá: Centro de Referencia Nacional sobre Violencia. Imprenta Nacional.
- (2010) *Forensis 2009: datos para la vida*. Bogotá: Centro de Referencia Nacional sobre Violencia. Imprenta Nacional.
- (2011) *Forensis 2010: datos para la vida*. Bogotá: Centro de Referencia Nacional sobre Violencia. Imprenta Nacional.
- (2012) *Forensis 2011: datos para la vida*. Bogotá: Centro de Referencia Nacional sobre Violencia. Imprenta Nacional.
- (2013) *Forensis 2012: datos para la vida*. Bogotá: Centro de Referencia Nacional sobre Violencia. Imprenta Nacional.
- (2014) *Forensis 2013: datos para la vida*. Bogotá: Centro de Referencia Nacional sobre Violencia. Imprenta Nacional.
- MARTÍN, Gerard y Miguel CEBALLOS (2004) *Bogotá: anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1995-2000*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- MEJÍA, Daniel (2012) “Políticas antidroga en el Plan Colombia: costos, efectividad y eficiencia”, en Alejandro Gaviria Uribe y Daniel Mejía Londoño (eds.) *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá: Universidad de Los Andes, pp. 387-412.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2005) Informe de Desarrollo Humano 1994. Resolución 60/1 de 2005 de la Asamblea General de la ONU. En línea: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/60/1>. Citado el 26 de octubre de 2014.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (2009) Informe de seguridad ciudadana y derechos humanos 2009. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En línea: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/>

- SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf. Citado el 26 de octubre de 2014.
- PASTRANA, Eduardo (2005) “Extinción o reinención del Estado-nación frente a los desafíos globales”, en *Desafíos*, núm. 12, enero-junio, Universidad del Rosario, Colombia, pp. 266-282.
- PLATAFORMA COLOMBIANA DE DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y DESARROLLO (2009) *¿Continuidad o desembrujo? La seguridad democrática insiste y la esperanza resiste*. Bogotá: Ediciones Antropos Ltda.
- POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA (2009) *Estrategia operacional del servicio policial*. Bogotá, tomo 2, pp. 66-104.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: Desarrollo para todos (2006-2010). Álvaro Uribe Vélez. En línea: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND_Tomo_1.pdf. Citado el 25 de octubre de 2014.
- Plan Nacional de Desarrollo Cambio para Construir La Paz, 1999- 2002. Numeral 12: Justicia y Seguridad. En línea: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Pastrana2_Contexto_Cambio.pdf. Citado el 19 de octubre de 2014.
- Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad. En línea: https://www.fac.mil.co/recursos_user/documentos/Politica.pdf. Citado el 21 de octubre de 2014.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2015) *Diccionario de la lengua española*, 22 ed. En línea: <http://www.rae.es/rae.html>.
- RUIZ, Juan *et al.* (2006) *La tenue línea de la tranquilidad*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- SÁNCHEZ, A. (2010) *¿Será que a las mujeres nos matan porque nos aman? Femicidios en Colombia 2002-2009*. Bogotá: Asociación Santa Rita para la Educación y Promoción; Corporación Casa de la Mujer; Corporación Vamos Mujer; Ruta Pacífica de las Mujeres por la Paz.
- USAID Y CODHES (2014) Desplazamiento Forzado en Colombia. Registro y georreferenciación del desplazamiento forzado en Colombia desde 2010 hasta 2013. En línea: http://www.codhes.org/images/infografia/Documento_con_Registro_y_Georeferenciacion_2010_2013.pdf. Citado el 24 de octubre.

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo (2011) “Fuerzas armadas y política antidrogas. El caso colombiano”, en *Fuerzas Armadas y política antidrogas: Bolivia, Colombia y México*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

VERDADABIERTA.COM (2014) “Las sumas y restas de la justicia frente a la parapolítica”. En línea: <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/4276-las-sumas-y-restas-de-la-justicia-frente-a-la-parapolitica>. Citado el 21 de octubre.

Transformación social y reducción de la violencia: Medellín y el urbanismo social

LUIS GUILLERMO PATIÑO ARISTIZÁBAL¹

Resumen

Durante décadas la ciudad de Medellín fue objeto de señalamientos negativos por parte de la opinión pública nacional y la comunidad internacional, en razón de los problemas públicos de alta complejidad como la pobreza y la violencia. Dichos problemas han sido retos significativos para los gobiernos locales que, desde hace 15 años, vienen implementando políticas públicas de urbanismo social orientadas al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y el aumento de los índices de desarrollo humano en la ciudad.

Aunque el impacto de estas políticas públicas ha sido positivo en el marco de la lucha contra la violencia y la delincuencia, la inseguridad sigue constituyendo un reto para las administraciones en los barrios periféricos donde se concentran actividades delictivas.

Palabras clave

Urbanismo social, políticas públicas, Medellín, barrios marginados, proyectos urbanos integrales, tejido social, violencia.

¹ Magíster en Estudios Políticos y candidato a doctor en Filosofía por la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín (UPB). Actualmente es director de la Facultad de Ciencias Políticas de la misma universidad. Integrante del grupo de investigación en Estudios Políticos de la UPB y del grupo internacional que desarrolla el proyecto “Estados, guerras internacionales e idearios políticos en Iberoamérica”. Director: Carlos Alberto Patiño Villa. Este artículo es parte del trabajo presentado en el Primer Congreso de Seguridad Ciudadana y Desarrollo Urbano, realizado en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, los días 3 y 4 de noviembre de 2014. Correo electrónico: luis.patino@upb.edu.co.

Introducción

En las montañas y laderas de Medellín se han configurado los denominados barrios de invasión, donde la falta de oportunidades y los fenómenos de violencia han sido parte fundamental del engranaje social, al igual que los bajos indicadores de desarrollo humano y la escasa presencia histórica de las instituciones públicas.

La debilidad institucional en zonas periféricas y las fallas en cuanto a la planeación de la ciudad, receptora de numerosos desplazados de otros municipios del departamento de Antioquia y el país, han marcado la pauta de la consolidación urbana de una Medellín caracterizada por la inequidad en términos económicos y sociales.

En las últimas décadas, se ha dado relevancia a la lucha contra las desigualdades sociales en comunidades tradicionalmente olvidadas por la institucionalidad. Los ciudadanos han sido testigos de cambios significativos en cuanto a la aplicación de políticas públicas que han impactado de manera positiva en las comunidades. Se ha demostrado que a través de la inversión social, específicamente del urbanismo social, es posible intervenir las diferentes problemáticas generando oportunidades y reducir los indicadores de violencia y crimen organizado, para fomentar la reconstrucción del tejido social y la interacción comunitaria.

Problemáticas sociales: exclusión y violencia en Medellín

La ciudad de Medellín ha sido un referente nacional e internacional de los problemas públicos de seguridad, en sentido estricto, y de problemas sociales en general. La falta de una adecuada planificación urbana, que evitara el crecimiento de la ciudad hacia las laderas, ha sido no solo una deuda institucional, sino el factor que ha favorecido la construcción de barrios de invasión sin ninguna planificación en estas porciones del territorio (ver fotografía 1).

El crecimiento de Medellín en 7 zonas, y la división de cada una de ellas en 16 comunas y 5 corregimientos, muestra que los estratos socioeconómicos más altos, es decir, el 5 y 6, corresponden solo a los barrios ubicados en las comunas 11 y 14, que se encuentran en las zonas suroriental y centro-occidental. Por su parte, los estratos 1 y 2 referencian un número mayor de barrios con indicadores

superiores de pobreza y desigualdad, que se extienden por las comunas 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 8 en la zona nororiental, noroccidental y centro-oriental (ver mapa del municipio de Medellín, al final de este artículo).

La falta de control y planeación por parte de las autoridades, muchas veces negligentes en la estructuración de los planes de ordenamiento territorial del municipio, ha ocasionado que se construya –como lo mencionan Echeverri y Orsini (2012)– una ciudad informal hacia las laderas nororiental y noroccidental, clasificada en los estratos 1 y 2, donde la pobreza extrema, la falta de oportunidades laborales, las desigualdades sociales, el deterioro del tejido social, la debilidad institucional, la corrupción y las deficiencias en cuanto al control del territorio por parte de las administraciones municipales, han permitido mayores desequilibrios sociales, al igual que la consolidación de actividades delictivas y criminales en el territorio ante la poca presencia institucional.

Se debe aclarar que es un error poner en el mismo nivel de la balanza a la pobreza y la violencia, pues la segunda no es la causa directa de la primera, aunque sea un factor que pueda incidir en algunos contextos.

Muchos barrios marginales de Medellín, habitados por familias en “ranchos”, dan cuenta de la definición presentada por la Organización de las Naciones Unidas: son asentamientos informales en los que el hacinamiento, la ausencia de los servicios públicos y las condiciones precarias en relación con la estructura física son determinantes (ONU-Hábitat). Muchos de ellos forman parte de los llamados “Ecosistemas Urbanos Invadidos” que, como lo señalan Echeverri y Orsini (2012), hacen referencia a zonas naturales, como cerros y quebradas que han sido invadidas u ocupadas por asentamientos humanos informales, contruidos con materiales de escasa calidad (como la madera y el latón) y en lugares donde la cobertura de los servicios públicos básicos es limitada (ver fotografía 2).

Las problemáticas anteriores se pueden constatar con el Indicador de Desarrollo Humano (IDH), el cual, de acuerdo con la Alcaldía de Medellín (2012), permite dimensionar la realidad de la ciudad mediante la ponderación de variables como la esperanza de vida, la alfabetización y los ingresos en relación con un nivel de vida digna. Mientras más cercano se encuentre el valor al tope, que es 100, significa que el porcentaje es más positivo.

Asimismo, atendiendo a la división administrativa por comunas, la 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8 y 13 son las que representan barrios de poblamiento informal

con mayores niveles de problemas sociales sin resolver y donde este indicador históricamente se presentaba con los valores más bajos del IDH –aproximadamente entre un 66 y 73 antes entre 2000 y 2001–, atendiendo a una estratificación de 1 y 2, las más bajas en la escala socioeconómica. Mientras tanto, en los estratos más altos (5 y 6) de las comunas 11, 12 y 14, durante el mismo período, el IDH se encontraba entre 79.9 y 82.4, muy por encima de los barrios con mayor número de necesidades insatisfechas.

Además de los problemas sociales fruto de la inequidad, es importante señalar que durante los últimos años del siglo XX, los cárteles del narcotráfico adquirieron mayor poder armado, económico y control social.

Una gran cantidad de jóvenes engrosaron las filas de los grupos delincuenciales, conformando redes mafiosas que facilitaron la denominación de Medellín como la meca y el epicentro del narcotráfico internacional; la ciudad fue catalogada como la más violenta de Colombia, con más de 300 homicidios por cada 100 000 habitantes en los años noventa.

La imagen que Medellín reflejaba hacia el exterior era la de una ciudad sumida en la violencia que protagonizaban los combos articulados alrededor de la figura de Pablo Escobar Gaviria, jefe del denominado Cártel de Medellín, y por entonces, el narcotraficante más poderoso del mundo.

Escobar fue abatido por las autoridades el 2 de diciembre de 1993; sin embargo, no significó el fin del conflicto armado en Medellín, sino la apertura de un nuevo ciclo de violencia entre 1994 y 1996, período en el que se evidenciaron disputas por el poder dejado por el líder narcotraficante (Restrepo, 2015: 69).

Desde un principio, el Cártel de Medellín fracturó la composición social en el departamento de Antioquia. En Medellín sentó un precedente de crimen altamente organizado que dejó a la ciudad la herencia de los combos y las bandas delincuenciales. Los homicidios, la extorsión, el secuestro, la desaparición forzada y el desplazamiento pusieron un enorme reto de gobernabilidad y control territorial a las autoridades.

Durante 1991, por ejemplo, en el marco de la guerra que libró el Estado contra Pablo Escobar, la tasa de homicidios alcanzó una cifra sin precedentes, la mayor del mundo, con 380.6 asesinatos por cada 100 000 habitantes (Brand, 2013). Esto representó 6 349 homicidios en la ciudad durante este año de referencia.

La gráfica 1 representa la evolución del delito de mayor impacto en Medellín, el homicidio, entre 1990 y 2012. En este período se evidencia

claramente los diferentes ciclos de violencia que padeció la ciudad: el primero (1990-1998), representado por la era del narcotráfico, está encabezado por el Cártel de Medellín, con unos picos de violencia que van desde 3 144 y 5 424, hasta los 6 349 homicidios.

El segundo (1999-2007) se dio con la irrupción de grupos armados ilegales como las Autodefensas Unidas de Colombia, las bandas herederas del tráfico de drogas y las Milicias Urbanas Guerrilleras de las FARC y el ELN. Durante este período se presentó un pico homicida de 3 721 y el menor de 771 (34 por cada 100 000 habitantes), siendo la cifra más baja en cuanto a asesinatos de los últimos 30 años (hasta 2014, que fue de 26), durante la administración de Sergio Fajardo.

Gráfica 1



Fuente: Policía Nacional de Colombia.

El tercero (2007-2011) tiene como característica la violencia generada por neoparamilitares, bandas criminales (Bacrim) y organizaciones delincuenciales integradas al narcotráfico (ODIN). El pico más alto de violencia lo representan las 2 187 muertes. (Nota: el año 2012 no se considera para el análisis porque es un período parcial que no representa los 12 meses como los demás.)

La gráfica representa no solo las muertes violentas en la ciudad, sino además la degradación social derivada de las estructuras delincuenciales con amplio control sobre la población, que ha significado un reto constante a las administraciones que han privilegiado desde 2004, cuando Sergio Fajardo asumió la Alcaldía de Medellín, alternativas a la sola acción represiva del Estado, dando lugar a políticas orientadas a la reconciliación y la recuperación del tejido humano; se ha tratado de proyectos sociales que han buscado intervenir socialmente aquellas zonas donde las comunidades se han visto más afectadas por la violencia.

Así, el urbanismo social emerge desde la administración del exalcalde Sergio Fajardo Valderrama, como el mecanismo para combatir los procesos delincuenciales que se venían consolidando, en los cuales las bandas y combos eran los agentes que impartían el orden e imponían las condiciones de vida a la comunidad, anotando que dichas políticas de urbanismo social fueron continuadas por los gobiernos de Alonso Salazar (2008-2011) y Aníbal Gaviria (2012-2015).

EL URBANISMO SOCIAL: CASO MEDELLÍN

Concepto de urbanismo social

Definir urbanismo social exige, en un primer momento, desarrollar el concepto de urbanismo, el cual se resume en la serie de conocimientos relativos a la planificación y desarrollo de las ciudades. Hace referencia a los estudios realizados sobre los asentamientos humanos a través de los cuales se da forma a una ciudad. La geografía urbana se constituye en uno de los elementos referenciales para entender el manejo del espacio y su apropiación por parte de los colectivos humanos. La planificación urbana se define en la base, a partir de la cual las políticas públicas urbanas se estructuran para implementar los planes y modelos adecuados de ordenamiento de los territorios.

En la actualidad, los procesos de urbanización han tomado gran relevancia no solo en relación con el acceso a los servicios públicos y el uso adecuado del suelo, sino también en lo que respecta a los fenómenos y problemáticas que se presentan en las ciudades. Por ello, dichos procesos requieren de estudios cada vez más sofisticados en consonancia con los retos del mundo contemporáneo,

alejados de estereotipos que puedan sesgar la comprensión del desarrollo urbano.

En palabras más acertadas, significa que “en los nuevos contextos políticos plurales y descentralizados, los papeles cambiantes desempeñados por el Estado y el mercado, y una ciudadanía cada vez más diversa y exigente, requieren, todavía, un esfuerzo por repensar la disciplina y sus prácticas profesionales e institucionales” (Sánchez, 2008: 10).

El comportamiento del hombre tiene más relevancia de lo imaginado, entendiendo que las comunidades y los conglomerados sociales también forman parte de los procesos de planificación urbana, más allá de los conceptos teóricos, toda vez que lo que se busca es el fomento de un pensamiento más abierto y amplio que alcance a comprender una realidad urbana compleja (Sánchez, 2008).

A partir de lo anterior es fundamental anotar, como menciona Sánchez (2008), que el urbanismo es visto como una herramienta o medio de transformación social, en tanto puede ser un mecanismo adecuado para mejorar los índices sociales que pueden evidenciar vacíos y deficiencias en la calidad de vida de las comunidades que habitan las ciudades.

Cuando se alude al urbanismo social y se relacionan ambos conceptos, teniendo en cuenta los argumentos expuestos acerca del urbanismo y considerando su interacción con el componente social, es posible hacer referencia a aquellos medios e instrumentos de acción social a través de los cuales se busca potenciar y desarrollar los procesos de transformación y reconciliación en las ciudades con la ayuda de grandes obras de infraestructura y espacios de interacción cultural, que además de impactar en el ámbito social y de crecimiento urbano, también sirven como herramienta para combatir la violencia y el crimen organizado.

Según lo anterior, es posible inferir que el urbanismo social se presenta como un mecanismo alternativo, nuevo e innovador, que prioriza la inversión social como forma de mostrar que sí es posible reconstruir el tejido humano entre los habitantes de una ciudad, restándole poder a los mecanismos de violencia, ilegalidad e intolerancia de los actores armados.

Es en este contexto del poder transformador del urbanismo social y teniendo en cuenta el Plan de Desarrollo del exalcalde Sergio Fajardo

Valderrama, denominado “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía” y propuesto para el período 2004-2007, puede determinarse que los Proyectos Urbanos Integrales (PUI) se constituían en un instrumento de intervención urbana integral, buscando darle solución a problemáticas acaecidas en la mayor parte del territorio de la ciudad.

La ausencia generalizada del Estado y las enormes brechas sociales fueron definitivas a la hora de implementar la estrategia de los PUI, en pro de elevar las condiciones de vida de los habitantes y la interacción entre ellos y con el gobierno municipal (Semana.com, 2004).

El desarrollo urbano y el desarrollo social se funden en un solo concepto, el urbanismo social, que evoca obras de infraestructura que permiten la transformación de la sociedad desde dos puntos de vista: el físico y el humano.

Aplicabilidad del urbanismo social en Medellín como herramienta de transformación y lucha contra la delincuencia

Entendiendo las consideraciones teóricas acerca del concepto de urbanismo social, su funcionalidad e implicaciones, es posible determinar que para el caso de Medellín, las políticas públicas de seguridad han experimentado un giro radical en lo que respecta a los medios para combatir la violencia y el crimen organizado. El debate ha generado polémica, pero la evolución de los indicadores (como el de desarrollo humano y la reducción de la tasa de homicidios) le han dado la razón a los últimos gobiernos.

El modelo de intervención urbana en Medellín comienza a ser reconocido internacionalmente como una de las experiencias más avanzadas en cuanto a la integralidad de una política pública dirigida a la rehabilitación de asentamientos precarios en zonas urbanas caracterizadas por altos índices de inseguridad, y a su plena integración física y social a la vida urbana. Superando los lastres de la violencia descontrolada que la estigmatizó como una ciudad insegura, Medellín es hoy un laboratorio viviente de un nuevo paradigma de planeación y gestión territorial que promueve la convergencia explícita entre la planeación y el mejoramiento urbano y las políticas de seguridad ciudadana y cohesión social (Velásquez, 2011: 14).

En este sentido, es importante referenciar a Echeverri y Orsini (2012), cuando concluyen que el urbanismo social se ha constituido durante las últimas tres administraciones municipales en un dinamizador de procesos de inclusión y como alternativa a los fenómenos de violencia y delincuencia. La integración de las comunidades alrededor de nuevas obras y proyectos de infraestructura ha sido un elemento de combate, cuya finalidad principal es lograr la desaparición de las fronteras invisibles impuestas por las bandas, a modo de estrategias de control territorial.

A partir de 2004, el gobierno de Sergio Fajardo Valderrama marcó un hito importante dentro del desarrollo histórico de la ciudad, aplicando el urbanismo social como estrategia de reconciliación y transformación. Ese fue el medio para iniciar el proceso de recuperación que la ciudad requería.

Es de suma importancia señalar que su materialización se ha logrado a través de los PUI, que cubren diferentes ámbitos esenciales dentro de una ciudad. Cada uno de ellos “es un instrumento de planeación e intervención física en zonas caracterizadas por altos índices de marginalidad, segregación, pobreza y violencia” (Empresa de Desarrollo Urbano, 2015a).

Esto significa que “constituyen un instrumento de intervención urbana que abarca las dimensiones de lo físico, lo social y lo institucional, con el fin de resolver problemáticas específicas sobre un territorio definido, colocando todas las herramientas del desarrollo de forma simultánea en función del área de intervención” (Empresa de Desarrollo Urbano, 2015a) (ver fotografía 3).

Así, parques, bibliotecas, colegios de alta calidad, instituciones para el fomento del empleo y emprendimiento (Cedezo), jardines infantiles (Buen Comienzo), espacios para la práctica del deporte, Unidades de Vida Articulada (UVA) y nuevos medios de transporte público que forman parte del sistema de transporte público de la ciudad, como el Metro Cable, el Metro Plus y el Metro, se constituyen en importantes obras que componen los PUI.

En cuanto al Metro Cable, en esencia representa un gran avance en materia de movilidad, en tanto que permite mejorar la calidad de vida de los habitantes de los barrios más altos al favorecer desplazamientos y acceso a sus hogares, trabajos y centros de estudio, con la posibilidad de hacer transferencia al Metro y al bus urbano (Metroplús) pagando un solo pasaje, lo que implica no solo una solución real al problema de movilidad, sino también la posibilidad de ahorro económico para las personas con menos posibilidades monetarias.

Toda la infraestructura desarrollada ha sido fundamental como herramienta de transformación social e impacto en materia de seguridad, puesto que los nuevos espacios públicos y equipamientos han permitido que los ciudadanos se apropien del territorio y se lo arrebaten a los diversos actores delincuenciales (ver fotografías 4, 5, 6 y 7).

En el siguiente apartado se hará referencia a los tres últimos períodos de gobierno en Medellín, considerando que las estrategias utilizadas por los exalcaldes Sergio Fajardo Valderrama, Alonso Salazar Jaramillo y Aníbal Gaviria Correa, han mantenido la esencia social a través de sus planes de desarrollo, donde el urbanismo social ha jugado un papel determinante como estrategia para reducir brechas sociales, construir *tejido humano* y combatir altos niveles de delincuencia e inseguridad.

a) El urbanismo social en la alcaldía de Sergio Fajardo Valderrama, 2004-2007

Sergio Fajardo Valderrama, profesor y matemático, llegó a la Alcaldía de Medellín en las elecciones de octubre de 2003, con un registro de 208 541 votos (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2003). Su victoria demostraba que la ciudad empezaba a cambiar su perspectiva política y que el voto de opinión estaba alcanzando una relevancia importante en el escenario de la política local.

Enfrentar las problemáticas que se experimentaban en las comunas de la ciudad constituía, por sí solo, un obstáculo difícil de superar, sobre todo porque el porcentaje de pobreza en la ciudad era bastante alto; durante 2002, este correspondió a un 36.53% (Alcaldía de Medellín, 2012).

Sus posturas y líneas de gobierno daban cuenta que la educación sería el eje central durante los cuatro años de su mandato, y precisamente, así fue. Con su eslogan de “Medellín, la más Educada”, Fajardo desarrolló un plan de desarrollo en el que la cultura ciudadana y la apropiación del espacio público complementaron aquella propuesta educativa. La inversión social en el municipio fue prioritaria, materializada tanto en la construcción de colegios de calidad en los barrios con mayores problemáticas sociales, como en la estructuración de importantes obras de movilidad, a través de las cuales se podía fomentar la cultura ciudadana y recuperar socialmente a la ciudad, sacudida históricamente por el narcotráfico.

Durante su cuatrienio (2004 y 2007), de la mano con la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU), Fajardo implementó los proyectos urbanos estratégicos definidos en su plan de desarrollo como los medios mediante los cuales se propuso dar un golpe de opinión y trabajar en la reconstrucción social de Medellín, buscando generar un impacto positivo en cuanto a la reducción de la violencia.

Para su administración, la zona nororiental se convirtió en el lugar seleccionado para darle vía libre a aquellos planes piloto propuestos en el marco de los PUI; se consideró que esta era la zona de la ciudad con más bajo índice de desarrollo humano y una de las más afectadas por la inseguridad.

Fueron 125 km² del territorio los que esta administración recuperó en dicha zona, incluyendo 18 parques (el Parque Biblioteca España es el más importante), el Colegio Santo Domingo, la Unidad Deportiva de Granizal, el Cedezo y nuevas calles y andenes debidamente adecuados (ver fotografía 8).

Los proyectos del Nuevo Norte, como el Parque Explora, el Parque de los Deseos y el Metro Cable de Santo Domingo, permiten hoy darle un importante reconocimiento a Fajardo como un alcalde con gran liderazgo político que pudo dar inicio a este tipo de proyectos. El buen trabajo realizado al interior de su administración fue definitivo, y a pesar de que muchos podían haberle restado importancia a esta estrategia, fue con voluntad política como pudo demostrarle a los ciudadanos y a la opinión pública que el urbanismo social era el camino que debía seguirse para recuperar y reconstruir a Medellín (ver fotografía 9).

Fajardo pasó a la historia de la ciudad como el alcalde que impulsó los procesos de reconstrucción del *tejido humano* a través de un medio en el cual no se tenía mucha confianza, ya que dadas las dificultades de violencia era más viable pensar que los métodos coercitivos obtendrían mejores resultados.

Al finalizar su gobierno, se alcanzó una reducción en la tasa de homicidios, que en comparación con las 380 muertes violentas de 1991 (pleno auge del narcotráfico), se redujo a 34 homicidios por cada 100 000 habitantes, la cifra más baja en los últimos 23 años en la ciudad (Escuela de Planeación Urbano-Regional, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional). Ello significó una reducción de 346 asesinatos por cada 100 000 habitantes.

Tras finalizar la alcaldía de Fajardo Valderrama en 2007, fueron los cambios en los indicadores sociales más relevantes los que enviaron un mensaje claro respecto de la necesidad e importancia del urbanismo social en Medellín, con el

que se consolidó una política pública de Estado con vocación de permanencia. Por ejemplo, al iniciar su mandato, el IDH de Medellín se encontraba en 80.21 y al terminar en 2007 se consolidó en 84.10, lo que representó un aumento de 4 puntos.

Para sus ciudadanos, más que obras con alto componente estético, se trataba de acciones que modificaban actitudes y creaban valores, permitiendo paulatinamente recuperar la confianza en las instituciones y en los gobiernos. El Modelo de Intervención Humana Integral que se viene desarrollando en la ciudad, se puede analizar desde un Modelo de Gestión Urbana Contemporáneo (Ascher, 2004).

b) El urbanismo social en la alcaldía de Alonso Salazar Jaramillo, 2008-2011

Como sucesor del gobierno de Sergio Fajardo, dado que provenía de su equipo político, Alonso Salazar tuvo la responsabilidad de dar continuidad a los programas y proyectos que venían siendo desarrollados en el marco del urbanismo social.

Como periodista y hombre que ha tenido un acercamiento con comunidades vulnerables y con las expresiones de violencia que han caracterizado los barrios marginales de la ciudad, fue fácil comprender que en Medellín no podían suspenderse las intervenciones sociales que hasta el momento estaban marcando una pauta y demostrando que la reconstrucción del *tejido humano* sí era posible.

En su Plan de Desarrollo, “Medellín Solidaria y Competitiva”, Salazar definió el urbanismo social como un área de transformación urbana de la ciudad y como un modelo de intervención territorial en el cual se encontrarían inmersos la transformación física, la intervención social, la gestión institucional y la participación comunitaria, para promover la equidad, el desarrollo social y la recuperación del *tejido humano* en las zonas con menores índices de desarrollo y calidad de vida (Alcaldía de Medellín, 2011).

En el inicio de su gobierno, el porcentaje de pobreza en la ciudad era del 25%, razón por la cual el nivel de responsabilidad en cuanto a la inversión era indispensable (Medellín Cómo Vamos, 2015). Así, tras finalizar su mandato en el mes de diciembre de 2011, Salazar pudo presentar en su informe final

que 86% del presupuesto de la ciudad durante su gobierno fue destinado a la inversión social (Alcaldía de Medellín, 2011), una cifra que permitió llevar el porcentaje de pobreza a 19.18% (Alcaldía de Medellín, 2012), lo que constituyó una reducción de 5.82 puntos.

En cuanto al urbanismo social, podemos resaltar las siguientes obras: el puente de la 4 Sur (criticado por supuestos sobrecostos y limitantes en su diseño); las escaleras eléctricas en el barrio las Independencias de la comuna 13; el bulevar de la carrera 70; la línea A del Metroplús; el Metro Cable Arví; los nuevos Jardines Infantiles de Buen Comienzo que atendieron 102 000 niños y niñas hasta los 5 años de edad, para dar continuidad al proyecto planteado en la administración anterior; nuevos parques biblioteca en los corregimientos de San Antonio de Prado y San Cristóbal, y en barrios como el 12 de Octubre y Pedregal; colegios de calidad; Proyectos Urbanos Integrales en la zona Centro Oriental, Noroccidental y Comuna 13, y los programas de Cultura E y Ruta N (ver fotografía 10).

Lo que no puede desconocerse durante este período es el debilitamiento de la política pública de seguridad. La administración de Salazar se propuso disminuir la tasa de muertes violentas a 23 homicidios por cada 100 000 habitantes al terminar su cuatrienio en 2011, pero la meta no se cumplió, por el contrario, las cifras fueron negativas: en 2010, por ejemplo, la tasa fue de 87.2 homicidios por cada 100 000 habitantes, y de 69.6 al finalizar 2011.

c) El urbanismo social en la alcaldía de Aníbal Gaviria Correa, 2012-2015

La Alianza por Medellín y Antioquia (AMA), constituida por el Partido Liberal y el Partido Verde de Sergio Fajardo, permitió el triunfo de Aníbal Gaviria en la contienda electoral de 2011.

Esta alianza tenía como propósito mantener la política pública del urbanismo social exitoso en las administraciones anteriores. Aunque el estilo de gobierno y el liderazgo no han sido los mismos que desarrolló Fajardo, la administración de Gaviria ha mantenido un compromiso con las políticas sociales, logrando reducir el porcentaje de población en situación de pobreza de 19.18% en 2011 (Alcaldía de Medellín, 2012), a 16.1% al finalizar 2013; una disminución de casi 3 puntos, es decir, 34 000 personas habían superado la línea de pobreza (Medellín Cómo Vamos, 2015). El porcentaje de habitantes en

extrema pobreza también disminuyó, pasó de 3.5% durante 2012, a 3% en 2013 (Medellín Cómo Vamos, 2015).

El Plan de Desarrollo llamado “Medellín, un hogar para la vida” propone las Unidades de Vida Articuladas, conocidas como las UVA, que según la Empresa de Desarrollo Urbano son proyectos cuyo fin es alcanzar transformaciones urbanas en los barrios, buscando el encuentro ciudadano, el fomento del deporte, la recreación, la cultura y la participación. Como espacios donde se articulan programas y proyectos comunitarios, pretenden recuperar y unificar el *tejido humano* (ver fotografía 11). En resumen las UVA son:

Áreas de protección a la vida que buscan el aprovechamiento del espacio público efectivo en los barrios, quitando barreras para permitir la participación de la comunidad en su cuidado por medio de procesos de civismo y pedagogía. Lo que se pretende con las UVA es la resignificación de los hitos urbanos alrededor de los referentes barriales olvidados. Es una forma de devolver espacio público vital para la ciudad, desarrollándolo como un lugar colectivo de encuentro de las comunidades y potenciador de nuevas oportunidades de inclusión social (Empresa de Desarrollo Urbano, 2015b).

Además de las UVA, esta administración ha continuado con el desarrollo de infraestructura urbana con el Jardín Circunvalar, proyectos como el Cinturón Verde Metropolitano para frenar el crecimiento de la ciudad hacia las laderas y parques del Río como eje estructurante de la ciudad. Estos últimos proyectos han recibido críticas por su impacto urbanístico y sostenibilidad económica en el tiempo.

Durante esta administración la disminución de los homicidios ha sido significativa; en 2014 la cifra fue la más baja de los últimos 35 años, que corresponde a 26 homicidios por cada 100 000 habitantes (ver fotografía 12).

CONSIDERACIONES FINALES: ¿MEDELLÍN, UN MODELO EXITOSO DE TRANSFORMACIÓN SOCIAL?

En la actualidad, la ciudad de Medellín ha logrado proyectar una imagen positiva gracias al urbanismo social, que le ha permitido no solo un reconocimiento por parte de la comunidad internacional, sino además impulsar diferentes procesos de reconciliación y transformación social.

Indiscutiblemente, la voluntad de las últimas administraciones ha sido precisamente la de reconstruir y darle un nuevo norte a una sociedad en la cual la cultura de la ilegalidad estaba ganando cada vez más terreno en el conglomerado social. Se ha dado toda la importancia al urbanismo social como el punto de lanza para cambiar la realidad de los barrios periféricos que componen comunas. Las obras de arquitectura y los equipamientos urbanos han dignificado las comunidades.

Los niños y jóvenes cuentan con espacios de desarrollo integral, de la mano de procesos académicos y de sensibilidad social que influyen en su formación humana. Procesos deportivos, de liderazgo y de aprovechamiento del tiempo libre han sido ofrecidos como alternativa de formación en escenarios deportivos, parques, bibliotecas y diversos tipos de espacios públicos que se han extendido por toda la ciudad como herramientas para democratizar el arte y la cultura.

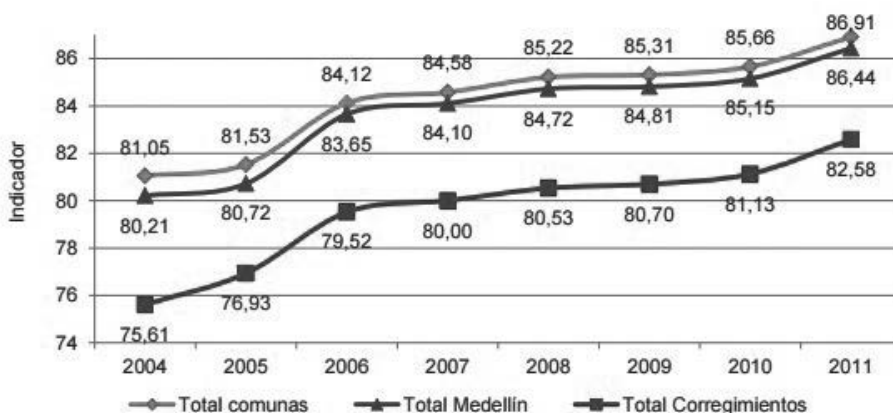
Poco a poco los titulares de prensa y las percepciones de los habitantes de la ciudad y de la opinión pública internacional han cambiado. En los años ochenta y noventa estos eran algunos apelativos que referenciaban a Medellín ante el mundo: “Capital mundial del crimen”, “Metrallo”, “La ciudad de Pablo Escobar”, “La capital del Cártel de Medellín y los sicarios”, “Capital internacional del narcotráfico” y “La ciudad más violenta del mundo en 1991”.

Actualmente, y gracias a los esfuerzos de los últimos años, se han cambiado algunas de estas designaciones peyorativas por adjetivos que reconocen el proceso de transformación de la ciudad como: “La más competitiva de Colombia”, “El mejor destino para hacer negocios en Sudamérica y eventos en Latinoamérica”, “Capital latinoamericana de la innovación”, “Una de las cien ciudades más inteligentes del mundo”, “Una de las 33 ‘ciudades resilientes’ del planeta”, “Primer premio ‘Uso creativo de las TIC en bibliotecas públicas’” y “Medellín, la ciudad más innovadora del mundo”.

Se puede señalar que a pesar de que los fenómenos de criminalidad y de violencia colectiva aún constituyen problemas públicos de alto impacto que no pueden minimizarse por parte de las autoridades de Medellín (y que por esta razón ocupan un lugar prioritario en la agenda de los gobiernos), es importante rescatar los esfuerzos administrativos por el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la capital del departamento de Antioquia, los cuales se ven reflejados en indicadores objetivos del aumento del Índice de Desarrollo Humano en todas las comunas durante la última década.

Entre 2004 y 2011, como lo indica la gráfica 2, el valor correspondiente a este indicador aumentó de 80.21% a 86.44% en toda la ciudad de Medellín, registrando un incremento de 6.23 puntos; asimismo, hubo avances significativos en la educación y un crecimiento de los ingresos. “En términos generales, los habitantes de Medellín disfrutaban hoy de una vida más prolongada y salu- dable, y pueden acceder a más niveles de educación, así como a una mayor proporción de bienes y servicios” (Alcaldía de Medellín, 2012).

Gráfica 2
Evolución del IDH para Medellín, 2004-2011²



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación, Alcaldía de Medellín, 2012.

A su vez, los valores correspondientes al ejercicio de desagregar este indicador por comunas constatan lo anterior en el cuadro siguiente. Al finalizar 2011, las comunas de El Poblado, Laureles y La América fueron las que tuvieron mejores condiciones en cuanto al IDH, con un valor promedio de 94.29% (en 2000 era de 82%), que lo diferenciaba del porcentaje arrojado en comunas como la 1, 2 y 3 (Popular, Santa Cruz y Manrique) con un 80.0% en promedio (en 2000 era de 70%), evidenciando que a pesar de los avances, todavía existen brechas sociales significativas de acuerdo con los estratos socioeconómicos (Alcaldía de Medellín, 2012).

² Recuperado de: http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/PlaDesarrollo2012-2015/2012-05-26_Pliego%20de%20Modificaciones%2002_S.pdf.

Sin embargo, el valor dado al IDH en las comunas populares como la 1, 2 y 3 no es nada despreciable, considerando que ha aumentado 10 puntos en los últimos 12 años, tras la implementación de los proyectos urbanos integrales en sus territorios. Veamos:

Indicador de Desarrollo Humano para Medellín. Comunas y Corregimientos, 2004-2011

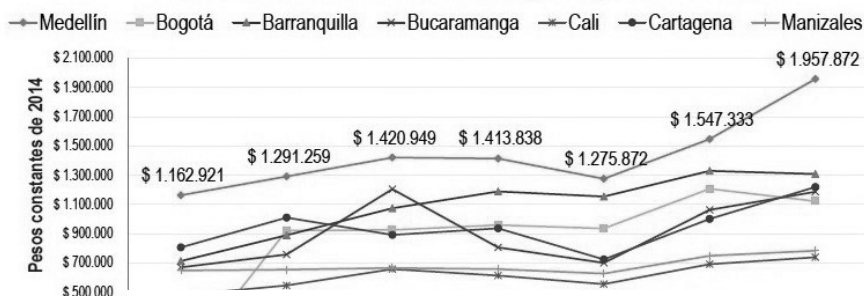
Comuna	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Popular	73.42	73.74	77.54	78.43	78.44	78.26	78.17	78.73
Santa Cruz	74.23	73.70	77.31	77.69	79.24	78.89	78.57	80.60
Manrique	75.62	75.89	80.58	82.22	81.99	81.18	80.45	81.20
Aranjuez	76.96	76.45	80.81	80.72	81.34	81.09	82.04	83.91
Castilla	79.93	80.57	83.01	83.47	83.20	83.33	84.73	86.26
Doce de octubre	77.73	76.97	81.16	81.07	81.30	81.02	82.21	83.47
Robledo	80.05	78.68	81.81	81.69	82.04	82.23	82.89	83.80
Villa Hermosa	75.48	76.76	79.54	80.89	80.39	80.32	80.89	82.28
Buenos Aires	79.00	79.82	81.68	82.47	84.18	83.45	84.05	85.41
La Candelaria	80.55	81.82	84.37	85.18	86.29	85.88	86.32	87.99
Laureles Estadio	90.64	90.63	91.00	90.38	91.47	93.13	93.55	93.75
La América	87.67	86.83	88.92	87.81	88.06	89.23	89.69	91.80
San Javier	76.99	76.97	80.03	80.13	82.14	81.89	81.27	81.88
El Poblado	92.72	94.29	95.24	96.20	96.80	96.88	96.96	97.32
Guayabal	80.70	81.59	83.08	82.94	84.91	84.12	85.06	86.79
Belén	83.54	85.49	88.05	88.53	87.79	88.77	88.05	90.05
Total comunas	81.05	81.53	84.12	84.58	85.22	85.31	85.66	86.91
Corregimientos								
San Sebastián de Palmitas	73.58	74.99	77.39	77.51	77.05	78.31	78.66	76.32
San Cristóbal	77.05	76.96	79.16	78.65	79.52	79.82	80.97	82.52
Altavista	73.94	74.54	78.25	79.22	79.55	80.27	79.73	81.31
Sn Antonio de Prado	76.44	78.03	80.82	81.52	81.94	81.55	81.96	83.49
Santa Elena	73.10	75.56	76.83	77.81	80.60	80.75	80.02	80.86
Total corregimientos	75.61	76.93	79.52	80.00	80.53	80.70	81.13	82.58
Total Medellín	80.21	80.72	83.65	84.10	84.72	84.81	85.15	86.44

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación, Alcaldía de Medellín, abril de 2012.

Igualmente, se puede constatar en la gráfica 3, la condición privilegiada de los habitantes de Medellín en comparación con los de otras ciudades colombianas en términos de inversión per cápita durante los últimos años. Esto refleja la materialización de una política pública de inversión social consistente muy por encima de la media nacional, lo que ha permitido logros significativos en materia de oportunidades.

Gráfica 3

Inversión per cápita en las principales ciudades colombianas, 2008-2014³



	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Medellín	1,162,921	1,291,259	1,420,949	1,413,838	1,275,872	1,547,333	1,957,872
Bogotá	-	922,607	925,631	959,905	936,139	1,207,278	1,122,758
Barranquilla	712,699	889,447	1,074,379	1,188,827	1,153,714	1,329,827	1,307,919
Bucaramanga	670,269	758,152	1,205,166	806,787	701,180	1,062,957	1,186,713
Cali	478,860	546,734	657,547	613,995	554,939	691,789	739,457
Cartagena	805,889	1,010,004	891,820	937,406	723,879	1,000,698	1,219,238
Manizales	648,530	654,160	666,186	657,674	627,692	784,492	784,101

Fuente: Red de Ciudades Cómo Vamos y Medellín Cómo Vamos, con base en FUT. Contaduría General de la República.

A manera de conclusión

Si bien las cifras e indicadores muestran que Medellín es un caso exitoso de transformación social, no puede desconocerse que existen problemas de violencia que ponen en riesgo este proyecto de urbanismo social desarrollado en los últimos 15 años.

Es imposible ocultar, como lo señaló la Personería de Medellín (2011), que en la ciudad todavía existe una disputa entre más de 200 grupos criminales que buscan controlar territorios blindando a través de la violencia todo tipo de negocios ilícitos que van desde tráfico de armas, plazas de vicio, extorsiones y trata de personas hasta juegos de azar y máquinas tragamonedas, todas rentas ilícitas que representan más de 20 000 millones de pesos al mes.

³ Datos de la Contaduría General de la República. Recuperado de: <http://www.vivirenel poblado.com/blogs/40-acres-y-una-mula/2015/06/26/el-camino-esquivo-al-desarrollo/>.

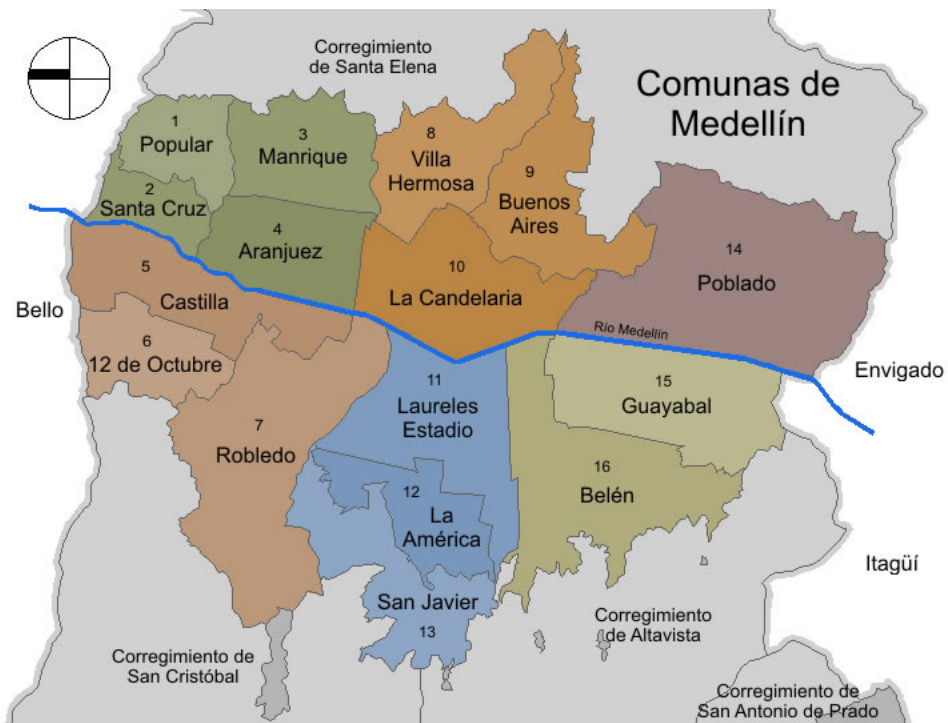
Estas organizaciones criminales siguen poniendo en riesgo el cumplimiento de las funciones básicas del estado municipal: el monopolio de la violencia, la tributación, el control territorial, la justicia y mecanismos eficientes de incorporación social. Las amenazas trascienden las fronteras nacionales; las organizaciones criminales como Los Urabeños, Los Rastrojos y La Oficina tienen la capacidad de articularse con grupos delincuenciales de diversas regiones y con cárteles internacionales como los mexicanos de Sinaloa, Los Zetas, Juárez y la Mara Salvatrucha, de los que existen pruebas de operar en algunas comunas de Medellín.

En este contexto, la ciudad debe continuar consolidando una política de seguridad integral que permita el control del territorio, que combine el componente de la inversión social a través de proyectos urbanos integrales, y la acción efectiva de las autoridades policiales y de justicia para combatir efectivamente el crimen organizado a partir de unidades élites, especializadas en los diversos delitos para desarticular redes mafiosas y criminales que ponen en jaque la institucionalidad. Una política pública de seguridad integral adquiere mucha más importancia en momentos en que el Estado colombiano está cerca de firmar un acuerdo de paz con el grupo guerrillero de las FARC, y las ciudades como Medellín tengan que asumir las consecuencias de un posconflicto.

Referencias

- ALCALDÍA DE MEDELLÍN (2011) Periódico *Compromiso*, edición núm. 65. Recuperado de: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Nuestro%20Gobierno/Secciones/Publicaciones/Documentos/Periodico%20Compromiso/Compromiso%20Ext%20N%C2%BA%2065.pdf>.
- (2012) *Pliego de modificaciones 02. Proyecto de acuerdo 017. Plan de Desarrollo: Medellín un hogar para la vida*. Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/PlaDesarrollo2012-2015/2012-05-26_Pliego%20de%20Modificaciones%2002_S.pdf.
- ASCHER, F. (2004) *Los nuevos principios del urbanismo*. Madrid: Alianza Editorial.

- BRAND, P. (2013) “Urbanismo social o seguridad democrática en las ciudades”, en *UN Periódico*. Recuperado de: <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/urbanismo-social-o-seguridad-democratica-en-las-ciudades.html>.
- ECHEVERRI, A. y F. Orsini (2012) “Informalidad y urbanismo social en Medellín”. Recuperado de: http://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/11900/111103_RS3_AEcheverri_%20P%2011-24.pdf?sequence=1.
- EMPRESA DE DESARROLLO URBANO (2015a) Proyectos Urbanos Integrales. Recuperado de: <http://www.edu.gov.co/index.php/proyectos/unidades-de-vida-articulada.html>.
- (2015b) Unidades de Vida Articulada. Recuperado de: <http://www.edu.gov.co/index.php/proyectos/unidades-de-vida-articulada.html>.
- MEDELLÍN CÓMO VAMOS (2015) Pobreza y desigualdad. Recuperado de: <http://www.medellincomovamos.org/pobreza-y-desigualdad>.
- (2015) Seguridad y convivencia. Recuperado de: <http://www.medellincomovamos.org/seguridad-y-convivencia>.
- MONTOYA, N. (2014) “Urbanismo social en Medellín: una aproximación a partir de la utilización estratégica de los derechos”, en *Estudios Políticos*, (45), pp. 205-222.
- PERSONERÍA DE MEDELLÍN (2011) Consultado en línea en: <http://www.personeriamedellin.gov.co/>.
- REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL (2003) “Resultados de elecciones locales octubre 2003”. Recuperado de: <http://web.registraduria.gov.co/2003CC/e/val01001.htm?1>.
- RESTREPO, J. (2015) *Las vueltas de la Oficina de Envigado*. Bogotá: Ícono Editorial Ltda.
- SÁNCHEZ, I. (2008) *Esquinas inteligentes: La ciudad y el urbanismo moderno*. Madrid: Alianza Editorial.
- SEMANA.COM (2004) “Compromiso de toda la ciudadanía”. Recuperado de: <http://www.semana.com/opinion/articulo/compromiso-toda-ciudadania/66181-3>.
- VELÁSQUEZ, E. (2011) “El urbanismo social: construyendo el puente entre la seguridad ciudadana y el derecho a la ciudad”, en *Laboratorio Medellín, Catálogo de diez prácticas vivas*, pp. 14-15.

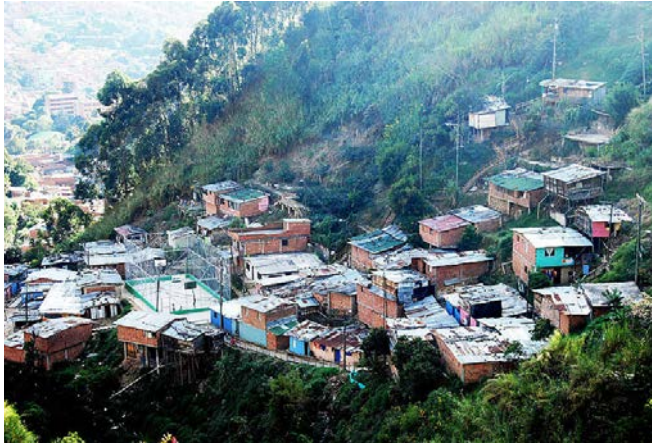


Mapa del municipio de Medellín

Recuperado de: www.lahistoriaconmapas.com



Fotografía 1
Barrio Manrique San Blas
Foto: Valentina Palacio



Fotografía 2
Barrio de invasión;
ecosistema urbano
invadido

Foto: Alejandro Gaviria.
Recuperado de: [www.
agenciadenoticias.unal.edu.co](http://www.agenciadenoticias.unal.edu.co)



Fotografía 3

Escaleras eléctricas en la comuna 13, Barrio Las Independencias

Foto: Empresa de Desarrollo Urbano. Recuperado de: www.edu.gov.co



Fotografía 4

Jardín infantil Buen Comienzo La Huerta, Ciudadela Nuevo Occidente

Foto: Alcaldía de Medellín. Recuperado de: www.medellin.gov.co



Fotografía 5

Colegio de Calidad, Barrio Santo Domingo

Foto: Sebastián Restrepo. Recuperado de: www.skyscrapercity.com



Fotografía 6
Estación Metro Cable, Barrio Santo Domingo
Foto: Juan Carlos Mejía Osorio. Recuperado de: www.panoramio.com



Fotografía 7
Estación Metro Cable,
Barrio Popular 1
Foto: Valentina Palacio



Fotografía 8
Biblioteca España, Barrio
Santo Domingo

Foto: Juan Carlos Mejía Osorio.
Recuperado de:
www.panoramio.com



Fotografía 9
Parque Explora

Recuperado de: www.agendadecalidad.org

Fotografía 10
Estación Metroplús, Barrio Aranjuez

Foto: Periódico *El Mundo*. Recuperado de: www.elmundo.com



Fotografía 11
Unidad de Vida Articulada, Barrio Manrique Moscú
Foto: Periódico *El Espectador*. Recuperado de: www.elespectador.com

Los proyectos de desarrollo de infraestructura urbana del gobierno de Jalisco

MA. LUIZA MARTÍNEZ ALMARAZ¹

Introducción

Los flujos de población es un fenómeno indispensable para la formulación e instrumentación de acciones y programas de la administración pública nacional, estatal y municipal, toda vez que como referente permiten perfilar y anticipar necesidades generales, así como dar respuesta a las problemáticas sociales canalizando los recursos para su atención.

Acorde a lo señalado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO),² a partir de la década de los cincuenta, la expansión de las ciudades mexicanas comenzó a tensar el estrecho vínculo entre el desarrollo económico y el crecimiento urbano, lo que provocó la migración del medio rural hacia el urbano. La incapacidad de las ciudades en ofertar suficiente suelo apto y accesible desencadenó que millones de mexicanos se asentaran de manera irregular.

En 2000 existían 343 ciudades, las cuales alojaban el 60% de la población nacional; para el año 2010, el número de ciudades aumentó a 384, albergando a 71% de la población total del país.³

En las ciudades el crecimiento del territorio urbano no siempre ha respondido a la tendencia del desarrollo poblacional: mientras la población

¹ Directora General de Seguimiento, Evaluación y Desarrollo Institucional. Secretaría de Infraestructura y Obra Pública. Gobierno del Estado de Jalisco. Correo electrónico: mluizama2011@hotmail.com.

² Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018. Capítulo 1, Diagnóstico, consultado en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342867&fecha=30/04/2014.

³ *Idem*.



Fotografía de la Zona 30



Fotografía del Programa Actualízate Jalisco



Fotografía de Infraestructura básica





Fotografía de Mi Bici Pública





Fotografía de espacios de convivencia



urbana se duplicó durante los últimos treinta años, la superficie urbana se multiplicó por seis provocando entre muchas consecuencias una pobreza desmedida.

Los proyectos de infraestructura urbana del estado de Jalisco

El progreso de las distintas actividades en la vida cotidiana de los jaliscienses implica que estos cubran sus necesidades desde el momento en que se levantan hasta la forma de desplazarse, para las distintas actividades aparejadas con la inercia de la metrópoli.

La infraestructura es un factor clave para el desarrollo económico y competitivo de una ciudad, ya que incide en la calidad de vida de la población. Los proyectos de infraestructura que se propongan para impulsar el crecimiento económico sostenible y equilibrado en las distintas regiones del estado, requieren del quehacer público a través de acciones y programas que permitan la aplicación adecuada y puntual de los recursos públicos.

Es por ello que el Gobierno del Estado de Jalisco, encabezado por maestro Jorge Aristóteles Sandoval, busca impulsar un crecimiento económico sostenido, incluyente y equilibrado entre las regiones del estado, ampliando la inversión pública de infraestructura urbana, productiva y social. El objetivo es generar ciudades productivas en las que los ciudadanos aprovechen al máximo las ventajas de la urbanización y se genere un crecimiento que vaya a la par con la sustentabilidad ambiental.

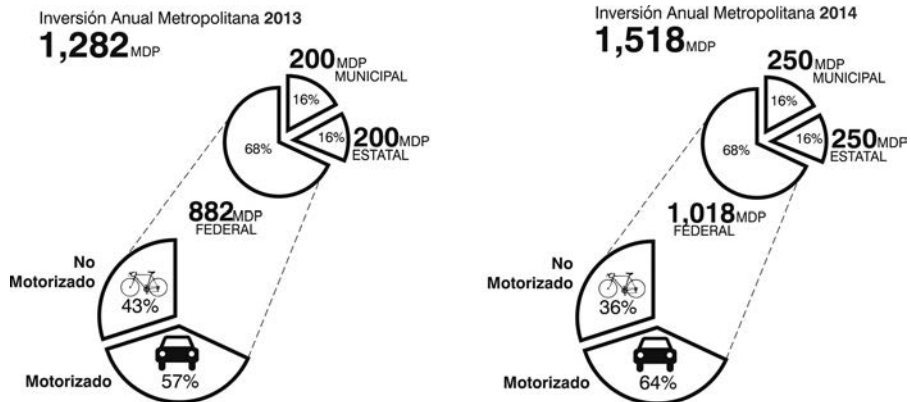
El Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033 (PED) señala que el crecimiento debe estar ligado estrechamente con el bienestar de las personas, basado en problemas públicos que fueron construidos por los diversos tejidos sociales, por lo cual está compuesto como el instrumento de largo plazo e intentando ser la piedra angular de la orientación del desarrollo en Jalisco.⁴

El Fondo Metropolitano fue creado por el Ejecutivo Federal en 2006; su propósito es atender las necesidades de las metrópolis del país bajo dos principios:

⁴ Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033. Planeación Urbana y Territorial, pág. 39. Consultado en: http://www.cuaad.udg.mx/sites/default/files/Resumen%20Plan%20Estatal%20de%20Desarrollo%20Jalisco%202013-2033_0.pdf.

- a) La tendencia acelerada de México a concentrar cada vez más población y actividad económica en zonas metropolitanas.
- b) El reconocimiento de que una metrópoli es un territorio con peculiaridades, lo cual exige acciones específicas de parte del Estado mexicano, en especial porque para gobernarlas, administrarlas y planificarlas se requiere de la concurrencia y coordinación de un conjunto de jurisdicciones político-administrativas que las integran.

Los recursos asignados por este fondo se destinan a programas, proyectos, obras de infraestructura y acciones que acrediten su beneficio económico y social, así como la evaluación de su impacto ambiental en el ámbito territorial que conforma cada zona metropolitana.



* Datos generados por la Dirección General de Seguimiento, Evaluación y Desarrollo Institucional de la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública.

Mi Bici Pública

El Consejo Metropolitano Federal ha contribuido significativamente a mejorar el desarrollo urbano en Jalisco. En el año 2013 se implementó como una propuesta del gobernador, maestro Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, que un 30% de los recursos de dicho fondo fueran destinados para movilidad no motorizada, la cual incluye espacios públicos, ciclovías, zonas 30, bici pública, entre otros.

Dentro de los proyectos no motorizados se está trabajando con el programa de Mi Bici Pública Metropolitana, el cual consiste en el alquiler o préstamo de bicicletas públicas que los usuarios pueden tomar y dejar en bicipuertos totalmente acondicionados; no tiene fines recreativos sino de movilidad, para que de manera segura y eficaz puedan trasladarse hacia sus lugares de trabajo, sus hogares o a la parada del transporte colectivo.

Este proyecto se lleva a cabo en cinco zonas en los municipios de Guadalajara, Zapopan y San Pedro Tlaquepaque, de manera que en estos polígonos ya funciona el equipamiento y las condiciones necesarias para que coexistan el transporte no motorizado con el motorizado.

Se instalaron puertos para las bicicletas públicas que están en renta para los usuarios, de manera que estos terminen o inicien su ruta de trayecto combinándolo con transporte público, vehículo particular o caminando.

Zona 30

Este proyecto consiste en la reducción de velocidad en motorizados para otorgar la prioridad a la bicicleta y al peatón, con un rediseño de la calle que impide a los automotores circular a más de 30 kilómetros por hora.

En esta Zona 30 se le dará mayor protagonismo a los peatones y a la seguridad vial. La reducción de la velocidad ayudará a disminuir en 50% el riesgo de sufrir accidentes.

Sistema Metropolitano de Espacios Públicos

Este sistema es una herramienta para establecer, priorizar y eficientar la inversión de los recursos públicos destinados a la construcción, rehabilitación, mejoramiento y conservación de unidades deportivas, plazas, jardines, parques lineales, entre otros sitios de uso comunitario en la zona metropolitana de Guadalajara. Todo ello buscando la inclusión con la accesibilidad universal, pensando en personas con discapacidad, adultos mayores, niños o mujeres embarazadas. Es una herramienta de dos componentes: para la toma de decisiones y su implementación, con el objetivo de facilitar un cambio en la zona metropolitana de Guadalajara.

Con este proyecto se pretende brindar a la población, una excelente opción de esparcimiento, recreación, activación física, práctica deportiva, así como un espacio de convivencia e integración familiar y social.

Los lugares donde se ubican los espacios públicos se consideran, en la mayoría de los casos, una parte deprimida de la zona metropolitana de Guadalajara, en donde la población no cuenta con el acceso a lugares suficientes para satisfacer su demanda, permitiendo mantenerse ocupados en actividades sanas además de mitigar, de manera importante, los males que actualmente aquejan a la sociedad, como el consumo de droga, alcohol, entre otros.

Con el Sistema Metropolitano de Espacios Públicos, en su primera etapa, se contribuirá al logro de dos objetivos importantes:

- 1) Promover hábitos de vida saludables que mejoren la calidad de vida de los individuos.
- 2) Fomentar las actividades comunitarias y familiares para que mediante la recreación, el deporte y el esparcimiento mejore la convivencia y la cohesión social.

En 2014 se estableció la edificación de once espacios públicos en los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga. Estos parques se conciben como lugares de recreación y esparcimiento que mejoran y atienden las zonas de atención prioritaria y zonas con alta marginación.⁵

Programa de Rescate de Espacios de Convivencia Familiar

Es un programa que promueve la realización de acciones sociales, ejecución de obra para crear sitios o recuperar espacios públicos que presenten deterioro, abandono y en algunos casos inseguridad. El objetivo del programa es:

- Contribuir a mejorar las áreas recreativas familiares, con espacios seguros y de calidad para todos los ciudadanos, creando o rehabilitando zonas deterioradas. Así, se incrementará la convivencia y la interacción social.

⁵ Datos generados por la Dirección General de Seguimiento, Evaluación y Desarrollo Institucional, de la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública, del Gobierno del Estado de Jalisco.

- Abrir brecha entre los jóvenes y los malos hábitos a fin de disminuir la tendencia al delito.
- Promover el desarrollo de actividades físicas, culturales, recreativas y de esparcimiento.
- Elevar el nivel de vida de la población beneficiada.
- Mejorar la imagen urbana.

Estas acciones impulsan la participación comunitaria, creando espacios dinámicos, agradables y propicios para la convivencia, en donde los habitantes se desenvuelvan y se integren con su entorno, favoreciendo la convivencia social, el sentido de permanencia, la solidaridad y la participación.

Entre 2013 y 2014 se apoyaron a 47 municipios con un total de 66 parques y 25 equipamientos, lo que benefició a 222 310 habitantes del estado de Jalisco, siendo este programa pionero en generar espacios públicos.

Programas de infraestructura básica al interior del estado

Dentro de estos programas destacan el Programa de Infraestructura Indígena y el Programa de Infraestructura Social Básica.

Programa de Infraestructura Indígena

Este programa tiene por objeto contribuir a que los habitantes de las localidades indígenas elegibles superen el aislamiento y dispongan de bienes y servicios básicos, mediante la construcción de obras de infraestructura, que incluye comunicación terrestre, electrificación, agua potable y saneamiento.

Para formar parte de este programa es necesario que por lo menos el 40% de la población de la localidad sea indígena, que sean de alta o muy alta marginación y que tengan entre 50 y 15 mil habitantes.

En 2014 se invirtió más de 111 mil millones de pesos en la realización de 19 obras, de las cuales el 80% fue de participación federal y el 20%, participación

estatal.⁶ Actualmente, se están llevando a cabo 15 estudios y proyectos para continuar llevando a las comunidades indígenas agua potable, drenaje y saneamiento, caminos rurales alimentadores y puentes vehiculares.



9 municipios
\$111 548 000.00
19 obras

Programa de Infraestructura Social Básica

Con este programa el gobierno del estado busca coadyuvar al mejoramiento de las condiciones de vida y las oportunidades de los habitantes. Este programa va dirigido a las localidades rurales y urbanas que se encuentren en pobreza extrema y rezago social, que estén consideradas como zonas de atención prioritaria, carentes de infraestructura básica en los rubros de apoyo que considera el programa.

En 2014 se han atendido con recursos federales 48 municipios, invirtiendo 164 millones de pesos en la realización de 117 obras que consisten en el mejoramiento de vivienda, integración de agua y drenaje, salud, electrificación y agua potable.

Estos programas ayudan al crecimiento del estado y a abatir la pobreza extrema y el rezago social.

⁶ Datos generados por la Dirección General de Seguimiento, Evaluación y Desarrollo Institucional, de la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública.

Mejorar la infraestructura en zonas rurales o municipios pequeños genera bienestar y mejora la calidad de vida de los habitantes, lo que coadyuva al desarrollo sostenible y equilibrado en las diferentes zonas del estado.

Actualízate Jalisco

Este es un programa que tiene por objeto la actualización de los planes de desarrollo urbano de centros de población.

La finalidad es identificar la falta de planeación urbana actualizada en los municipios de las regiones sur y sureste, por limitaciones técnicas o económicas de los gobiernos municipales, como la actualización de los planes, conforme lo marca el Código Urbano. Se busca apoyar y asesorar en la actualización de su plan para un crecimiento ordenado.

En los años noventa el Gobierno del Estado de Jalisco, por medio de la Secretaría de Desarrollo Urbano (SEDEUR), ahora Secretaría de Infraestructura y Obra Pública, emprendió la tarea de dotar a todos los ayuntamientos, ahora gobiernos municipales, de herramientas necesarias para la gestión de su territorio, alcanzando así cerca del total de los municipios del estado, los cuales fueron instrumentados con un Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población (PDUCP). Fue relevante la integración de información territorial que era entonces de un acceso altamente limitado y restringido.

Desafortunadamente, la mayoría de los planes del estado no han sido actualizados desde entonces y, en consecuencia, no han sido renovadas las reservas territoriales ni definidos los polígonos de actuación, situación que se refleja en la aplicación y transferencia de recursos, ya que los programas sociales de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y la Secretaría de Desarrollo Social no pueden ser derivados a los municipios carentes de su actualización.

Se realizó un plan piloto delimitado por la zona 1, que comprende los municipios de Concepción de Buenos Aires, Mazamitla, Tizapán el Alto, La Manzanilla de la Paz, Tuxcueca, Gómez Farías, Tamazula de Gordiano, Teocuitatlán de Corona, Valle de Juárez y Tuxpan.

Dentro de las características comunes entre los municipios se registró un riesgo de inundación de nivel bajo a alto, tormentas de granizo nivel medio, tormentas eléctricas de .50 a uno, así como nivel alto en deslizamientos y riesgo

sísmico. Respecto al uso de suelo predominaba el forestal, agrícola y flora y fauna, destacando el natural protegido, pesca y pecuario.

Entre los meses de agosto y septiembre de 2014 se realizaron las primeras visitas para dar a conocer el proyecto a los municipios de la zona 1. En esta ocasión se identificaron problemas entre los municipios: falta de sistemas de información geográfica y conflictos de límites municipales. Para ello, es imprescindible el reajuste de regionalización administrativa en cuanto a la infraestructura de transporte, crear una estrategia para destacar a nivel municipal el atlas de riesgos y crear una base de datos donde se tenga a la mano información estadística y geográfica del municipio.

Cabe mencionar que con el diseño y la actualización de los planes de desarrollo urbano de centro de población se podrá:

1. Definir la coordinación y concentración de la inversión pública y privada con la planeación del desarrollo regional urbano y la participación social en la solución de los problemas que genera la convivencia social de sus habitantes.
2. Proponer proyectos estratégicos que deberán de puntualizarse en las acciones y proyectos específicos encaminados al desarrollo de infraestructura, equipamiento, actividades productivas e incentivación económica, para promover la obtención de recursos estatales y federales, como la creación de corredores turísticos y de pueblos mágicos, el desarrollo de actividades económicas primarias de agricultura, pesca, silvicultura, entre otras.
3. Promover el ordenamiento territorial mediante la organización del asentamiento humano en relación con un sistema funcional de zonas de vivienda, trabajo, recreación, vida comunal, servicios y transporte.
4. Fomentar el mejoramiento y la conservación del medio ambiente local, mediante el uso racional de los recursos naturales, así como propiciar el respeto a los elementos del paisaje dotando a la población de espacios adecuados para la convivencia y socialización.
5. En correspondencia a los proyectos de tipo regionales: promover y facilitar la integración y participación del municipio en la consolidación y ejecución de los proyectos estratégicos regionales y microrregionales que sean inherentes al municipio.

6. Establecer las políticas de planeación que apoyen el vocacionamiento natural del municipio, en el sentido de incrementar la participación de las actividades terciarias, con el objetivo que estas vinculen a cadenas de intercambio más extensivas; es el caso de los municipios que conforman la zona 1. Para ellos que se prevé la creación de un corredor turístico-ecológico conforme a sus vocacionamientos y características naturales.

Las próximas áreas de trabajo serán la zona 2 (que integra los municipios de Ameca, Atengo, Atenguillo, Guachinango, Mascota, Mixtlán y Tecolotlán) y la zona 3 (Techaluta de Montenegro, Atemajac de Brisuela, Chiquilistlán, Tapalpa, Juchitlán y Tonaya).



Ante la dificultad que representa para algunos municipios afrontar esta responsabilidad, se diseñó una estrategia de apoyo que permitiera, por un lado, reducir los costos económicos de la investigación territorial y captura de información en campo, y segundo, comenzar la integración y el control de información territorial básica para la gestión, no solo del territorio municipal y regional, sino también del inventario de infraestructura disponible.

Los proyectos de desarrollo de infraestructura urbana en el estado se encuentran alineados a los objetivos y metas del PED 2013-2033, documento que orienta la política y estrategia general de gobierno. La construcción de infraestructura y obra pública en el estado debe tener como requisito fundamental aprovechar las ventajas competitivas de la entidad, así como buscar un bienestar social que permita subsanar sus desventajas y alcanzar mejores niveles.

Referencias

ARCHIVO de la Dirección General de Seguimiento, Evaluación y Desarrollo Institucional, de la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública.

PLAN ESTATAL DE DESARROLLO JALISCO 2013-2033. Planeación Urbana y Territorial. Pág. 39. consultado en: [http://www.cuaad.udg.mx/sites/default/files/Resumen%20Plan %20Estatad%20de%20Desarrollo%20Jalisco%202013-2033_0.pdf](http://www.cuaad.udg.mx/sites/default/files/Resumen%20Plan%20Estatad%20de%20Desarrollo%20Jalisco%202013-2033_0.pdf).

PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO 2014-2018. Capítulo 1, Diagnóstico, consultado en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342867&fecha=30/04/2014.

Conceptualización de la seguridad humana

GERARDO BALLESTEROS DE LEÓN
LUIS ARMANDO MARTÍNEZ ECHEVERRÍA¹

El ejercicio de conceptualización de la seguridad humana que se despliega en este artículo, es resultado de dos fuentes: 1) una exposición del Instituto Metropolitano de Planeación, realizada por Gerardo Ballesteros de León y Luis Armando Martínez Echeverría titulada “Seguridad humana desde la perspectiva metropolitana”, en el marco del Primer Congreso de Seguridad Ciudadana y Desarrollo Urbano² (efectuado el 3 y 4 de noviembre de 2014, en el auditorio central del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, de la Universidad de Guadalajara); 2) la investigación académica coordinada por Gerardo Ballesteros de León con Joaquín Mejía Rivera y Josué Murillo, denominada “Violencia, derechos humanos y seguridad ciudadana”, en la que se atendió el debate temático de la seguridad en escala regional de América Latina.

El concepto de seguridad humana

El concepto de seguridad humana tiene su origen a partir de su inclusión en el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En él se manifiesta la necesidad de configurar un nuevo paradigma de la seguridad que deje de considerar

¹ Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara. Correos electrónicos: gballesteros@imeplan.mx / amartinez@imeplan.mx.

² En esta liga se encuentra la presentación que se mostró en el Primer Congreso de Seguridad Ciudadana y Desarrollo Urbano, <http://youtu.be/BvN4854iyD4>; la cual estará permanentemente en línea.

al Estado como el centro de la misma y coloque en este lugar a la persona.³ El término surgió a partir de la tradición de las intervenciones humanitarias sobre las sociedades en conflicto armado. Su punto de inflexión comienza con la *Resolución 688 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas*, donde impone una zona de seguridad para los kurdos durante la guerra de Irak en 1991.

Considera el PNUD que, finalizada la Guerra Fría y con la remota posibilidad de un enfrentamiento nuclear a escala planetaria, la seguridad simbolizó la preocupación de toda persona por las circunstancias de su vida cotidiana: su trabajo, su desarrollo integral, el acceso a bienes básicos como la educación y la vivienda, el cumplimiento de los derechos humanos por parte de sus gobernantes o el respeto al medio ambiente.⁴ Estos y otros elementos configurarían una seguridad humana entendida como: *primero*, seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad o la represión, y *segundo*, protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana.⁵

Cuando el concepto se analiza desde la perspectiva de la *seguridad humana*, lo importante es el proceso y el resultado de la “disminución de riesgos” como conflictos, guerras, fluctuaciones económicas, desastres naturales, empobrecimiento extremo, contaminación del medio ambiente, mala salud y otras amenazas.

La noción de seguridad humana se forja a partir de dos direcciones principales. La primera es en torno al concepto de desarrollo humano, con su eje en el PNUD, y la otra tendencia proviene del derecho internacional humanitario, con su eje en el Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Desafíos y Cambio de las Naciones Unidas. Desde esta perspectiva humanitaria surgen elementos de fuerza para el concepto, pues se desarrollan agendas y líneas de acción orientadas a las operaciones de paz, mantenimiento de la paz y la reconstrucción de conflictos, donde los factores de violencia son altos y las amenazas a la seguridad se encuentran tangibles en el medio ambiente.⁶

³ Rafael Escudero Alday. “La seguridad humana: una propuesta conceptual”, en Huri Age, *El tiempo de los derechos*. Madrid: Universidad Carlos III, 2009.

⁴ Cfr. Mary Kaldor. *El poder y la fuerza. La seguridad de la población civil en un mundo global*. México: Tusquets, 2011.

⁵ Rafael Escudero Alday. “La seguridad humana: una propuesta conceptual”, *op. cit.*

⁶ Cfr. Mary Kaldor. *El poder y la fuerza... op. cit.*

Los principios fundamentales de la seguridad humana son descritos por Kaldor (2011) y Escudero (2009) de la siguiente manera:

- **La primacía de los derechos humanos**, como criterio para reconocer las amenazas derivadas de la pobreza, el desempleo, la marginación y la exclusión.
- **La autoridad política legítima**, como un elemento de cercanía de las instituciones de gobierno frente a las demandas de seguridad de la población, y donde se reconocen explícitamente las limitaciones en el uso de la fuerza militar o policial bajo los principios de la seguridad nacional en contra de los civiles.
- **El multilateralismo**, como principio de coordinación entre los actores de gobierno según orientaciones, reglas e indicadores de todos los niveles de gobierno nacionales, y en consonancia con las normas, instituciones y acciones del orden internacional.
- **La aproximación <de abajo arriba>**, como una noción de cooperación entre actores sociales, privados y gubernamentales desde una perspectiva de “apropiación” y “participación” como un lugar clave para la construcción política de la seguridad.⁷

El Informe de Seguridad Humana, elaborado por el PNUD, enumeró siete “componentes” o valores específicos de la seguridad humana que debían ser protegidos: seguridad económica, alimentaria, de salud, del medio ambiente, personal, comunitaria y política. El PNUD realizó un listado de elementos que compondrían esa seguridad humana, dando respuesta a las necesidades que plantea cada una de las dos dimensiones arriba mencionadas. Téngase en cuenta que, dado el carácter interdependiente de los componentes de la seguridad humana, la satisfacción de esta requiere una respuesta integral a todas ellas.⁸

⁷ *Idem.*

⁸ Human Security, Sixty fourth session Agenda items 48 and 114, United Nations, Report of the Secretary General A /64/701.

Posibles tipos de amenazas para la seguridad humana⁹**Cuadro 1**

Tipo de seguridad	Ejemplos de principales amenazas
Económica	Pobreza, desempleo, deserción escolar, marginación
Alimentaria	Obesidad, desnutrición, salud
Sanitaria	Enfermedades no atendidas, falta de acceso a cuidados sanitarios básicos, prácticas nocivas de alimentación, acceso a los sistemas básicos de salud. Gasto de bolsillo en salud
Medioambiental	Degradación medioambiental, agotamiento de recursos, desastres naturales, contaminación, seguridades básicas de asentamientos humanos
Personal	Violencia física, delitos, violencia doméstica, violencia de género
Comunitaria	Tensiones causadas por la inseguridad y la falta de confianza entre los vecinos. Topofobia
Política	Representación de los órganos vecinales, gremiales y sociales. Participación y rendición de cuentas

El concepto de seguridad humana, aplicado en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, significa la “protección contra los riesgos y amenazas que en cualquier momento pueden afectar el bienestar de las personas”. En el contexto de una ciudad, los riesgos y amenazas se desarrollan de manera exponencial con la densidad poblacional, la pobreza, la desigualdad y las necesidades básicas de infraestructura, bienes y servicios, agua, elementos medioambientales y accesibilidad de la población a los servicios de movilidad, trabajo, recreación y equipamientos sociales. El Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal entiende como seguridad humana: “la protección contra los riesgos, amenazas y cambios repentinos que afectan las condiciones diarias y la calidad de vida de las personas”.¹⁰

La operacionalización de la seguridad humana es un tema abierto, cuya textura se va tejiendo a lo largo de las experiencias singulares y regionales. La medición de la seguridad humana recibe influencia del Índice de Estados Fallidos, o el Índice de Libertad y Desarrollo, así también se cierne con instrumentos de medición relacionados con los derechos humanos, el derecho humanitario o los instrumentos de la denominada seguridad urbana.

⁹ Según el Informe sobre Desarrollo Humano 1994 del PNUD y la HSU-OCAH.

¹⁰ Cfr. *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Dirección de Difusión y Publicaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Ciudad de México, 2010.

Las raíces de la violencia y sus impactos requieren de un análisis integral y multidimensional, no solamente desde la perspectiva tradicional de seguridad, sino enriquecida y reconceptualizada con los enfoques de desarrollo y los derechos humanos. De esta manera, la ampliación en el conocimiento y estudio de los espacios donde se origina-genera la violencia, predisponen la efectividad en la estrategia de prevención de esta.

Conforme al documento “Teoría y práctica de la seguridad humana”, emitido por la Organización de las Naciones Unidas, se busca la

[...] **protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas.** La seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales, aquellas libertades que son la esencia de la vida. Significa proteger a las personas de **situaciones y amenazas críticas (graves) y más presentes (extendidas)**. Significa utilizar procesos que se basen en las fortalezas y aspiraciones de las personas. Significa crear sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, de forma conjunta, aporten a las personas los fundamentos para la supervivencia, el sustento y la dignidad.¹¹

Es decir, la seguridad humana pretende fundamentalmente proteger a las personas de las amenazas que perjudiquen su vida, coexistencia pacífica y dignidad,¹² para así facilitar el ejercicio de sus libertades que lo lleven al desarrollo óptimo de sus capacidades.¹³

Sobre estos fundamentos, el acta del Consejo de Seguridad Humana de las Naciones Unidas define la **protección** como “estrategias, establecidas por los estados, las agencias internacionales, las ONG y el sector privado [para] proteger a las personas de las amenazas” (CSH: 2003: 10). Se refiere a las normas, las instituciones y los procesos necesarios para proteger a las personas de amenazas críticas y extendidas.¹⁴

¹¹ “Teoría y práctica de la seguridad humana”. Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, Dependencia de Seguridad Humana, Organización de las Naciones Unidas. Nueva York, 2009.

¹² Programa Conjunto de Seguridad Humana, Componente de Redes Locales para la Prevención de Violencia, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Honduras, 2006.

¹³ Rafael Escudero Alday. “La seguridad humana: una propuesta conceptual”, *op. cit.*

¹⁴ Alexandru Kis. “The Operationalization of the Human Security Concept”, *Revista Română de Geografie Politică* Año XII, no. 2, noviembre, 2010, pp. 254-266.

La atención puesta en la seguridad humana para ser utilizada como una herramienta básica de medición, se debe a que esta reconoce la relación directa entre una amenaza y otra, y su vínculo causal con la política pública. Es decir, identifica circunstancias, características y agentes que, en la concepción general de violencia, pudieran parecer aisladas. Asimismo, esta relación es resaltada por la respuesta frente a cada amenaza, la cual se ve materializada en estrategias de prevención de la violencia, con responsabilidad directa en los gobiernos involucrados.¹⁵

Así, se puede acotar la seguridad humana como “la libertad de los individuos en relación con las inseguridades básicas provocadas por importantes violaciones a los derechos humanos” y, en consecuencia, proponer las líneas estratégicas en una política integral de seguridad.¹⁶

Cuando se discute la seguridad humana en el contexto de la seguridad internacional o nacional, se yuxtapone con paradigmas de seguridad centrados en el Estado y se propone una respuesta centrada en las personas a las preguntas de *¿seguridad de quién?* (de las personas además de los Estados) y *¿seguridad de qué?*¹⁷

La seguridad humana vista desde instrumentos multilaterales y el derecho internacional

Es importante, primero, considerar los tres grandes enfoques de la prevención de la violencia, vistos desde los instrumentos internacionales y la política pública nacional:

- El primer enfoque está relacionado con la idea de seguridad como **orden público**. Se focaliza en el control que se ejerce mediante las leyes y las fuerzas de orden público. Las normas reglamentan las conductas y la policía las hace respetar.¹⁸

¹⁵ Teoría y práctica de la seguridad humana. Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, *op. cit.*

¹⁶ Informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre la política exterior y de seguridad común (12562/2011 – 2012/2050, INI).

¹⁷ UN-Habitat. Enhancing Urban Safety and Security Global Report on Human Settlements, 2007.

¹⁸ UN-Habitat. Programa Ciudades Seguras. Un enfoque democrático en materia de seguridad urbana. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 2007.

- El segundo centra sus esfuerzos en el tema de la **prevención del crimen en términos sociales**. Aspira a reducir las condiciones de desventaja y privación que frecuentemente representan los factores criminógenos o que favorecen las conductas antisociales: paro, desmembración de las relaciones familiares, problemas de salud mental, exclusión.¹⁹
- El tercer enfoque está relacionado con la **prevención ambiental** y está orientado a “evitar que un hecho criminal se realice”. Se concentra la atención en áreas específicas del territorio y la población, y se amplía a la ciudad en su conjunto en intervención de sitios como los espacios o los transportes públicos, que representan puntos básicos para la vida de una ciudad.²⁰

Los gobiernos deben analizar los **factores de riesgo** de la delincuencia y la victimización: a) promoviendo estrategias de protección mediante programas amplios de **desarrollo social** y económico que no produzcan estigmatización, incluidos los programas de salud, educación, vivienda y empleo; b) desarrollando actividades que eliminen la marginación y la exclusión; c) promoviendo la solución positiva de conflictos; d) utilizando estrategias de educación y sensibilización de la población para incentivar una cultura del imperio de la ley y la tolerancia.

Las dimensiones espacial, económica, de protección civil, cambio climático y derecho humanitario ofrecen respuestas a la seguridad humana. La cohesión social, la integración comunitaria, el capital social, la infraestructura básica de los asentamientos humanos, la reconstrucción institucional, la movilidad, la participación política y la calidad de vida, fungen como valores transversales en diversos instrumentos de cooperación internacional. En estos casos se encuentran coincidencias nodales en determinar las posibilidades de mejorar o promover el bienestar de las personas que habitan un espacio determinado.

La interpretación de estos instrumentos y proyectos internacionales permite la conducción de la investigación de la seguridad humana en otros

¹⁹ UN-Habitat. Enhancing Urban Safety and Security Global Report, *op. cit.*

²⁰ “Planificación, diseño urbano y gestión para espacios seguros”. Institut d’Aménagement et d’Urbanisme, Politecnico di Milano, Servizio Politiche per la sicurezza e la polizia locale- Servizio Riqualificazione Urbana, AGIS – Action SAFEPOLIS 2006-2007.

espacios de oportunidad para su desarrollo, además de ayudar a asumir sus principios rectores, métodos y proyección de resultados. En este sentido, en el cuadro 2 se exponen los cruces en cuanto a los componentes y dimensiones que proponen estos programas y organizaciones internacionales.

Cuadro 2

Instrumentos internacionales y nacionales relacionados directa o proporcionalmente con la seguridad humana

Dimensiones/Componentes	Componentes seguridad humana (PNUD)	Principales componentes de la cohesión social (URBAL)	Consolidación de la paz post conflicto. Neds Assessment (PCNA)	Componentes para ciudades sustentables (ONU-Hábitat)	Calidad de vida (Jalisco cómo Vamos)	Núcleo de seguridad humana. Programa de Derechos Humanos del DF
Económica / laboral	Seguridad económica	Igualdad, inclusión	Recursos naturales	Productividad infraestructura	Entorno urbano	Derechos: medioambiente, agua, vivienda, educación, trabajo
Política	Seguridad política	Legitimidad, participación	Reconstrucción institucional	Gobernanza. Capacidades institucionales	Contexto institucional	Interpretación y aplicación de derechos
Sociocultural	Seguridades: alimentaria, personal, comunitaria	Reconocimiento, pertenencia	Diversiones étnico-religiosas	Equidad e inclusión social. Calidad de vida	Capacidades individuales	Cultura del bienestar
Sostenibilidad medioambiental, cohesión social y capacidades como determinantes transversales						

Fuente: elaboración propia con datos de 1) documento base URBALIII, Godínez, s/a; 2) Monitoring Peace Consolidation- UN-FAFO-NOREF- 2010; 3) Jalisco cómo Vamos, 2011; 4) Núcleo de Derechos Humanos, Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, CDDHDF, 5) Post Conflict Needs Assessment PCNA- The Practical Guide for Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations.

El derecho humanitario internacional es una rama del derecho internacional, como evolución del *ius ad bellum*, o derecho a librar una guerra desde causas justificadas, el *ius in bello*, o la manera correcta de librar una guerra y la evolución de un denominado “derecho a la paz”, o la “paz justa”, que regula los problemas humanitarios derivados directamente de los conflictos armados (internacionales y no-internacionales) y la debida protección de los civiles en el entorno de la violencia.²¹

²¹ Johan Gatlung. “Investigación sobre la paz: pasado, presente y futuro”, *Congreso Internacional sobre la paz*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Investigaciones Jurídicas, 1987, p. 571.

En su ensayo “Construyendo normas para la intervención humanitaria”, Martha Finnemore²² examina las normas del derecho humanitario sobre los patrones de intervención militar humanitaria en los últimos 150 años. Los cambios de patrón de comportamiento militar se reflejan en cambios normativos y estándares de las naciones interventoras para justificar el uso de la fuerza. Específicamente, los principios normativos que suponen el mérito militar para la protección de los civiles presentan una cronología de criterios nuevos y la caducidad de criterios viejos.

Otra de las grandes dimensiones está en el derecho internacional de los derechos humanos. El reto consiste en interpretar las situaciones de transgresión grave a la seguridad humana de poblaciones, ciudades o países, e interpretarlos a la luz de los crímenes internacionales, la responsabilidad internacional penal y sus mecanismos de sanción. Los contextos de violencia desproporcionada, en la que constantemente se sumergen nuestras sociedades, pueden ser entendidos en un contexto de “acciones que atentan contra la humanidad” (*crimina iuris gentium*), que suponen la aplicación de las normas de *ius cogens* del derecho internacional.²³

¿Cómo fijar una posición de seguridad hacia nuestros sistemas sociales, que sea consonante con la protección constitucional de los derechos humanos?

Deconstrucción de la seguridad

El reto es construir una nueva seguridad a partir de las circunstancias de nuestro tiempo y de los principios rectores de la seguridad humana. Esto implica la deconstrucción de aquellos conceptos y concepciones de la seguridad, para descartar aquellos elementos retrógrados y suponer los aspectos que nos ayuden a construir sistemas lógicos concurrentes en torno a un sistema simbólico de la seguridad humana.

²² Martha Finnemore. “Constructing Norms of Humanitarian Intervention”, en Peter Katzenstein, *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. Nueva York: Columbia University Press, 1996.

²³ Florentino Ruiz Ruiz. *Derechos humanos y acción unilateral de los Estados*. España: Universidad de Burgos, 2000.

Seguridad nacional

El término de seguridad nacional comenzó a utilizarse de manera extendida durante el período de la Guerra Fría, y se notó por primera vez con el National Security Act de Estados Unidos, en 1947.²⁴ Sus prioridades se centran en la supervivencia del régimen político o el Estado como bien supremo. Así, el papel de las fuerzas armadas y de los cuerpos policiales se centra en cuatro elementos:

1. La protección de la población y el territorio como fundamentos físicos de la seguridad.
2. La protección de las instituciones del gobierno como elementos de control y estabilidad social.
3. La soberanía, vista como un sentido de autogobierno.
4. La legitimidad de la soberanía, las instituciones del gobierno, su población y territorio.²⁵

En el contexto de la crisis de seguridad y las “nuevas guerras” que suceden sistémicamente en los países de la región, se acude normalmente con la participación de las fuerzas armadas en labores de combate al crimen organizado en retóricas como “Guerra contra el narcotráfico”.²⁶ En las apelaciones a la seguridad nacional, es indispensable analizar las condiciones del estado de excepción que transgreden la constitucionalidad de la fuerza pública, y del control democrático de las fuerzas armadas en contextos donde existen violaciones flagrantes a la seguridad y los derechos humanos de los civiles.²⁷

Sobre la seguridad nacional se pueden interpretar favorablemente los protocolos e instrumentos del derecho humanitario, los mecanismos de desarme

²⁴ Se cita la norma en el National Security Act [50 U.S.C. 404], del Senado de Estados Unidos, a la luz de las reformas establecidas en el año 2007. Consultado en línea en: <http://intelligence.senate.gov/nsaact1947.pdf>.

²⁵ Ian Cameron. *National Security and the European Convention on Human Rights*. Gotemburgo: Kluwer Law International, 2006.

²⁶ Cfr. Édgar Cortéz. “La violencia en México”, en *Miradas Latinoamericanas. Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. México: Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, 2012.

²⁷ Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces. “What is meant by ‘Democratic Control of Armed Forces’”. Ginebra, 2010.

y desmovilización de grupos armados, o aquellos instrumentos del derecho internacional que forjan la consolidación de la paz. La clave está en situar la soberanía y la seguridad en las personas, y no en la personalidad del Estado.

Seguridad pública

La seguridad pública tiene una mayor relación con las instituciones de procuración y administración de justicia. Los enfoques principales son el sistema de justicia, los sistemas de seguridad en las policías, las políticas criminológicas y el sistema penitenciario.²⁸

Según Wael Hikal, mientras en otros países han implementado modelos de prevención del delito mediante políticas contra la marginación, la planeación urbana y transformación del espacio, el fortalecimiento de los recursos humanos o la rigurosa demostración de evidencias de violencia, en nuestra región se ha centrado la seguridad pública en la represión de los delincuentes y la investigación pericial, pero principalmente se ha enfocado en acrecentar el equipo, presupuesto y número de policías, de patrullas, armas, operativos, oficinas y equipamientos de alto coste como helicópteros, aviones, avionetas y radares.²⁹

Esta visión de la seguridad pública se acerca mucho a los paradigmas de seguridad nacional, en donde prevalece una visión de protección del territorio, la soberanía y las instituciones del gobierno como bien jurídico prioritario.

Dentro de la recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas para la prevención del delito y la justicia penal, destaca que la prevención del delito puede ser una política de seguridad pública al servicio de la seguridad humana. Se desarrolla en los siguientes ejes:

- Promover el bienestar de las personas y fomentar un comportamiento favorable a la sociedad por medio de la aplicación de medidas sociales, económicas, de salud y educación, haciendo particular hincapié en los

²⁸ Organización de Estados Americanos. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. Consultado en línea en: <http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadii.sp.htm>.

²⁹ Wael Hikal. *Bases de política de seguridad pública sobre instrumentos internacionales de Naciones Unidas*. Viena-Nueva York: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2007.

niños y los jóvenes, centrando la atención en el riesgo y los factores de protección relacionados con la delincuencia y la victimización, así como la prevención mediante el desarrollo social (prevención social del delito).

- Modificar las condiciones en los vecindarios que influyen en la delincuencia, la victimización y la inseguridad resultantes del delito mediante el fomento de iniciativas, la aportación de experiencia y la decisión de los miembros de la comunidad (prevención de la delincuencia basada en la localidad).
- Prevenir los delitos disminuyendo oportunidades de cometerlos, al aumentar para los delincuentes el riesgo de ser detenidos y al reducir al mínimo los beneficios potenciales, incluso mediante el diseño ambiental, y proporcionando asistencia e información a las víctimas reales y potenciales (prevención de situaciones propicias al delito).
- Prevenir la reincidencia proporcionando asistencia para la reintegración social de los delincuentes y otros mecanismos preventivos (programas de reintegración).³⁰

Seguridad ciudadana

Suele relacionarse con esta definición la tesis según la cual las amenazas a la seguridad ciudadana provienen de la delincuencia, dado que es esta la actividad que, al atentar contra los bienes y derechos de las personas, genera importantes márgenes de incertidumbre que afectan a su día a día.³¹

El objetivo de la seguridad ciudadana se centraría en las víctimas del delito, en lugar del “interés del Estado”,³² el modelo de policías centradas en la comunidad (Community Centred Police),³³ así como la transparencia y la

³⁰ *Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas para la prevención del delito y la justicia penal*. Naciones Unidas, Oficina contra las Drogas y el Delito. Consultado en línea en: http://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Compendium_UN_Standards_and_Norms_CP_and_CJ_Spanish.pdf.

³¹ Rafael Escudero Alday. “La seguridad humana: una propuesta conceptual”, *op. cit.*

³² Índice de Desempeño. Sistema Seguridad Pública y Justicia Penal, PESED-CIDE, México, 2009.

³³ Maya Harris West. *Community Centered-Policing. A Force for Change*. Policy Link, Policy Link National Office 101 Broadway, Oakland, 2001.

rendición de cuentas en torno a los resultados obtenidos.³⁴ Esta perspectiva también se desarrolla ampliamente en varias ciudades y países del mundo mediante instrumentos de control y medición de las funciones policiales, que se les denomina como modelos de apertura de los aparatos policiales (*Oversight Models*).³⁵

Seguridad urbana/securitización del espacio

La concepción ambiental de la seguridad se cierne sobre lo que Brauch expone como “contextualización espacial y las implicaciones de la reconceptualización de la seguridad en los principales objetos referenciales y en sus componentes espaciales; en concreto, las preguntas: ¿seguridad ante quién(es)? (proveedores de seguridad en espacios delimitados o *desterritorializados*); ¿seguridad para quién(es)? (receptores de los servicios de seguridad); ¿seguridad contra qué?”.³⁶

En este sentido, es pertinente hacernos suposiciones acerca del coste económico, político e institucional de situaciones como las siguientes:

- Que un hombre adulto, después de llegar del trabajo, en la noche, salga de su casa con una pelota de fútbol o baloncesto para jugar con sus amigos y vecinos; o lleve de paseo a su perro, por un cuadrante de 10 calles a la redonda.
- Que una mujer adulta, madre de niños pequeños, lleve a sus hijos a pasar la tarde en una biblioteca, un centro cultural o deportivo.
- Que una mujer vaya al encuentro de sus amigas y vecinas para asistir al bachillerato, a un taller comunitario o simplemente de visita en casa de alguna de sus vecinas.

³⁴ Canice Prendergast. “Selection and Oversight in the Public Sector, with the Los Angeles Police Department as an example”, *NBER Working Paper Series*, 8664, National Bureau of Economic Research, Massachusetts, 2001.

³⁵ Fiona Maculay. “Problems of Police Oversight in Brazil”, Centre for Brazilian Studies and Research Fellow in Brazilian Politics, Institute of Latin American Studies, University of London, Working Paper Number CBS-33-02.

³⁶ Hans Günter Brauch. “Securitización del espacio y del objeto de referencia”, en Úrsula Oswald Spring y Hans Günter Brauch (comps.) *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*. México: UNAM, 2009, p. 285.

- Que un joven o una joven salga de su casa por las tardes y se tome un café con su pareja, o salga al encuentro de sus colegas, o convivir en los espacios públicos.
- Que un niño o niña concurra en espacios públicos con personas de su edad, para jugar, para aprender otro idioma, practicar un deporte, danza, o actividad cultural.³⁷

En algunas ciudades y poblaciones, la posibilidad de tomar esas decisiones es verosímil dentro de su propio entorno urbano. En otras ciudades y poblaciones, esas decisiones se encuentran materialmente proscritas de su entorno. Siguiendo las pautas del economista Douglas North, se podría decir que detrás de estas posibilidades aparentemente triviales, se encuentra la dimensión, importancia y costo de un entorno institucional favorable.³⁸

La imposibilidad de construir estos entornos, espacios y territorios vulnera los fundamentos mismos de la significación de la vida humana,³⁹ rompe la posibilidad de construir planes de vida libres de violencia e induce a la espiral de la fuerza como mecanismo de sobrevivencia y poder. Contra esto, hay formas de conocer el fenómeno para revertirlo.⁴⁰

El primer estudio sobre la relación entre el ambiente urbano y la seguridad fue escrito por la antropóloga Jane Jacobs, en su famoso libro *Vida y muerte de las grandes ciudades (Life and death of the large cities)*, publicado en 1961. De esta obra se resumen dos ideas clave:

³⁷ Casteel y Peek-Asa elaboran cuestionamientos que significan la posibilidad de una seguridad urbana. Cfr. Carri Casteel y Corinne Peek-Asa. "Effectiveness of Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED) in Reducing Robberies", en *American Journal of Preventive Medicine*, 2000, 18(4S).

³⁸ Douglas North. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Estados Unidos: Cambridge University Press, 1990.

³⁹ Cfr. Peter Berger y Thomas Luckmann. *Modernidad, pluralismo y crisis de sentido*. Barcelona: Paidós, 1997.

⁴⁰ "Planificación, diseño urbano y gestión para espacios seguros", Institut d'Aménagenet et d'Urbanisme, Politecnico di Milano, Servizio Politiche per la sicurezza e la polizia locale- Servizio Riqualificazione Urbana, AGIS - Action SAFEPOLIS 2006-2007. "1) El peligro concreto de ser víctima de amenazas, agresiones u otros episodios de violencia (con el objetivo de robar, o como resultado de violencia gratuita). 2) La extendida ruptura de los códigos tradicionales de conducta cívica (dormir por las calles, escupir, orinar en público, mendigar de manera agresiva, etcétera). 3) La falta de cuidado de las zonas: manutención de los parques y espacios públicos, limpieza, ausencia de fuerzas de orden público y de guardianes, la falta de reparación del mobiliario urbano. 4) El sentimiento de inseguridad, elemento distinto de la inseguridad real, que a menudo está relacionado con factores como el deterioro, la falta de recorridos simples, la falta de vitalidad, la escasez de iluminación pública, etcétera".

- 1) **Tener un ojo en la calle** (la presencia de actividad, de movimiento, edificios con acceso a la calle, ventanas que “miran” a la calle) es el principal elemento de seguridad.
- 2) La seguridad urbana depende de la **identidad del territorio**: una persona protege y respeta el lugar que siente como propio.⁴¹

Años después, Oscar Newman, profesor de arquitectura en la Universidad de Columbia, tradujo las ideas de Jacobs al terreno de la planeación urbana y el ordenamiento territorial. En 1972 publicó *Defensible space, crime prevention through urban design* (Espacio defendible, la prevención del crimen a través del diseño urbano).⁴² Este nuevo concepto de la prevención de la criminalidad, que toma el nombre de *Crime prevention through environmental design* (CPTED), está avalado en Estados Unidos por acreditadas instituciones como el Ministerio de Justicia y el Departamento de Vivienda y Urbanismo, y produjo en los años ochenta y noventa una serie de interesantes experimentos en todo el país.⁴³

El conjunto de estas propuestas nos puede conducir a mecanismos y estrategias de securitización del espacio. Los agentes interventores serían aquellos capaces de construir centros urbanos en donde la reproducción social y económica propicie planes de vida dignos,⁴⁴ y un centro de gravedad hacia la cohesión social.⁴⁵

⁴¹ En resumen, gran parte de la seguridad, según Jacobs, se establece mediante el control espontáneo del ambiente urbano ejercido por sus habitantes. Como vecinos, transeúntes, locatarios, el papel de los habitantes en la seguridad se da “donde las calles están utilizadas tanto durante el día como por la noche, donde los espacios públicos están bien cuidados e inspiran confianza y sentido de pertenencia” Planificación, Diseño Urbano y Gestión para Espacios Seguros, Institut d’Aménagement et d’Urbanisme, Politecnico di Milano, Servizio Politiche per la sicurezza e la polizia locale- Servizio Riqualificazione Urbana, AGIS - Action SAFEPOLIS 2006-2007.

⁴² Oscar Newman. *Defensible space, crime prevention through urban design*. Macmillan, 1972.

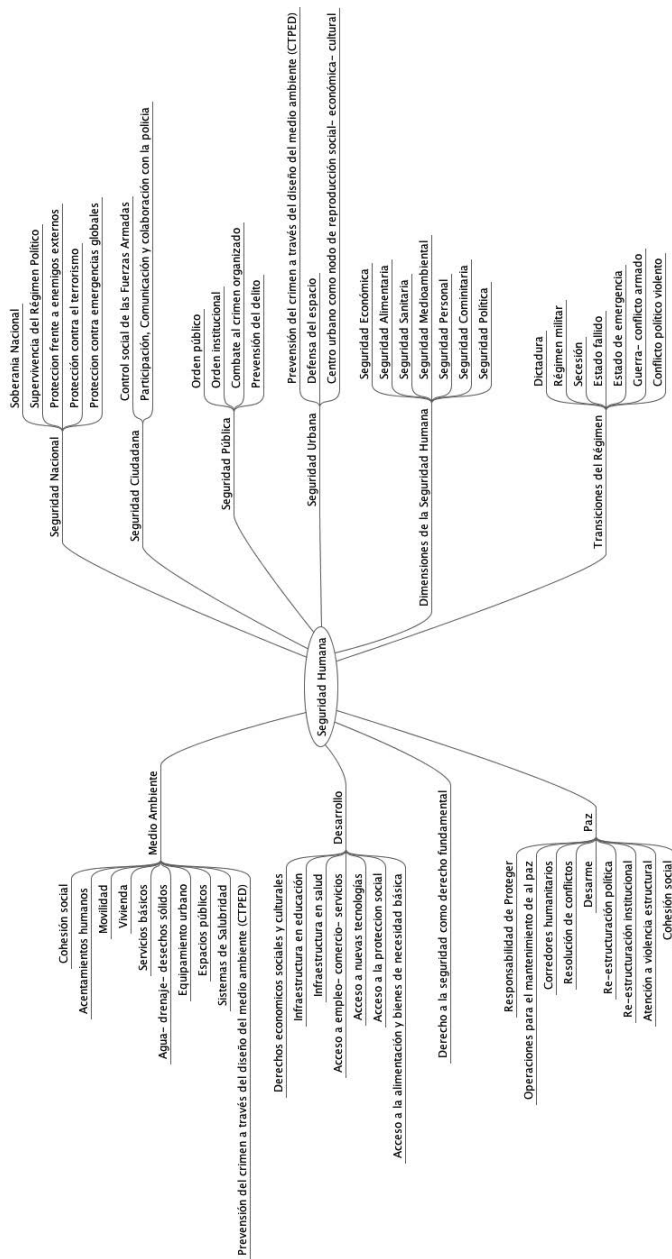
⁴³ Máximo Sosso. “Seguridad urbana y prácticas de prevención del delito”, *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal*, Ad-Hoc, BsAs, núm. 10, 2000.

⁴⁴ Por esta razón, es importante demarcar el concepto de “centro urbano” como lo denomina Manuel Castells, para comprender el espacio en donde se han de reproducir el mayor margen de actividades humanas para la reproducción social. Esto es, que mientras un centro urbano tenga mayor índice de actividades, espacios y oportunidades, será mayor entonces la cohesión social; y en tanto las actividades básicas de reproducción social se alejen de los centros de población, se generan efectos de marginación de las oportunidades, y de segregación socioespacial. Manuel Castells. *Problemas de investigación en sociología urbana*. Madrid: Alianza, 1981.

⁴⁵ Marie Grainer. “La dimensión espacial de la cohesión social”, Informe de investigación realizada en la División de Desarrollo Social de la CEPAL, 2007.

Diagrama 1

Universo temático y operacional de la seguridad humana



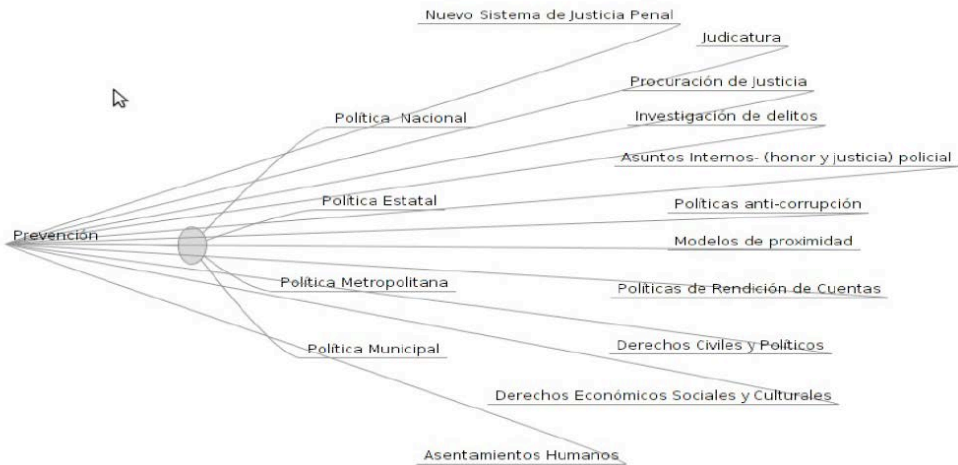
Fuente: elaboración propia.

Visión operativa de la seguridad humana

Destacar que la seguridad humana se vincula más hacia la “prevención del crimen en términos sociales” y la “prevención ambiental”; se dejan todos los elementos vinculados a la seguridad nacional, la seguridad pública y la seguridad ciudadana que tienen relación directa con el sistema de justicia (judicatura, procuraduría, ministerio público y policía).

Diagrama 2

Elementos de prevención en las políticas de seguridad



Fuente: Ballesteros, 2011.

Los apartados “bajos” de la seguridad, que se enfocan en las políticas de asentamientos humanos, derechos económicos, sociales y culturales, derechos civiles y políticos y rendición de cuentas, tienen vinculación con la potestad del municipio dentro de sus funciones y servicios públicos; dejan de lado a las políticas de proximidad policial, la investigación de delitos y la administración de justicia en el ámbito del gobierno del estado y la federación.

Conforme al Código Urbano del Estado de Jalisco, el municipio es quien formula el ordenamiento territorial y la política urbana. Y es en ese entorno competencial donde el municipio puede generar las políticas de seguridad humana.

De acuerdo con el Programa Hábitat de las Naciones Unidas, desde la política urbana se pueden enfrentar los desafíos de la pobreza y el desarrollo “mediante la aplicación de un conjunto de acciones que combinan el mejoramiento de la infraestructura y equipamiento de las zonas urbanas marginadas con la entrega focalizada de servicios sociales y acciones de desarrollo comunitario para integrar estas zonas marginadas a las ciudades, y a sus habitantes, a las oportunidades que ofrecen”.⁴⁶

Es importante mencionar que el municipio es quien puede generar externalidades positivas mediante la operación estratégica del ordenamiento territorial con la planeación urbana, el ordenamiento ecológico, la protección civil, dotando de permisos, licencias y actividades económicas tendientes a la transformación del entorno socioeconómico de los centros de población. Asimismo, y derivado de su Programa de Desarrollo Urbano, es el municipio quien puede ejercer modificaciones materiales al entorno de los centros de población mediante proyectos estratégicos de intervención. El *espacio público*, en toda su complejidad teórica y programática, es ahora un tema público de interés nacional. Desde el punto de vista metropolitano, implica un mismo árbol de problemas: los problemas urbanos y las condiciones de vida que genera.⁴⁷

El espacio público es un poderoso *leif-motiv* para abordar problemas específicos de la ciudadanía, vinculada en su vida diaria; genera condiciones para analizar políticas públicas de vivienda, seguridad, infraestructura, agua, movilidad, transporte público y otras políticas de los tres niveles de gobierno

⁴⁶ Eduardo Preciat Lambarri. “Equipamiento y desequilibrio territorial”, en Roberto Eibenschutz (coord.) *Bases para la planeación del desarrollo urbano en México*. Tomo II. *Estructura de la ciudad y su región*. México: Miguel Ángel Porrúa / UAM, 2007.

⁴⁷ Berry denomina “daily urban systems” (sistemas urbanos diarios) a las aglomeraciones urbanas dispersas que exigen a sus habitantes largos viajes de ida y regreso todos los días, para “dar una idea del flujo y reflujo diarios, determinantes de la cohesión del sistema” (Berry, 1975: 82). “[...] de toda persona con independencia de cuáles sean su actividad o su patrimonio, es decir, en el entendimiento de la ciudadanía como un estatuto de la persona que asegure su disfrute en libertad del medio en el que vive, su participación en la organización de dicho medio y su acceso igualitario a las dotaciones, servicios y espacios colectivos que demandan la calidad y cohesión del mismo” (*ibid.*).

El espacio público. Concepto y concepciones

Según la Declaración de Atenas sobre Espacios Públicos y el Hábitat, el equipamiento urbano genera funciones vitales para la reproducción social óptima de los habitantes en ciudades y centros de población.⁴⁸ Sus funciones vitales son:

- Circular (vialidad, transportes, fluidos, saneamiento)
- Educar (equipamientos educativos)
- Cuidar (equipamientos hospitalarios, sanitarios y de asistencia)
- Cultivarse (equipamientos culturales)
- Practicar el deporte (equipamientos deportivos)
- Jugar (equipamientos lúdicos).⁴⁹

Pero tenemos que hacer una clasificación estratégica, conceptual y legal de los espacios públicos, a efecto de tratarlos en su justa dimensión, y para proponer líneas de acción acordes a su entorno administrativo-político. Una primera división es:

- Espacios públicos como equipamiento urbano
- Espacios públicos como equipamiento social
- Espacios públicos como infraestructura de servicios

Asimismo, debe concebirse al espacio público como lugar natural para ejercer políticas públicas de diversa índole:

- Recreación
- Medio ambiente
- Seguridad humana (securitización del espacio)
- Desarrollo humano y social

⁴⁸ ONU, Global Review of Human Settlements, a Support Paper for Habitat: United Nations Conference on Human Settlements. Centre for Housing, Building and Planning of the Department of Economic and Social Affairs, Pergamon Press, Exeter, Reino Unido, 1976.

⁴⁹ Eduardo Preciat Lambarri. "Equipamiento y desequilibrio territorial", en Roberto Eibenschutz (coord.) *Bases para la planeación del desarrollo urbano*. Tomo II. *La estructura de la ciudad y su región*, pp. 1952-1957.

Que a su vez, se vincula con políticas públicas relacionadas con la materia y área de responsabilidad pública. Los equipamientos urbanos, básicos y sociales tienen la función de vitalizar los centros de población para detonar el trabajo, el comercio, los servicios y las diversas oportunidades y opciones de vida de los habitantes de los centros de población.

El papel primario del municipio consiste en la ordenación adecuada de los territorios mediante el equilibrio de permisos, licencias y trazados territoriales que permitan el desenvolvimiento natural de los agentes económicos, sociales y culturales. Para otorgar mejores condiciones de vida, el municipio puede incidir directamente sobre el territorio con equipamientos básicos y sociales, de manera tal que se resuelvan los derechos básicos de las personas y se faciliten los elementos para una reproducción social óptima.

Por esta razón el municipio debe generar una política de especialización sobre los espacios públicos, los equipamientos básicos y los equipamientos sociales, para referenciarlos con las actividades básicas de comercio y servicios de cada centro de población, a fin de concebir la capacidad de reproducción social de los habitantes.

Principio de seguridad humana

Se pretende forjar una idea propia de seguridad, en donde sea posible pensar el territorio urbano y metropolitano como susceptible a riesgos y peligros que provienen desde la violencia intrafamiliar, la segregación, hasta elementos potenciadores como el crimen organizado.

Al entender la seguridad en sus diversos ámbitos de fenómeno y existencia, se puede planear una estrategia multilateral para abordarla de la manera más pertinente. Desde las dimensiones de agresividad en los barrios, la habilitación de espacios públicos, la atención a grupos marginales en asentamientos humanos segregados, hasta aquellos elementos vinculados a la protección civil. Todos estos rubros pueden ser entendidos a manera de funciones y servicios públicos que se acompañan de las funciones de prevención del delito, procuración y administración de justicia.

La seguridad humana, así, se convierte en un reto de política pública para las ciudades que son administradas por ayuntamientos y reguladas por dependencias estatales y federales. Este desafío, incorporado en un área

metropolitana, se transforma en un asunto intergubernamental de funciones y servicios públicos ligados al territorio, movilidad, atención a personas, salud, salubridad, todo interpretado en un componente de seguridad en clave espacial y social. La seguridad humana se forja como un propósito de colonizar los espacios y territorios de la ciudad, y generar presencia ante los fenómenos de exclusión, segregación, agresividades y violencias.

Este principio de seguridad humana será un componente en los instrumentos de planeación metropolitana y el motivo para medir y representar la ciudad en torno a sus principales amenazas. Las amenazas son huellas, y las huellas deben ser identificadas, representadas y abordadas de la manera más organizada e inteligente que sea posible, con la participación del sector público con los municipios metropolitanos y las entidades del gobierno del estado y la federación, así como en la capilaridad institucional de los vecinos, organizaciones de la sociedad civil, academia, sindicatos patronales y obreros.

Bibliografía

- ALEXANDRU KIS (2010) “The Operationalization of the Human Security Concept”, *Revista Română de Geografie Politică*, año XII, núm. 2, noviembre.
- BERGER, Peter y Thomas LUCKMANN (1997) *Modernidad, pluralismo y crisis de sentido*. Barcelona: Paidós.
- CAMERON, Ian (2006) *National Security and the European Convention on Human Rights*. Gotemburgo: Kluwer Law International.
- CASTEEL, Carri y Corinne PEEK-ASA (2000) “Effectiveness of Crime Prevention through Environmental Design (CPTED). in Reducing Robberies”, en *American Journal of Preventive Medicine*, 18(4S).
- CASTELLS, Manuel (1981) *Problemas de investigación en sociología urbana*. Madrid: Alianza.
- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL (2010) Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Dirección de Difusión y Publicaciones. Ciudad de México.
- CORTÉZ, Édgar (2012) “La violencia en México”, en *Miradas Latinoamericanas. Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. México: Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia.

- ESCUADERO ALDAY, Rafael (2009) “La seguridad humana: una propuesta conceptual”, en Huri Age, *El tiempo de los derechos*. Madrid: Universidad Carlos III.
- FINNEMORE, Martha (1996) “Constructing Norms of Humanitarian Intervention”, en Peter Katzenstein, *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. Nueva York: Columbia University Press.
- GATLUNG, Johan (1987) “Investigación sobre la paz: pasado, presente y futuro”, *Congreso Internacional sobre la paz*. México: Universidad Autónoma de México, Instituto Investigaciones Jurídicas.
- GENEVA CENTRE FOR DEMOCRATIC CONTROL OF ARMED FORCES (2010) “What is meant by ‘Democratic Control of Armed Forces’”. Ginebra.
- GRAINER, Marie (2007) “La dimensión espacial de la cohesión social”, Informe de investigación realizada en la División de Desarrollo Social de la CEPAL.
- GÜNTER BRAUCH, Hans (2009) “Securitización del espacio y del objeto de referencia”, en Úrsula Oswald Spring y Hans Günter Brauch (comps.) *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*. México: UNAM.
- HARRIS WEST, Maya (2001) *Community Centered-Policing. A Force for Change*. Policy Link, Policy Link National Office 101 Broadway, Oakland.
- HIKAL, Wael (2007) *Bases de política de seguridad pública sobre instrumentos internacionales de Naciones Unidas*. Viena-Nueva York: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- HSU-OCAH. *La seguridad de la población civil en un mundo global*. México: Tusquets.
- ÍNDICE DE DESEMPEÑO SISTEMA SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA PENAL (2009) PESED-CIDE, México.
- KALDOR, Mary (2011) *El poder y la fuerza*. España: Tusquets Editores.
- MACULAY, Fionna (s/f) “Problems of Police Oversight in Brazil”, Centre for Brazilian Studies and Research Fellow in Brazilian Politics, Institute of Latin American Studies, University of London, Working Paper Number CBS-33-02.
- MEJÍA RIVERA, Joaquín, Gerardo BALLESTEROS DE LEÓN y Josué MURILLO (cords.) (2014) *Violencia, derechos humanos y seguridad ciudadana*. Tegucigalpa: Ed. San Ignacio.

- NEWMAN, Oscar (1972) *Defensible space, crime prevention through urban design*. Estados Unidos: Macmillan.
- NORTH, Douglas (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Estados Unidos: Cambridge University Press.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (s/f) Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. Consultado en línea en: <http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadii.sp.htm>.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2003) Actas del Consejo de Seguridad Humana de las Naciones Unidas. Nueva York.
- (2009) *Teoría y práctica de la seguridad humana*. Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, Dependencia de Seguridad Humana. Nueva York.
- Human security. Sixty fourth session Agenda items 48 and 114. Report of the Secretary General A /64/701.
- PRENDERGAST, Canice (2001) "Selection and Oversight in the Public Sector, with the Los Angeles Police Department as an example", *NBER Working Paper Series*, 8664, National Bureau of Economic Research, Massachusetts.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (1994) *Informe sobre Desarrollo Humano*. Nueva York.
- (2006) Programa Conjunto de Seguridad Humana, Componente de Redes Locales para la Prevención de Violencia. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Honduras.
- RUIZ RUIZ, Florentino (2000) *Derechos humanos y acción unilateral de los Estados*. España: Universidad de Burgos.
- SENADO DE ESTADOS UNIDOS (2007) "National Security Act [50 U.S.C. 404]". Consultado en línea en: <http://intelligence.senate.gov/nsaact1947.pdf>.
- SOSSO, Máximo (2000) "Seguridad Urbana y Prácticas de Prevención del Delito", *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal*, Ad-Hoc, BsAs, núm. 10.

Seguridad ciudadana y derechos humanos. Una conjunción en líneas paralelas

JOSÉ GUILLERMO GARCÍA MURILLO¹

Al iniciar la investigación para construir el presente artículo académico, se tomó como base la filosofía del derecho y resaltó que la dicotomía central estaba sustentada en los valores de la igualdad y la libertad, debate que se resolvía en función del valor de la solidaridad que debe de existir entre los seres humanos. Resulta interesante que en un mundo como el nuestro, donde la era de la información avanza a pasos agigantados, las personas cada vez se aíslan más y se comunican menos, se vuelven seres individualistas replegados a sus propias necesidades y temores. Solo hasta que de pronto o súbitamente sucede algo, un ataque de violencia, un robo, un homicidio o un narcobloqueo, de inmediato el individuo o la sociedad en la que habita despierta en una crisis colectiva y la comunicación fluye empapada de miedo y pánico; también se anima a ser solidario y cooperativo, pero es necesario que exista el caos para que aparezca el orden. Es una paradoja y sucede.

El título del artículo pretende demostrar cómo es que la seguridad ciudadana y los derechos humanos metafóricamente parecieran ser dos líneas paralelas, que se unen y se separan; se separan y luego terminan por unirse.

Se analizan los conceptos concernientes a los derechos de la persona, los derechos de la ciudadanía y los derechos humanos. Además de los anteriores, también los de seguridad pública y seguridad ciudadana, ambos comprendidos en la seguridad humana, para entender que la justicia social

¹ Abogado por la Universidad de Guadalajara; maestro y doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor investigador de la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: garmur@hotmail.com.

es el centro axiológico que motiva la solidaridad en la justicia distributiva como factor de desarrollo y protección de los derechos humanos en un estado social de derecho.



Dar cuenta de lo anterior resulta verdaderamente sencillo. Solo hay que leer uno de los periódicos que circulan en el país. Por ejemplo, en *El Economista* del 14 de octubre de 2015 aparece esta nota:

Piden tipificar el cobro de piso: es un problema que afecta a 13,320 negocios aproximadamente en el país, asegura un estudio de COPARMEX. El 37% de los socios de la COPARMEX fueron extorsionados en 2014. Más de 5,000 empleos se pierden al año por el cobro de piso a negocios. Durante 2014 a nivel nacional se registraron 7'969,585 delitos de extorsión, según los datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública.²

En las siguientes páginas se lee lo siguiente:

26 observaciones ha realizado la Comisión Nacional de Derechos Humanos al Gobierno federal sobre el caso Ayotzinapa. Aun no estamos en posibilidad de dimensionar (el ilícito de desaparición de personas) adecuadamente debido a carencias de bases de datos confiables y actualizadas [...] para determinar con certeza el número de casos que serían propiamente desapariciones forzadas imputables a autoridades del estado, advirtió Arely Gómez, titular de la Procuraduría General de la República.³

² Lourdes Flores. "CANACO pide tipificar el cobro de piso", periódico *El Economista*, 14 de octubre de 2015, p. 35.

³ Tania Rosas. "Caso Ayotzinapan", periódico *El Economista*, 14 de octubre de 2015, pp. 38-39.

Con esta información se puede apreciar que la seguridad ciudadana en nuestro país es una asignatura pendiente que no termina por consolidarse y está relacionada con este tema que también es noticia recurrente en nuestro país:

En México existe la tercera tasa más alta en pobreza infantil: según el Informe para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la tasa de pobreza entre la población infantil es de 25.8%. Los niños en México viven con altos niveles de marginación, baja escolaridad e incluso con tendencia al suicidio. El reporte refiere, asimismo, que el 15% de los mexicanos entre 15 y 19 años ni trabajan ni estudian ni están en formación.⁴

De lo anterior se advierte claramente el círculo vicioso que hay entre pobreza, delincuencia, estado criminal e inseguridad ciudadana. Se sabe de la extorsión en el país para cobrar el mencionado “derecho de piso”, a fin de permitir a los empresarios trabajar, los cuales se sienten amenazados y vulnerados por las mafias que crecen cada vez más en las grandes ciudades, sin que exista por el momento una respuesta de las autoridades, obligando al particular a contratar servicios de seguridad privada.

Otro tema apremiante de la inseguridad son las “desapariciones forzadas”, porque no existe una información veraz, ni oportuna, ni de calidad. Se cuentan verdades a medias y los niveles de gobierno se culpan mutuamente, poniendo en crisis la credibilidad y confianza de los ciudadanos en sus propias instituciones. Esta situación ha obligado a solicitar el apoyo y la intervención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para que realice actos de investigación y de interrogatorio frente a la incapacidad del Gobierno federal de dar respuesta al caso más sensible hasta el momento: Ayotzinapa.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, urgió una ley contra la desaparición que incluyera no solo la desaparición forzada como un delito autónomo, sino la desaparición por particulares, la desaparición y apropiación de niños, los delitos vinculados con la negligencia en la investigación, además de un procedimiento de búsqueda y responsabilidades que tome en cuenta las recomendaciones de instituciones internacionales, entre otros requerimientos. Este es un problema

⁴ Patricia Romo. “De los países de la OCDE”, periódico *El Economista*, 14 de octubre de 2015, p. 41.

de seguridad de muchos años, pero es importante dar respuesta para disminuir la violencia y restaurar la paz.

La pobreza es el tema que más aqueja a la población del país y que en el transcurso de la historia no se ha logrado abatir: 27 millones de mexicanos viven en pobreza extrema y más de 5 millones no saben leer ni escribir. La condición de igualdad no existe en un país de marginados; se requieren mayores oportunidades de acceso a la educación, al empleo y a la salud, si no la espiral de la desigualdad seguirá creciendo sin tener fin.

Se debe de reconocer que este tema no es solo de leyes sino de políticas públicas y de presupuesto, ya que inciden directamente en el desarrollo de la población. Es necesario exigir a la clase política en el gobierno una mayor congruencia entre el discurso y sus acciones; esto es, un mayor apego a la plataforma política y a los planes de desarrollo de cada uno de sus gobiernos. De otra forma los mexicanos seguiremos arando en el agua.

No es difícil comprender que un pueblo ignorante y sin ninguna oportunidad de inclusión en la economía del país, es presa fácil para el reclutamiento inmediato por parte de la delincuencia, víctimas desde el principio del resentimiento social por la incapacidad del Estado de no poder o no querer brindar la mínima protección a la seguridad humana, cuyo resultado inmediato ha sido su ineficacia para garantizar la **seguridad ciudadana**. Este último concepto no puede ni debe reducirse a un contexto positivista de seguridad pública.

En virtud de lo anterior es menester resaltar que la seguridad ciudadana es una doctrina que destaca por su carácter de bien público de la seguridad y que en una sociedad democrática, la seguridad no puede ser un fin en sí misma, sino una garantía para el ejercicio de los derechos y el logro del bien común. El punto se encuentra en el respeto a las libertades: políticas, económicas y sociales. Es comprender que el contrato social tiene vigencia y es obligatorio; su eficacia se determina desde las estrategias y actuaciones de las autoridades públicas, a través de normas que regulen el inexorable cumplimiento de las leyes en un estado de derecho, enfocado a políticas públicas de carácter social, en donde la transparencia y la rendición de cuentas sean la condición en el manejo del presupuesto público con el propósito de inhibir la corrupción.

La seguridad ciudadana reconstruye la confianza con buenas prácticas de gobierno y se asocia a los derechos humanos, como condición para estabilizar la gobernabilidad democrática y la convivencia social. La sociedad

requiere un sistema de libre acceso a la justicia, sustentado en los valores: del orden, la certeza y seguridad jurídica e igualdad, a fin de transitar en condiciones que permitan el desarrollo de marcos normativos que regulen los siguientes aspectos: a) la violencia: individual y colectiva; b) la violencia: de las propias instituciones del orden público.

Es innegable la percepción de las personas de que sus derechos son violados continuamente por los cuerpos policíacos, a quienes califican de prepotentes, corruptos y poco eficientes. En ese sentido, el valor de la certeza jurídica se percibe vulnerado y transgredido por la propia acción del Estado o, en *contrario sensu*, por la negligencia y omisión del Estado, aunado a ello, la propia conducta del crimen organizado. La incompreensión de estas circunstancias ha generado un relativismo moral y conceptual sobre la noción de los derechos humanos, en sus distintas dimensiones. Para Bobbio, “Los derechos humanos no basta fundamentarlos, sino protegerlos”; afirmaba que la discusión no debería de ser filosófica, sino jurídica. Esa frase se volvió clásica y caló profundamente en el discurso de los derechos humanos, pues estos habían quedado en el nivel constitucional como meras declaraciones, ya que en la práctica y en la realidad se habían convertido en derechos nugatorios.

Para el jurista Mario Álvarez Ledesma, el concepto de derechos humanos “hace alusión a una de las condiciones de legitimidad de un régimen; se refiere a una normativa en términos de facultades y prerrogativas reconocidas por la ley. En el ámbito filosófico, el concepto de derechos humanos tiene que ver con los paradigmas éticos, valores o principios de justicia en relación con los cuales se mide o juzga el comportamiento de ciertos individuos o instituciones sociales”⁵

Sin embargo, Bobbio es escéptico sobre la posibilidad de fundamentar los derechos humanos, ya que dice son demasiado vagos, variables, heterogéneos, antagónicos, como para ser fundamentados. “Además, sostiene que esa fundamentación, *si per impossibile* se lograra, sería inútil, ya que no garantizaría su materialización. Precisamente la época contemporánea en la que más dudas se tiene sobre su fundamentación en los derechos humanos, es la época en la que más serios intentos se han hecho para materializarlos”⁶

⁵ Álvarez Ledesma Mario. *Acerca del concepto derechos humanos*. México: Editorial McGraw-Hill, 2003, p. 17.

⁶ Nino Carlos Santiago. *Derecho, moral y política II*. Buenos Aires: Editorial Gedisa, 2007, p. 133.

En este caso, es importante comprender que un estado de derecho debe de resguardar y cumplir los derechos humanos, y que estos tienen efectos *erga homines*. En esa situación, el enemigo, el criminal o el delincuente deben ser juzgados de acuerdo con el debido proceso. Frases como “mátalos en caliente” o “ejecútalos en forma sumaria, son delincuentes” no tienen cabida en una sociedad donde debe prevalecer el respeto a los derechos humanos; más aún cuando se forma parte de tratados internacionales que como toda norma jurídica se sustentan en hechos que no constituyen por sí mismos en razones justificatorias de acciones y decisiones contrarias a la convencionalidad.

El derecho es dinámico, transformador y se adapta a las circunstancias contemporáneas como una respuesta inmediata a los requerimientos de nuestra moderna sociedad, pero no siempre es así, toda vez que siempre hay cuestiones por resolver desde la perspectiva del ordenamiento jurídico sistematizado a los principios de convencionalidad y de los derechos humanos. El reto es comprender que el derecho no cambia de repente, pero en algún momento el derecho cambia y se edifica sobre el antiguo, y para ello es importante generar las propuestas para incidir en un nuevo orden jurídico que imponga límites a la autoridad y otorgue mayor protección a los derechos humanos.

Es bien sabido que el Estado puede ser tanto un amigo, como un enemigo; que puede realizar acciones inadmisibles para socavar la democracia, pero también cosas extraordinarias para fomentarla. Esta puede ser una afirmación un tanto temeraria, pero es hoy en día una realidad con la que los juristas y estudiosos del derecho deben de trabajar para transformar la situación actual, sobre todo pensando en los temas de corrupción e impunidad, en la que viven algunos funcionarios públicos y partidos políticos.

¿Y qué requerimos? De un nuevo orden jurídico que cumpla con eficacia su cumplimiento obligatorio para todos y que las normas fundamentales no se interpreten como enunciativas o de carácter programático, sino abiertas tanto en el carácter semántico como estructural. En la primera forma pueden ser imprecisas; en el segundo de los casos no queda claro si la situación ha de ser por acciones del Estado o por sus omisiones.

Los principios axiológicos deben responder, además, a otras normas pertenecientes al sistema jurídico mexicano, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y

Políticos. En ambos tratados se constituye el “principio *pro homine*” y el “principio de progresividad”.

En la actualidad, el término de derechos humanos no solo se utiliza para señalar los derechos inherentes a la persona, sino que estos son nombrados de múltiples maneras. Esto ocurre por diversas causas, como la diversidad de idiomas, el uso lingüístico de cada sociedad, las diferentes culturas, la doctrina de los autores, las distintas posturas y los muchos puntos de vista, entre otros.⁷

Entre las múltiples denominaciones tenemos:

a) *Derechos del hombre*

En esta acepción se utiliza la palabra “hombre” para asignarle a aquellos derechos que son inherentes a la persona, en razón de su naturaleza humana, por lo cual todos los hombres son titulares por igual. Esta denominación tiene sus orígenes en la Declaración Francesa de 1789, la cual apunta al hombre como titular de los derechos.

b) *Derechos individuales*

Se refiere a la individualidad de cada persona; su origen es de raíz liberal-individualidad y hace hincapié en que al tratarse de una persona humana, se trata de un individuo. A su vez, a esta expresión se le puede realizar una crítica, porque el hombre, en comparación con el resto de los animales, es una persona y no un individuo cualquiera. También se le puede criticar el hecho de que al reducir al hombre a un individuo, se le estaría apartando de la sociedad y del Estado, así como se le estaría marcando como un ser solitario y fuera de la sociedad.

c) *Derechos de la persona humana*

En la acepción de los derechos de la persona humana se alude a que el hombre es antológicamente una persona humana y se encuentra relacionada con la concepción de los derechos del hombre, porque el hombre, por su condición de persona humana, es titular de estos derechos.

⁷ Jean Cadet Odimba On 'Etambalako Wetsbokonda. *Seguridad pública y derechos humanos*. Michoacán: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2008, pp. 22, 23.

d) Derechos subjetivos

Se hace referencia a que lo subjetivo es lo propio de un sujeto, lo que le pertenece al hombre. Esta expresión viene en contraposición del “derecho objetivo, y proviene de la doctrina y jurisprudencia alemana y francesa, en el siglo XIX”.

e) Derechos públicos subjetivos

Se les denomina así a los derechos humanos a partir del momento en que aparecen insertados en la normativa constitucional. La palabra “público” ubica al hombre frente al Estado, dentro del ámbito del derecho público. Esta acepción apareció hacia fines del siglo XVIII, con el constitucionalismo.

f) Derechos fundamentales

Es la importancia de estos derechos y de su reconocimiento para todos los hombres. A la fecha, también se habla de derechos fundamentales cuando aparecen en el derecho positivo. Sin embargo, más allá de esta concepción, los derechos humanos, al encontrarse fundados en la naturaleza humana, no pueden tomar valor en el momento en el que ingresan a una norma, porque tiene un valor anterior.

g) Derechos naturales

La acepción de derechos naturales arrastra una fuerte carga filosófica. Lo de “naturales” parece, en primer lugar, obedecer a una profesión de fe en el derecho natural, en un orden natural como fundamento de los derechos del hombre; más moderadamente y en segundo término, significa que los derechos que le son debidos al hombre, lo son en razón de las exigencias propias de la naturaleza humana, con lo que de alguna manera hay que compartir la idea de que el hombre tiene naturaleza.

h) Derechos innatos

Al decir derechos innatos nos referimos a que estos derechos se encuentran en la naturaleza misma del hombre, es decir, adheridos a él, más allá de no ser reconocidos por el Estado.

i) Derechos constitucionales

Los derechos constitucionales son los que se encuentran insertados dentro de la Constitución, los cuales, al estar incorporados en ella, tienen constancias y están reconocidos.

j) Derechos positivizados

Son los que aparecen dentro de un orden normativo y poseen vigencia de la norma, por lo tanto son obligatorios.

El Estado tiene el deber de reconocerlos, pero también de respetarlos y defenderlos; concretar su actuación a los límites señalados por la ley, la cual le impone en determinados casos la obligación de no hacer o actuar con el fin de garantizar a los individuos la vigencia de sus libertades y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese sentido, con la reforma publicada el 6 de junio de 2011, en el Diario Oficial de la Federación, se elevó a rango constitucional los derechos humanos, al cambiar la denominación del capítulo 1 de la Constitución que anteriormente refería de las “Garantías individuales”, por “De los derechos humanos y sus garantías”.

La dignidad humana es un concepto que se ha mantenido en el ordenamiento constitucional como uno de los más importantes, pues refiere al valor de individuo como persona libre pero además como igual dentro de la colectividad, con facultades, obligaciones y la prohibición de no menoscabar los derechos de terceros.

El sujeto es capaz de defender su derecho a vivir libremente, y a no permitir que sus principios y valores puedan ser cosificados; esto es, dejar de ser sujeto para ser tratado como objeto, como ocurre con los actos de lesa humanidad (el esclavismo).

La dignidad como valor ético se reafirma en el orden jurídico, político y social atravesando por las diversas etapas de la historia y desarrollándose con las exigencias actuales. Su origen se reconoce a partir de que el individuo se considera autónomo para diseñar en libertad su proyecto de vida, para concebirse como un ser único e irrepetible cuyo respeto por sí mismo está en la idea fundamental de que su dignidad está por encima de cualquier precio y no tiene equivalente alguno. De ahí que ninguna persona puede ser tratada como si fuera un medio, pues la persona misma es un fin.

Es oportuno manifestar que efectivamente la libertad es un valor fundamental del ser humano para vivir en sociedad, y ese valor ha representado en nuestro devenir histórico tres grandes movimientos: la independencia, la reforma y la revolución. Sin embargo, no puede haber libertades absolutas porque siempre estarán acotadas en tanto no se perturbe la paz pública, el orden social, la moral y el derecho de terceros.

El jurista Ronald Dworkin afirma que “nadie tiene derecho a vivir como le apetezca; nadie tiene derecho a una vida consagrada a la violencia, el robo, la crueldad o el asesinato. El gobierno limita la libertad de las personas no solo para proteger la seguridad y la libertad de los demás”.⁸ Para este jurista las libertades son el derecho a hacer lo que usted quiera con los recursos que son legítimamente suyos (dicha frase se opone en buena parte a la filosofía jurídica contemporánea), si damos por buena esta descripción.

Este mismo autor cree que se debe aceptar que las libertades no resultan dañadas cuando el gobierno decide limitarlas por alguna razón distributiva y convincente para hacerlo. Una justificación distributiva se basa (según el mismo) en una teoría de la asignación justa de los recursos y las oportunidades que están disponibles para la comunidad en su conjunto.

Desde esta posición se puede pensar que los derechos humanos son una concepción particular de la dignidad humana y la justicia social. Incluso se considera que los derechos y las libertades son solo aquellos prescritos por la ley, y que ningún interés supraindividual puede estar por encima de los del Estado y la sociedad; así, a ningún individuo puede permitírsele que socave los de otros y los del público en general. De ser así, ¿qué sucedería con el “principio de la inviolabilidad de la persona” que prohíbe disminuir por acción u omisión la autonomía de una persona para dar a otra mayor autonomía? Una posición suprainstitucional o colectiva postula la compensación interpersonal de intereses, y en muchas ocasiones forman parte del discurso de violadores de derechos humanos.

El jurista argentino Carlos Nino establece que es permisible imponer responsabilidades y obligaciones a las personas, teniendo en cuenta sus decisiones o consentimiento. Este principio aprueba el manejo dinámico de los derechos,

⁸ Ronald Dworkin. *La democracia posible*. Barcelona: Editorial Paidós, 2008, p. 93.

ya que hace posible renunciar voluntariamente a cuotas de autonomía. El principio se opone a un determinismo normativo que pretende interferir ilegítimamente de un determinismo descriptivo (que afirma que las acciones y decisiones humanas están causadas) a la tesis normativa de que no deben ser tomadas como antecedentes de obligaciones y responsabilidades.

El desafío está en mantener el debate para reconocer “En primer lugar, una coincidencia que la vida humana es intrínseca e igualmente valiosa; en segundo lugar, que toda persona es individual e inalienablemente responsable de identificar y realizar el valor de su propia vida”⁹.

De esta manera, es importante reconocer que la seguridad ciudadana enfrenta una realidad que solo puede ser comprendida en el contexto de los derechos humanos, porque es donde está inmersa y es un bien, una aspiración, una condición a alcanzar; es parte fundamental de la vida democrática en el ejercicio de la gestión pública y de una buena administración, pues son los ciudadanos o las personas sus principales beneficiarios.

La seguridad ciudadana se reforma y consolida en una política de gestión de seguridad pública (solo si entendemos que la seguridad ciudadana es la de todas las personas). Esto implica desarrollar condiciones que permitan la regulación suficiente de la violencia individual o social, incluidas las instituciones del orden público, asegurando una forma mínima de confianza en la conducta futura de los demás, construyendo una predecibilidad necesaria para la cooperación y la solidaridad de los individuos.

Los actos de gobierno deben de estar previamente fundados y motivados en la ley. En caso contrario, la discrecionalidad tiene como resultado la arbitrariedad y, por lo tanto, constituye una violación a los derechos humanos y sus garantías.

Las políticas públicas deben orientarse a proteger la condición necesaria de la convivencia pacífica, como el derecho a la vida y a la integridad personal, los derechos de libertad, los civiles y políticos, además de los derechos sociales. En ese sentido, Luigi Ferrajoli orienta a las políticas públicas a responder a las leyes del más débil: “En alternativa a la ley del más fuerte que imperará en su ausencia de quien es más fuerte físicamente, de quien es más fuerte

⁹ Carlos Nino. *Derecho, moral y política II*. Buenos Aires: Editorial Gedisa, p. 199.

políticamente en un estado absoluto, de quien es más fuerte económica y socialmente, como en el mercado capitalista¹⁰.

La tutela del más débil es con el fin de no tolerar desigualdades y discriminaciones consideradas o insostenibles, de poderes arbitrarios y absolutos, tenidos como injustificados. Se establecen políticas de inclusión para mujeres, obreros, campesinos, discapacitados, menores de edad, enfermos, indígenas, etcétera. Una vez más está la refundación del estado social de derecho sobre el imperativo de la paz y el carácter supraestatal de los derechos humanos. Aquí es donde se juega la justicia distributiva en el sentido de igualdad; esto es, reconociendo las diferencias personales y reduciendo las desigualdades materiales, se asegura el igual valor o la igual dignidad de todas las personas.

John Rawls, en su obra *El derecho de gentes*, declara lo siguiente:

Un régimen libertario no sería estable por las razones correctas, pues la estabilidad siempre es deficitaria en un régimen constitucional puramente formal. Para alcanzar esa estabilidad se necesitan cinco requisitos: a) Cierta igualdad de oportunidades, especialmente en materia de educación y capacitación. b) Una distribución decente de los ingresos y la riqueza [...] Todos los ciudadanos deben tener asegurados los medios universales necesarios para usar de manera inteligente y efectiva sus libertades básicas. En ausencia de esta condición quienes poseen el ingreso y la riqueza tienden a dominar a los desposeídos y a controlar el poder político en su favor. c) La sociedad como empleador del último recurso, a través del gobierno nacional o local, o de otras políticas sociales y económicas. La carencia de un sentimiento de seguridad a largo plazo y de oportunidades laborales significativas no solo destruye la autoestima de los ciudadanos, sino también su conciencia de que forman parte de la sociedad y de que no están atrapados dentro de ella. d) Asistencia sanitaria básica para todos los ciudadanos. e) Financiación pública de las elecciones y disponibilidad de información pública sobre cuestiones de política.¹¹

De lo anterior se puede deducir que el Estado tiene la obligación de responder de manera pronta a los riesgos, amenazas o vulnerabilidades que puede sufrir la población, mediante una política pública de prevención a fin de contenerlos y enfrentarlos. Su expresión está determinada en la llamada política de seguridad

¹⁰ Luigi Ferrajoli. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Editorial Trotta, 2001, p. 316.

¹¹ John Rawls. *El derecho de gentes y una revisión de la idea de razón pública*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 2001, p. 63.

ciudadana, donde las estrategias y operaciones del Estado se organizan y dirigen para contrarrestar los riesgos que se presentan en condiciones de crisis y vulnerabilidad de la sociedad, con el fin de salvaguardar la propia integridad del Estado frente a las amenazas internas y externas.

El control de riesgos en la seguridad ciudadana genera salvaguardas en el sentido del respeto a la legalidad y el debido proceso, la justicia alternativa y la observancia de los derechos humanos. En caso contrario, impera la amenaza, el miedo y el temor, elementos suficientes para generar la desconfianza y el aislamiento del individuo.

El presupuesto público, desde un punto de vista práctico en la seguridad ciudadana, se relaciona con el diseño y la ejecución de las políticas de transparencia y rendición de cuentas. Es innegable reconocer que una sociedad bien informada refleja una comunidad de hombres y mujeres libres en la toma de decisiones, cuya participación es más activa en la vida pública, satisfechos con los actos de gobierno y sus finanzas, pues existe una imagen de honestidad, neutralidad e imparcialidad en la administración pública.

En el centro de la transparencia y la rendición de cuentas se encuentra la construcción de la noción de seguridad ciudadana y su condición garantista de acceso a la información; del otro lado de la moneda, la protección de la información reservada por cuestiones de información confidencial o estratégica en la seguridad pública, y por cuestiones de privacidad en función de los datos personales.

Es necesario hacer hincapié en la seguridad ciudadana y seguridad pública. En la primera se refiere a la función de los cuerpos policíacos en una sociedad democrática, la cual se obliga a mantener o a generar protocolos para que los ciudadanos (bajo el principio de máxima publicidad) tengan acceso a toda la información que exista sobre la institución, información que se considera fundamental y de libre acceso. Respecto a la protección del orden público, la propia ley establece límites a esa información, pero bajo un período de reserva a fin de prevenir la existencia de una posible situación de riesgo.

La reserva de información, para que sea válida, debe estar vinculada con un daño presente, probable y específico en la circunstancia vigente, y la evidencia de que el daño que pueda resultar sea mayor al de mantener la reserva. Cabe señalar que en la seguridad pública los cuerpos policíacos tienen la responsabilidad de dar información para proteger al público, pero sin poner en riesgo las actividades de investigación.

Aquí se debe notar que jamás se puede divulgar el nombre, fotografía o domicilio de un presunto culpable, salvo cuando opere el principio de proporcionalidad, que consiste en la invasión de la esfera personal por la necesidad de satisfacer el interés del público en recibir información, en tanto que el daño infligido al acusado debe ser proporcional al delito, o su relevancia para el público. En síntesis, no siempre se puede divulgar la información de un presunto culpable o sujeto a proceso judicial, solo como excepción cuando se proteja un interés social inmediato.

Antes de concluir, es importante reiterar las razones por las que se tituló este ensayo académico “Seguridad ciudadana y derechos humanos. Una conjunción en líneas paralelas”: la necesidad de argumentar sobre un concepto que no puede permanecer ambiguo, cuando menos en la esfera académica, es decir, la seguridad ciudadana. No puede ni debe confundirse como se hace en el ámbito y desde el discurso político, donde se reduce o sustituye por el concepto de seguridad pública. Por supuesto, es más complejo y extenso; requiere de razonamientos sistemáticos e integrales en torno a la formación de personas libres e iguales y con una concepción filosófica de que la justicia social se transforma de acuerdo con el tiempo y el lugar. El derecho debe ser dinámico y responder a los imperativos de una sociedad cambiante; si se estanca, se corre el riesgo de hacer sociedades frustradas ante la inmovilidad institucional.

Hoy en día hay la oportunidad, desde la academia, de motivar el pensamiento crítico y cuestionador de los estudiosos del derecho, desde la educación constructivista, forjar ciudadanos inquietos y participativos en la edificación de un sistema legal justo, con el común denominador de la cooperación social, la solidaridad y la democracia; esa es la razón pública de la seguridad ciudadana. No obstante, se debe reconocer la importancia de conjuntar la teoría con la realidad, pues en múltiples ocasiones esta última nos genera una fisura en la construcción epistemológica, algunas veces insuperable.

El periodista Jesús Cantú, en su artículo denominado “La ‘fuga’ del capital político”, publicado en la *Revista Proceso Jalisco* (19 de julio de 2015), refiere lo siguiente:

Mientras tanto los escándalos por la violación de los derechos humanos, corrupción y conflicto de interés dominan la opinión pública y el presidente

Enrique Peña Nieto no atina recuperar el control de la agenda pública, que perdió desde septiembre de 2014 con la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa [...] En este escenario, el único logro al que se aferraba era la capacidad de su gobierno para atrapar a los presuntos capos del narcotráfico mexicano, entre los que destacaba de manera prominente Joaquín Guzmán Loera, El Chapo. Por ello, con su fuga se le esfumó también el poco capital político [...] El más famoso fugitivo se escapó de un penal de alta seguridad a través de un túnel [...] Así, a la debilidad institucional del estado mexicano, evidenciado entre otras cosas por la fuga del Chapo, se suma el acelerado agotamiento del gobierno en turno, lo que todavía lo vuelve más vulnerable, ineficaz e ineficiente, con los consiguientes efectos sobre la situación política, económica y social del país [...] Las limitaciones no provienen de los resultados electorales, sino de la manifiesta incapacidad para resolver los problemas nacionales o frenar los abusos y excesos de su gabinete y su familia, así como de la creciente pérdida de credibilidad y confianza entre la ciudadanía, como muestran las encuestas.¹²

En definitiva, se concuerda con la corriente filosófica de Bobbio, quien puntualiza que:

- a) Todo ser humano debe tener una esfera de actividad personal protegida contra la invasión de todo poder externo, principalmente del poder estatal.
- b) Todo ser humano debe participar, de manera directa o indirecta, en la formación de las normas que han de regular sus conductas no integradas en el campo de la acción individual.
- c) Todo ser humano debe tener el poder efectivo de traducir en comportamientos concretos los comportamientos abstractos previstos en las constituciones, debiendo poseer bienes de su propiedad o cuotas de una propiedad colectiva para lograr una vida digna.¹³

La seguridad ciudadana enlaza con los bienes jurídicos básicos, lo social y políticamente necesario para alcanzar la dimensión de la justicia, y tienen como punto de conjunción la esfera de los derechos humanos, cuyo valor

¹² Cantú Jesús, *Revista Proceso Jalisco*, 19 de julio de 2015, pp. 54 y 55.

¹³ María Isabel Garrido Gómez. *Derechos fundamentales y estado social y democrático de derecho*. Madrid: Editorial Dilex, 2000, pp. 143 y 144.

inegable es la solidaridad humana. Este es el punto de equivalencia entre persona, ciudadano y ser humano, y su consiguiente correlación entre igualdad y libertad en sus derechos, así como se establece en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, cuyo artículo 6 afirma que “todo individuo tiene el derecho, en “ todo lugar, al reconocimiento de su personalidad jurídica”, y en el artículo 2 que “toda persona tiene derechos y libertades proclamados en esta declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, o de cualquier otra índole origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.

Son derechos de las personas y no solo de los ciudadanos. La seguridad ciudadana significa la responsabilidad del Estado de responder a las necesidades de desarrollo de sus hombres y mujeres en el marco del respeto y aplicación de los derechos humanos, con la seguridad de que estos no serán limitados o vulnerados, sino por el contrario, serán protegidos y promovidos en su construcción, conservación y acceso.

Hasta aquí, se concluye que las amenazas de la seguridad ciudadana son la pobreza, la corrupción, la criminalidad, la violencia y todo aquello que genere una sensación de inseguridad y menoscabe la calidad de vida.

La solución ante la realidad que envuelve a este país solo tiene una opción y reza: “Piensa y Trabaja”. El camino es la educación, en su función estratégica de innovación y transferencia del conocimiento a las nuevas generaciones, a quienes algún día llamamos “la raza de bronce”. En eso la Universidad de Guadalajara tiene mucho que hacer en el porvenir.

Fuentes consultadas

ÁLVAREZ LEDESMA, Mario I. (2003) *Acerca del concepto derechos humanos*.

México: Editorial Mc Graw-Hill.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

DWORKIN, Ronald (2008) *La democracia posible, principios para un nuevo debate político*. Barcelona: Editorial Paidós.

FERRAJOLI, Luigi (2001) *Los fundamentos de los derechos fundamentales*.

Madrid: Editorial Trotta.

- GARRIDO GÓMEZ, María Isabel (2007) *Derechos fundamentales y estado social y democrático de derecho*. Madrid: Editorial Dilex.
- HART, H.L.A. (1992) *El concepto de derecho*. Buenos Aires: Editorial Abeledo-Perrot.
- NINO, Carlos S. (2007) *Derecho, moral y política II*. Buenos Aires: Editorial Gedisa.
- ODIMBA ON´ETAMBALAKO WETSHOKONDA, Jean Cadet (2008) *Seguridad pública y derechos humanos*. Michoacán: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS
 PERIÓDICO *El Economista*, 14 de octubre de 2015, núm. 6859.
- RAWLS, John (2001) *El derecho de gentes y una revisión de la idea de razón pública*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- REVISTA *Proceso Jalisco* (2015) Semanario de investigación y análisis, núm. 2020, 19 de julio. Guadalajara, México.

Indicadores de percepción social en materia de seguridad pública

GABRIEL TORRES ESPINOZA¹

Introducción

Seguridad proviene del latín *securus*, que significa sin preocupación. Es importante notar que no significa reducción, mitigación o eliminación de los delitos sino “sin preocupación”. Es decir, en sus orígenes la seguridad implicaba en el fondo un estado anímico del hombre y no precisamente un estado de las cosas externas a él. Por supuesto, la no preocupación puede tener dos causales: 1) la factual, que tiene que ver con los hechos; y 2) la perceptiva, con base en lo que se cree o se piensa. Así, la seguridad tiene un componente objetivo y uno subjetivo.

El tema de este artículo se vincula con la parte subjetiva de la seguridad, la cual se relaciona con la percepción social, y que es tan importante como la parte objetiva, que se explica o deduce en razón de las estadísticas oficiales, de los hechos.

Esto es sumamente relevante porque en muchas ocasiones los datos no tienen una relación directa con la percepción. Es decir, se puede vivir en una sociedad muy segura y, sin embargo, debido a un sinnúmero de factores, puede ser percibida como insegura por sus habitantes; o viceversa, se puede vivir en una sociedad sumamente insegura y a la vez creer, debido a diversas circunstancias, que es un lugar seguro.

¹ Profesor investigador de la Universidad de Guadalajara. Director del Sistema de Radio y Televisión de esta Casa de Estudio.

No obstante, resulta importante cuestionarse lo siguiente: ¿el Estado debe interesarse por la seguridad objetiva o por la subjetiva? Definitivamente, por los dos. Todos tenemos claro que uno de los fines sustantivos del Estado, y una de las razones más importantes que dan origen a su existencia, tiene que ver con el hecho de asegurar la supervivencia y perpetuidad del hombre sobre la faz de la tierra. Sin embargo, la paz mental y espiritual del hombre es también uno de los fines fundacionales del Estado moderno, es decir del Estado constitucional.

El primer antecedente del Estado constitucional moderno son los Estados Unidos de América. Los padres fundadores plasmaron un interesantísimo preámbulo al redactar su Constitución, que dio luz sobre los fines del Estado en materia de seguridad. El preámbulo es ese texto escrito al inicio de toda Constitución que expone explícitamente las razones que dieron lugar a la fundación del Estado, los fines que persigue y que obligaron a crearlo.

De esta manera, el preámbulo de la Constitución Norteamericana señala “NOSOTROS, EL PUEBLO de los Estados Unidos, a fin de formar una Unión más perfecta, establecer Justicia, *asegurar la tranquilidad interior*, proveer para la defensa común, promover el bienestar general y asegurar para nosotros y para nuestra posteridad los beneficios de la Libertad, establecemos y sancionamos esta Constitución para los Estados Unidos de América”.

Una de las razones que manifestaron los padres fundadores para la creación del Estado fue precisamente “asegurar la tranquilidad interior” de su pueblo. Es de destacar que este fin se haya plasmado incluso antes de “proveer para la defensa común”, que tendría que ver con el componente objetivo de la seguridad pública. De esta manera, es claro que tanto la parte objetiva como subjetiva de la seguridad pública son igualmente importantes en un Estado democrático de derecho, es decir, son auténticos asuntos de Estado.

Pero, entonces, ¿cuáles son los factores que influyen en la percepción de seguridad? La transparencia, pulcritud y eficacia de la autoridad, la acertada comunicación social, así como la reducción de la incidencia delictiva en el Estado. En ese sentido, se antoja imposible un buen nivel de percepción social en seguridad, cuando subsiste una lacerante corrupción e impunidad, cuando se difunde a través de los medios de comunicación masivos apología del delito y cuando la vida diaria pone en riesgo nuestra integridad física.

La inseguridad en México

Un buen nivel de percepción social en seguridad en México parece muy difícil o incierto. Veamos por qué. Muchos sostendrían, con razón, que los medios de comunicación constituirían el instrumento más importante para cambiar la percepción sobre la seguridad en un país; sin embargo, esta fórmula no resultó en el nuestro. Muy probablemente en otras latitudes los medios de comunicación, la comunicación social, juegan un factor muy importante en este sentido; pero en México no fue así.

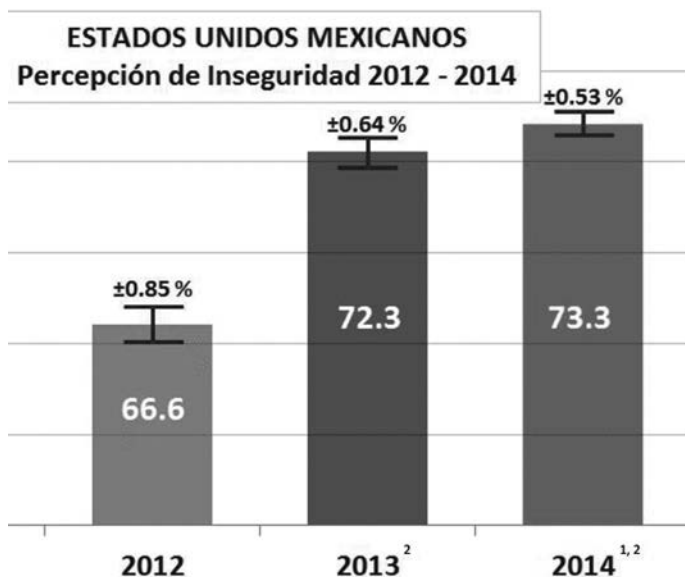
A efectos de ilustrar lo anterior, es preciso señalar que a pesar de que el presidente de la república, Enrique Peña Nieto, decidió “bajar” desde el inicio de su gestión el tema de la inseguridad en los medios de comunicación, es decir, eliminar de la radio y televisión la transmisión de las noticias sobre el crimen organizado, en cuanto a su crecimiento y proliferación (el sinfín de narcoejecuciones en toda la geografía nacional, con la fotografía grotesca y lastimosa de los asesinatos; las narcomantas con mensajes que alentaban el miedo y el terror, y un largo etcétera), las estadísticas oficiales nos dicen que lo anterior no ha incidido o significado una disminución clara sobre la percepción de inseguridad que viven los mexicanos, ni siquiera la ha hecho permanecer intacta, sino por el contrario, la percepción social de inseguridad ha venido creciendo año tras año.

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2014,² del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), señala lo siguiente:

- En 2012, el 66.6% de los mexicanos se sentían inseguros.
- Para 2013, el porcentaje de la población que percibía inseguridad pasó a 72.3%.
- Para 2014, la cifra volvió a crecer de nueva cuenta: el 73.3% de los mexicanos mencionaron sentirse inseguros en nuestro país (ver gráfica 1).

² El más reciente al momento de elaborarlo.

Gráfica 1



Fuente: INEGI, ENVIPE 2014.

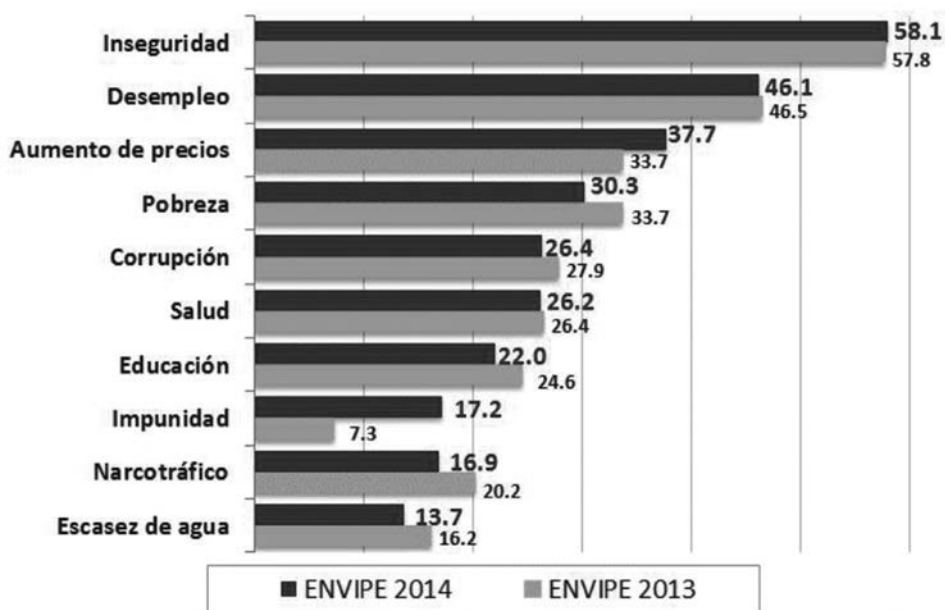
De igual forma, de acuerdo con la misma encuesta, destaca que el principal problema o preocupación que aqueja a los mexicanos es la inseguridad, con un 58.1%. Este indicador, como podemos apreciar en la gráfica 2, también subió respecto del año anterior.

La decisión del presidente, aunque buena, de bajar el tema del narcotráfico y la inseguridad como el principal tema de comunicación social de la Presidencia de la República, en absoluto ha contribuido a la disminución de percepción de inseguridad entre los mexicanos.

¿Por qué? Por la lacerante e indignante corrupción e impunidad que se vive a diario en nuestro país, lo que vulnera sensiblemente la confianza en nuestras autoridades; y por el creciente número de delitos, específicamente los del fuero común en sus modalidades de robo al patrimonio. Vayamos por partes, para atender estos puntos expuestos.

Gráfica 2

Distribución porcentual de los principales problemas



Fuente: INEGI, ENVIPE 2014.

Resulta en verdad lamentable el nivel de corrupción en el gobierno que perciben los ciudadanos mexicanos, si nos comparamos con otros países en el mundo. Se trata de una altísima percepción ciudadana de corrupción en la vida pública; sin embargo, a todas luces justificada.

Niveles de corrupción

Según Transparencia Internacional, en su *Barómetro Global de Corrupción 2013*,³ que evalúa la percepción ciudadana sobre este tema en 107 naciones de los cinco continentes del mundo, señala que los mexicanos consideramos que las tres instituciones más corruptas son: 1) los partidos políticos, 2) la policía y 3) los funcionarios públicos.

³ El más reciente al momento de elaborarlo.

En ese sentido, los connacionales calificaron dentro de un rango de 1 a 5 (donde cinco es la peor calificación en corrupción) con 4.7 a los partidos. No obstante, desde una perspectiva comparativa, la cifra que califica la corrupción percibida en ellos es verdaderamente sorprendente. Así, los países con los partidos políticos más corruptos del mundo, según sus ciudadanos, son:

Cuadro 1

Países con los partidos políticos más corruptos del mundo, 2013

Países con el más alto puntaje	Calificación (1 a 5)
1 ^{ro} Nigeria	4.7
2 ^{do} México	4.6
2 ^{do} Nepal	4.6

Fuente: elaboración propia, con datos del *Barómetro Global de Corrupción 2013*.

Hay que notar dos aspectos: 1) México comparte con Nepal el segundo lugar a nivel mundial, según el estudio; 2) los países entre los que se encuentra ubicado México (naciones tercermundistas).

En cuanto a las policías más corruptas del mundo, según la percepción de sus ciudadanos, el dato es también muy revelador. De nueva cuenta, nuestro país aparece en los primeros lugares de percepción en corrupción (segundo lugar), en cuanto a sus policías.

Cuadro 2

Países con la policía más corrupta del mundo, 2013

Países con el más alto puntaje	Calificación (1 a 5)
1 ^{ro} Rusia	4.6
1 ^{ro} Kirguistán	4.6
2 ^{do} México	4.5

Fuente: elaboración propia, con datos del *Barómetro Global de Corrupción 2013*.

Por lo que concierne al nivel de corrupción que perciben los ciudadanos en sus funcionarios, México no se vuelve a quedar atrás, según el mismo estudio. En el cuadro 3 resaltan a la vista los países que acompañan a México en la corrupción, además de posicionarse en el tercer lugar a nivel mundial.

Según el mismo estudio, México es el país de las Américas donde los ciudadanos experimentan o viven una mayor corrupción al momento de

solicitar un servicio o tener contacto en las instituciones de gobierno. Como botón de muestra, el cuadro 4 muestra el porcentaje de la población que ha pagado un soborno, durante el último año, por tipo servicio, en las Américas.

Cuadro 3

Países con los funcionarios más corruptos del mundo, 2013

Países con el más alto puntaje	Calificación (1 a 5)
1 ^{ro} Liberia	4.8
1 ^{ro} Kenia	4.8
2 ^{do} Ghana	4.7
2 ^{do} Malawi	4.7
3 ^{ro} México	4.6

Fuente: elaboración propia, con datos del *Barómetro Global de Corrupción 2013*.

Cuadro 4

Porcentaje de sobornos, por tipo de servicio, en América, 2013

País	Educación	Poder judicial	Salud	Policía	Licencias y permisos	Servicios públicos	Servicios tributarios	Servicios terrestres
AME	7	19	6	26	14	6	6	11
Argentina	2	6	7	16	7	6	5	5
Bolivia	10	38	9	52	22	4	14	17
Canadá	4	3	3	3	2	2	2	5
Chile	4	6	5	6	4	4	3	11
Colombia	6	19	7	27	16	12	12	10
El Salvador	3	6	5	18	5	3	3	4
Jamaica	3	6	4	12	7	8	3	3
México	17	55	10	61	27	17	16	31
Paraguay	11	28	6	36	18	4	7	6
Perú	11	32	8	44	13	6	7	12
Estados Unidos	11	15	6	7	14	6	9	17
Uruguay	0	1	1	4	0	2	1	1
Venezuela	12	37	15	57	48	12	3	15

Fuente: Barómetro de Corrupción en las Américas 2013.

Nótese que son los mexicanos los que tienen que pagar más sobornos a las autoridades, es decir, los que experimentan una mayor corrupción para conseguir un servicio o bien público. Los datos que refleja el *Barómetro Global de Corrupción 2013*, por Transparencia Internacional, evidencian fielmente el escenario que vive actualmente nuestro país.

En la información presentada podemos apreciar que lamentablemente el nivel percibido de corrupción en las instituciones mexicanas es uno de los más altos del mundo, y el más alto en América. Y con justa razón.

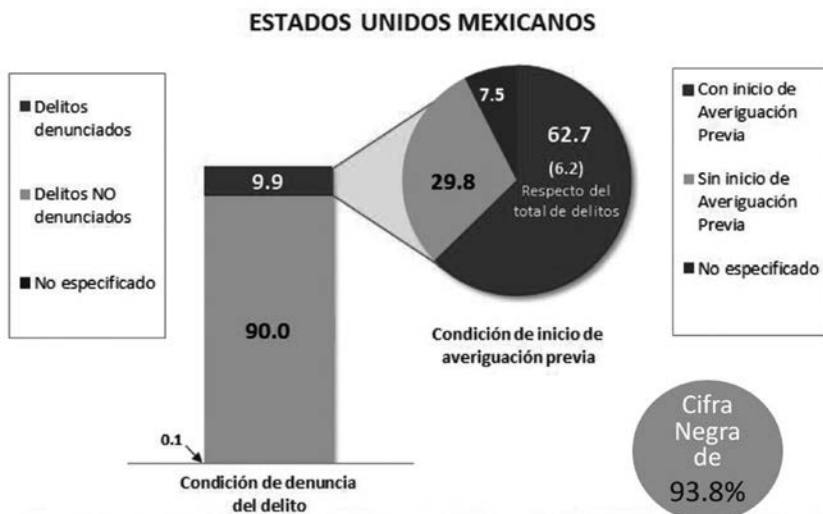
La impunidad en México

Ahora bien, en cuanto a la magnitud de la impunidad en nuestro país, los datos son igualmente devastadores. La mejor forma de medir la impunidad en un país es mediante la llamada “cifra negra”, que comprende tanto los delitos que NO son denunciados, como los que una vez denunciados NO inician una averiguación previa. La mejor manera de conocer este problema es mediante encuestas de victimización, ya que las procuradurías solo miden la incidencia delictiva con base en el número de denuncias, que por lo general es considerablemente menor o ínfima respecto al número de delitos ocurridos.

De acuerdo con la ENVIPE 2014, 22.5 millones de mexicanos fueron víctimas de algún delito. No obstante, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública registró tan solo un total de 1 681 000 delitos, que fueron denunciados ante el ministerio público. El contraste de ambos datos nos señala que del total de delitos que ocurrieron en nuestro país, solo se denunció el 7.4%, es decir, una nada.

Los datos del INEGI varían un poco. De acuerdo con la ENVIPE 2014, únicamente se denunciaron el 9.9% de los delitos ocurridos en 2014. No obstante, solo el 62.7% –del 9.9% de los delitos denunciados–, terminó en una averiguación previa. El 37.3% de las denuncias restantes no siguieron el proceso legal correspondiente debido a causas atribuibles a la autoridad, como los “largos tiempos de espera”, la “hostilidad de los funcionarios del ministerio público para con la víctima”, trámites largos, difíciles y tortuosos, “desconfianza en la autoridad” y un largo etcétera. De esta manera, el 93.8% de los delitos ocurridos en 2014 no fueron denunciados o iniciaron averiguación previa, según datos del INEGI. Este es el nivel de impunidad en nuestro país: el 93.8% de los delitos que ocurren en México quedan absolutamente impunes, como se ilustra en la gráfica 3.

Gráfica 3



Fuente: INEGI, ENVIPE 2014.

Aún más, contrario a lo que señalan todas las autoridades, la denuncia ciudadana del delito decrece año con año. Es decir, el discurso de funcionarios y gobernantes nos dice que el alza de los delitos año tras año se debe –según ellos– a que cada día se denuncia más, esto es, empieza a consolidarse una cultura de la denuncia, a efectos –claro está– de evadir su responsabilidad. En resumidas cuentas, lo que intentan decirnos es que no hay más delitos, sino más denuncias.

Cuadro 5

Porcentaje de denuncias en México, 2010-2013

	2010	2011	2012	2013
Denuncia	12.3	12.8	12.2	9.9

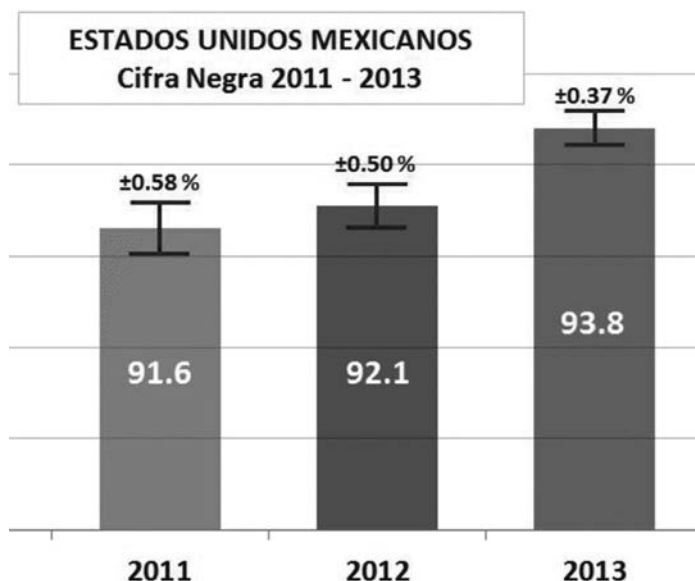
Fuente: INEGI, ENVIPE 2014.

Pues bien, según la ENVIPE, cada vez más hay un menor número de denuncias año tras año. De igual forma, la “cifra negra” o, lo que es lo mismo, la impunidad va en constante aumento en nuestro país, de acuerdo con esta encuesta.

A efectos comparativos internacionales, es importante señalar que la “cifra negra” en Estados Unidos es de 63%, y en Inglaterra de 61%.

¿Pero qué pasa con los delitos que se denuncian e inician una averiguación previa por el ministerio público? Pues adivinó bien, amable lector: prácticamente nada. Veamos.

Gráfica 4
Porcentaje de impunidad



Fuente: INEGI, ENVIPE 2014.

La mitad de las averiguaciones previas en nuestro país no se resuelven. Un 25% más se encuentran “todavía en trámite”. De esta manera, solo el 7.5% de las averiguaciones previas sirvieron para poner al delincuente a disposición de un juez. Es decir, del total de delitos ocurridos en 2014, ¡solo el 0.46% fue debidamente sancionado! ¡Qué indignante, trágico y lamentable!

Gráfica 5
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS



Fuente: INEGI, ENVIPE 2014.

A la luz de la gráfica anterior, podemos concluir que cometer un crimen en México resulta cada vez resulta más fácil, menos riesgoso y, no obstante, muy provechoso para los delincuentes.

Resulta oportuno señalar que de acuerdo con el Informe de la Cuenta Pública de 2013,⁴ publicado por la Auditoría Superior de la Federación, de 1998 a 2012 el ente fiscalizador de la federación ha presentado un total de 444 denuncias penales ante la Procuraduría General de la República por malversación de recursos, y de ellas ¡solo 7 han sido consignadas!

⁴ El más reciente al momento de elaborarlo.

Un nivel de impunidad del 98.5% para todos los funcionarios que “malversaron”, “desviaron” y ejercieron “irregularmente” los recursos que son públicos. Todos estos términos son solo eufemismos técnicos de la corrupción, el saqueo y el robo del dinero que aportan los mexicanos a través de sus impuestos. Gravísimo.

Cuadro 6

Denuncias por malversación de recursos y su proceso, 1998-2012

Cuenta pública	Denuncias presentadas	Estatus legal			
		Trámite	Reserva	No ejercicio de la acción penal	Consignadas
1998	2			1	1
1999	13	7	3	3	
2000	2	2			
2003	1	1			
2004	4	3		1	
2005	3	2		1	
2006	4	4			
2007	2	2			
2008	10	9			1
2009	34	29		1	4
2010	102	99	1	1	1
2011	133	129	4		
2012	134	134			
Total	444	421	8	8	7

Fuente: Auditoría Superior de la Federación, 2013.

A manera de conclusión

La impunidad resulta especialmente nociva para la seguridad, porque la falta de sanciones o castigos por transgredir la ley motiva e incentiva que la corrupción florezca ante el aliciente que resulta de no castigarla.

Pero ¿qué es más pernicioso: la corrupción o la impunidad? Naturalmente, la impunidad. El Estado no puede impedir que se viole o se corrompa la ley; sin embargo, lo que sí puede hacer y debe hacer el Estado es que la comisión de delitos reciba la sanción correspondiente que la inhiba. Un ejemplar castigo.

Asimismo, es importante destacar y poner sobre la mesa que la impunidad es en sí misma corrupción, porque deja sin castigo o sanción un delito cometido, es decir, cuando hay impunidad se corrompe la ley, las sanciones previstas para quien la transgrede. Podríamos afirmar que la impunidad es el nivel cúspide de la corrupción, pues es corrupción sobre la corrupción misma; es corromper el castigo que debe imponerse a quienes dañan a la sociedad y a quienes perjudican el patrimonio público y saquean las arcas del gobierno.

Aunado a lo anterior, no debemos perder de vista que mientras la corrupción ocurre o es consecuencia de un acuerdo entre sociedad y gobierno o gobierno-gobierno, la impunidad es resultado de la deliberada omisión de las instituciones que la deben evitar, es decir, la impunidad es exclusivamente responsabilidad del gobierno.

En relación con lo anterior, podemos inferir que si los medios de comunicación, y la comunicación social a cargo del gobierno, no han sido capaces de reducir en absoluto la percepción de inseguridad en nuestro país, el combate a la corrupción y a la impunidad, así como la disminución efectiva de los delitos del fuero común, son asignaturas pendientes para avanzar positivamente en materia de percepción.

Otro factor muy importante para generar un clima de percepción de inseguridad en nuestro país tiene que ver con la victimización del delito, específicamente de aquellos en los que allegados o nosotros mismos hemos sido víctimas, que corresponde en su inmensa mayoría al robo patrimonial, de pertenencias: a transeúnte, casa habitación, negocio, automóvil, ya sea con o sin violencia.

Veamos la gráfica 6 que señala la tasa de delitos a nivel nacional por cada 100 mil habitantes, por tipo de delito (en función del más recurrente). Como podemos apreciar, el robo en todas sus modalidades es el tipo de delito que genera el mayor número de víctimas en nuestro país. Es decir, el delito patrimonial es el que más vulnera la “tranquilidad interior” de los mexicanos.

Resulta lamentable que, de acuerdo con la gráfica anterior, cada vez haya una mayor incidencia de delitos del fuero común, específicamente del robo. Esto significa que, en buena medida, la capacidad de revertir la cada vez más alta percepción de inseguridad en México corresponde a las entidades federativas, quienes son competentes en la materia.

Gráfica 6



Fuente: INEGI, ENVIPE 2014.

Así, de nada sirve “bajar” el tema de la inseguridad en los medios de comunicación cuando a diario, y de manera cada vez más creciente, somos víctimas del robo en todas sus modalidades. ¿Cómo no sentirnos inseguros?

¿Qué hacer? Para disminuir la percepción de inseguridad en los mexicanos es necesario que los delitos del fuero común, en específico los de robo al patrimonio, disminuyan constante y sensiblemente, a efectos de abonar a una mejor seguridad objetiva, puesto que estaríamos reduciendo el número de delitos. De esta manera, tendríamos una mayor calidad de seguridad subjetiva, ya que el primer contacto o experiencia vivencial de los mexicanos con la delincuencia y la inseguridad es con el robo: al disminuir el robo se reduce la percepción de inseguridad entre los mexicanos.

En términos generales, se debe recuperar la legitimidad del Estado, y ello se logrará a través de: 1) un gobierno eficaz; 2) una estrategia para dar claros y certeros golpes a la lacerante impunidad y corrupción en nuestro país.

Referencias

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (2013) “Informe General Cuenta Pública”. México.

INEGI (2014) Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. Documento consultado en línea en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2014/default.aspx>.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2013) *Barómetro Global de Corrupción 2013*.

Prevención del delito: de la ley a la práctica

MARIO ARROYO JUÁREZ¹

Antecedentes

En materia de seguridad y particularmente en el tema de la prevención del delito, la primera década del siglo XXI ha sido generadora de consensos en torno a la necesidad de utilizar un enfoque multidisciplinario para el diseño de políticas públicas. En su reporte anual de 2010, el Centro Internacional para la Prevención del Delito señaló con justa razón que:

El objetivo de las políticas públicas de prevención busca mejorar la *convivencia ciudadana* y la calidad de la vida cotidiana, más allá de la disminución de la criminalidad. La definición de la prevención de la criminalidad ha venido construyéndose progresivamente y se refleja en las diferentes resoluciones de las Naciones Unidas y de las prácticas y políticas implementadas en el mundo. Se ha hecho hincapié no solo en el comportamiento criminal y en los medios para reducirlo, sino además en los medios para mantener y fortalecer la cohesión social, apoyándose en las capacidades de las mismas comunidades (colectividades) para actuar y favorecer una vida colectiva de calidad.²

En este sentido, las “Directrices de la Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia” distinguen cuatro tipos de prevención: 1) prevención a través

¹ Director Ejecutivo de Sistemas de Información para la Seguridad Humana SC. Correo electrónico: arroyojuarez.mario@gmail.com.

² Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC). Informe Internacional sobre Prevención de la Criminalidad y la Seguridad Cotidiana, Montreal, 2010.

del desarrollo social (o prevención social del delito); 2) prevención a nivel local o prevención comunitaria; 3) prevención situacional; 4) prevención de la reincidencia.³ Estos lineamientos fueron considerados en la *Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia* (publicada en 2012), la cual establece en el artículo 6 que la prevención social de la violencia y la delincuencia incluye los siguientes ámbitos: a) social, b) comunitario, c) situacional y d) psicosocial.⁴

El interés del presente artículo,⁵ más que hacer un recuento histórico de cómo llegamos a este punto, es poner en contexto los fundamentos del consenso, pero sobre todo proponer metodologías y técnicas para que estas prescripciones internacionales y legales tengan un sentido práctico para los gobiernos locales, autoridades y responsables de las políticas de prevención del delito.⁶

El proceso de prevención del delito

Aun cuando los sistemas de seguridad y justicia son un componente esencial para el control del delito, lo hasta ahora alcanzado por ellos ha resultado insuficiente. Sin embargo, existe un gran potencial para evitar las conductas delictivas si se dedican mayores esfuerzos a la reducción del delito con base en los conocimientos de la criminología ambiental, que cubre un gran espectro de medidas y soluciones que van desde el diseño ambiental y medidas situacionales hasta programas y políticas de más largo aliento.

De esta forma, además de coadyuvar con la responsabilidad de diseñar y aplicar políticas públicas, se proponen a continuación algunos lineamientos generales que buscan soluciones para reducir los delitos. El marco teórico

³ *Idem.*

⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 24 de enero de 2012.

⁵ Parte sustancial de este ensayo fue retomado de dos contribuciones, en forma de cuadernos, que el autor hizo para el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI): a) *Victimización, incidencia y cifra negra en México* (núm. 8, 2010); b) *Análisis de la Séptima Encuesta Nacional de Inseguridad* (núm. 9, 2011).

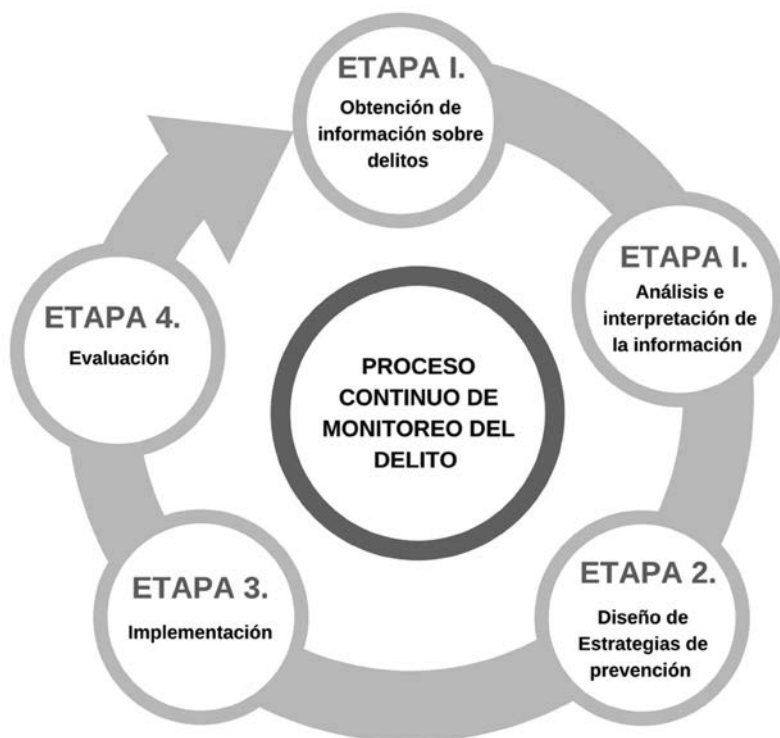
⁶ Para mayor referencia sobre una discusión actual de este tema, así como una selección representativa de los mejores autores contemporáneos, véase Mario Arroyo (comp.) *Prevención del delito*. México: Biblioteca Básica de Seguridad Ciudadana, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, vol. 5, 2014.

que da sustento a la propuesta también tiene como propósito facilitar la explicación del problema delictivo e invitar a poner en contexto la situación particular de cada entidad federativa en un entorno más amplio, utilizando los indicadores y estadísticas como lo que son: instrumentos valiosos para el diseño de políticas públicas.

Para desarrollar una estrategia que disminuya los índices de criminalidad, particularmente los patrimoniales y contra la integridad física a través de programas específicos, es necesario desarrollar un proyecto en cuatro etapas: 1) obtención y análisis de información sobre delitos; 2) diseño de estrategias de prevención y programas; 3) implementación; 4) evaluación.

Ilustración 1

El proceso de prevención del delito



Etapa 1. Acopio y sistematización de información

Un primer paso para la elaboración de programas de prevención del delito es la identificación de las características de las víctimas y de los delitos, con base en una guía de recolección de seis puntos:

Ilustración 2

Estrella de recolección de datos para el análisis criminológico



En general, la información sobre los delitos proviene básicamente de censos de gobierno, estadísticas judiciales, de seguridad pública y de procuración de justicia. El problema con este tipo de datos, además de sus inconsistencias históricas y subregistros, es el hecho de que proporcionan quizá información de las denuncias, de los presuntos delincuentes y el número de procesos administrativos, pero no de las víctimas, objetivo primordial de la prevención. Por ello es necesario recuperar información sobre las características de las víctimas y complementar esta información con la ya existente. Uno de los métodos idóneos para obtener este tipo de información son las encuestas sobre victimización. Otros dos estudios que se requieren son el análisis de averiguaciones previas (o ahora también llamadas carpetas de investigación) y el análisis espacial del delito.

Etapa 2. Diseño de programas

Una vez identificadas la naturaleza y magnitud de los delitos, así como las características de las víctimas, es necesario sistematizar la información precisando las condiciones que favorecen la ocurrencia de un hecho delictivo. El fundamento que guía el diseño de los programas es el descubrimiento realizado por la ecología humana, que logró documentar como las actividades de las personas se desarrollan en función de horarios, días y lugares determinados.

Este razonamiento, en apariencia simple, sirvió para avanzar en la investigación victimológica. El principal aporte fue que al conocer los estilos de vida de las personas se pueden identificar los factores de riesgo que propician la victimización delictiva. La exposición al riesgo de ser víctima varía no solo por las características sociodemográficas de las personas (edad, sexo, lugar de residencia, etcétera), sino por el tipo de rutina cotidiana que mantienen. El tipo de actividades de una persona, de trabajo o recreación, incrementa su exposición a hechos delictivos.

Etapa 3. Implementación

Aunque existen diversos enfoques y técnicas para la reducción del delito, por razones de espacio nos limitamos a sugerir como estrategia operativa, exclusivamente las técnicas de la prevención situacional del delito. Cada una de estas técnicas puede tener variaciones y se eligen en función de la naturaleza o magnitud del delito, o bien de las características de las víctimas u objetivos.

Etapa 4. Evaluación

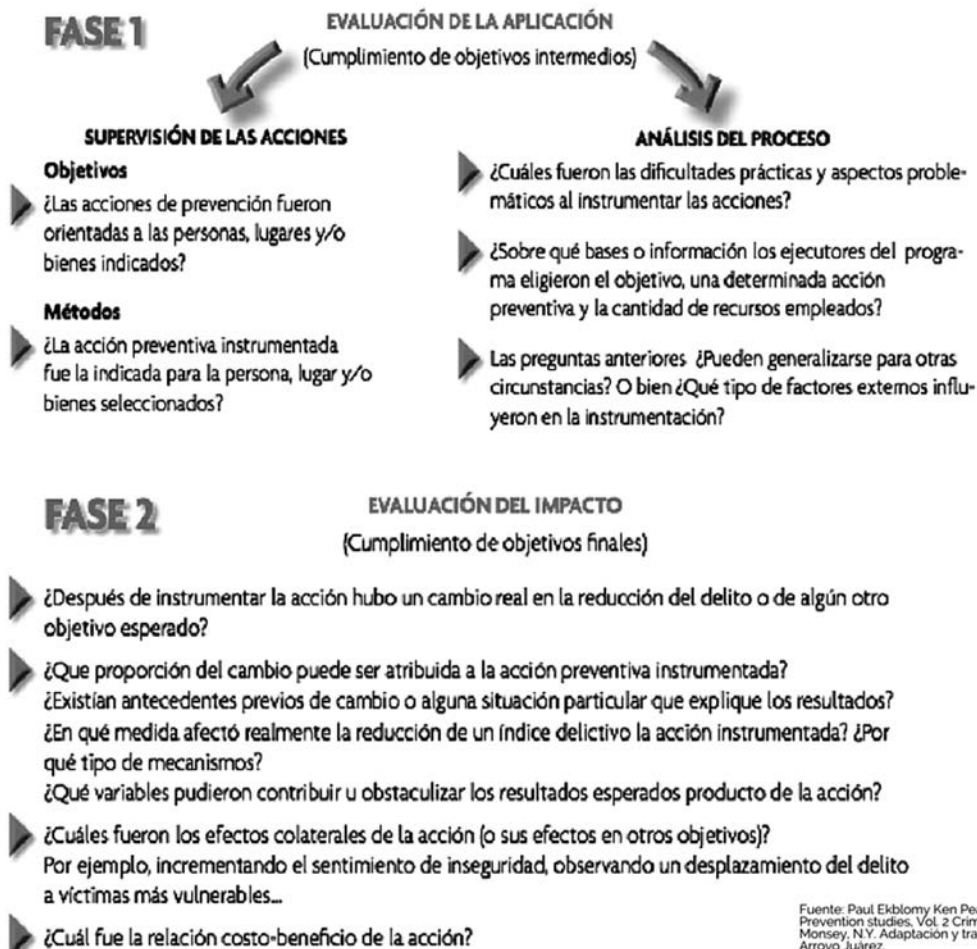
La gran mayoría de los programas de prevención del delito, y en general las políticas públicas, carecen de evaluación. En el mejor de los casos se reducen a evaluaciones de carácter burocrático donde las unidades de medida son básicamente de carácter cuantitativo: número de cursos impartidos, número de asistentes a los cursos, número de folletos, cantidad de *spots* en los medios de comunicación, entre otros. Por esta razón, es necesario generar un método de evaluación específico para cada uno de los programas implementados, el cual permita diseñar estándares de calidad que puedan ser

comparados a lo largo del tiempo, a fin de conocer con precisión si el objetivo propuesto fue alcanzado.

El punto crítico es conocer si los programas han tenido un efecto, por ejemplo, en reducir el número de robos en el área o grupo objetivo del programa. La evaluación tiene como objeto indagar sobre las causas del fracaso o éxito del programa. En los esquemas siguientes se describen las dos áreas básicas de evaluación de un programa para prevención del delito: su aplicación y su impacto.

Ilustración 3

Modelo de evaluación para programas de prevención del delito



Fuente: Paul Ekblom y Ken Peasi
Prevention studies, Vol. 2 Crimin
Monsey, N.Y. Adaptación y tradu
Arroyo Juárez.

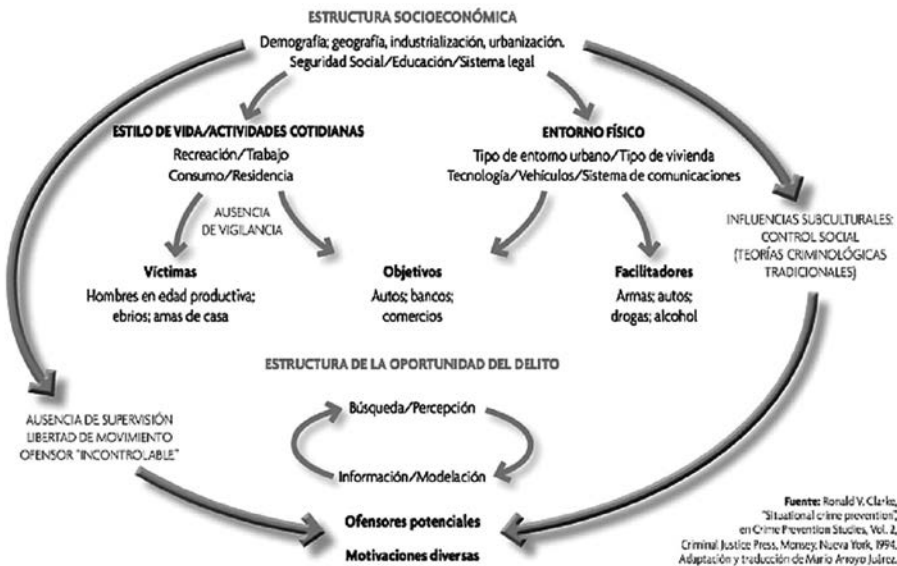
La estructura de la oportunidad delictiva

Lo que queda claro en el proceso de prevención del delito, luego de décadas de investigación y práctica criminológica, es que el delito es multicausal y que en él intervienen diversos factores. También es cierto que la inseguridad tiene un fuerte componente subjetivo, que debe de reducirse para poder diseñar cursos de acción. Los enfoques criminológicos recientes ofrecen soluciones de carácter universal que deben ser adaptados y aplicados a nivel local.

Si se atiende al modelo de la estructura de la oportunidad delictiva, se puede percibir que a mayor grado de complejidad de dicha estructura y sus características, mayor será el número de interacciones y de posibles hechos delictivos.

Ilustración 4

Estructura de la oportunidad delictiva



Esto explicaría, en parte, porqué algunas entidades del país tienen un alto nivel de inseguridad: unas por el número de delitos por cada 100 mil habitantes, otras por el alto nivel de violencia asociado que registran en la

comisión de delitos, y finalmente, por la tasa de homicidios dolosos, uno de los indicadores más precisos para conocer el grado de inseguridad y violencia de una sociedad.

Es cierto que cada uno de los delitos requiere de estrategias diferenciadas, pero la mayoría de la literatura sobre criminología ambiental coincide en que el componente de la oportunidad es crucial para reducir cualquiera de ellos. Como reflexión final de este apartado es importante establecer los diez principios que definen la oportunidad delictiva, y que, por lo tanto, son un buen inicio para reducirla al máximo y lograr comunidades más seguras.⁷

Cuadro 1

Diez principios de la oportunidad delictiva

1. Las oportunidades juegan un papel crucial en la comisión de todos los delitos
2. Las oportunidades delictivas son altamente específicas
3. Las oportunidades delictivas se concentran en tiempo y espacio
4. Las oportunidades dependen del tipo de movimientos cotidianos
5. Un delito genera las oportunidades para otro
6. Algunos bienes ofrecen mayores posibilidades de oportunidades delictivas
7. Cambios sociales y tecnológicos generan nuevas oportunidades delictivas
8. Las oportunidades delictivas pueden ser reducidas
9. reducir las oportunidades nos desplaza generalmente el delito
10. Enfocarse en la reducción de oportunidades puede generar una amplia reducción del delito

La victimización en contexto

Los resultados de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015 (ENVIPE) permiten confirmar algunas tendencias de la victimización e incidencia delictiva en México: 1) la ENVIPE estima 22.8 millones de víctimas de 18 años y más, lo cual representa una tasa de 28 200 víctimas por cada 100 mil habitantes durante 2014, cifra estadísticamente equivalente a la estimada para 2013; 2) la tasa de prevalencia delictiva por cada cien mil habitantes en 2014 fue de 28 200, manteniéndose en niveles similares a

⁷ M. Felson y R. V. Clarke. *Opportunity Makes the Thief. Police research series Paper 98, Policing and reducing crime unit, research, development and statistics directorate.* London: Home Office, 1998.

2013, que registró una tasa de 28 224; 3) la tasa de incidencia delictiva por cada 100 mil habitantes en 2014 fue de 41 655, también manteniéndose en niveles similares a 2013, con una tasa de 41 563; 4) la "cifra negra", es decir el nivel de delitos no denunciados o que no derivaron en averiguación previa, fue de 92.8% a nivel nacional durante 2014, mientras que en 2013 fue de 93.8%.

Un gran hallazgo, sin lugar a dudas, es corroborar que la mayoría de los delitos que ocurren en México son de tipo patrimonial (básicamente robos), lo que abre una oportunidad para delinear políticas públicas basadas en las teorías de la oportunidad delictiva. Un segundo descubrimiento es que existen más delitos en las áreas urbanas que en las rurales, demostrando con ello que la estructura ecológica es un factor decisivo en la explicación de la ocurrencia de delitos y, por lo tanto, en los niveles de victimización.

Un tercer aspecto es el hecho de que la cifra negra u oculta de la delincuencia permanezca constante, lo que revela un hecho crucial: el estancamiento del sistema de seguridad y justicia en México, que a pesar de las reformas legislativas y los cuantiosos recursos económicos registrados en los últimos años, no se han podido reducir los niveles de criminalidad, victimización y porcentaje de no denuncia. Esto pone de manifiesto la necesidad de realizar reformas radicales basadas en evidencias científicas. Adicionalmente, el hecho de que la percepción de inseguridad haya sido estable o incluso aumentado, refleja también la necesidad de establecer cambios sustanciales en las políticas públicas que inciden en este rubro.

Elementos para la comprensión de la criminalidad

El objetivo de este apartado es plantear algunas reflexiones que ayuden a comprender el problema de la delincuencia y su consecuente generación de víctimas, para posteriormente derivar una serie de propuestas que pueden ayudar a reconstruir el marco institucional de la seguridad pública en el corto plazo.

El crecimiento de la criminalidad, medido a través de los delitos denunciados como demuestran las encuestas de victimización, revela que confiar en los sistemas de seguridad, procuración y administración de justicia, como medios exclusivos para combatir el delito, no es una estrategia viable, ni social ni financieramente. Se tienen que buscar alternativas de control social mediante estrategias no penales.

Es evidente que no se puede disociar la problemática de la procuración de justicia del resto de las condiciones sociales. El delito va de la mano con la crisis económica, la falta de oportunidades de educación y empleo. Esta aseveración, sin embargo, explica solo parte del problema ya que la delincuencia organizada y los delitos de cuello blanco, por ejemplo, no obedecen a razones de pobreza sino de lucro; se explican por la búsqueda de ganancias materiales o simbólicas.

Son más las preguntas que las respuestas. ¿Por qué la violencia que estamos presenciando en delitos como robos, extorsiones y secuestros? Por la forma de operar de los delincuentes, muchos de ellos ejerciendo violencia armada, se intuye que no es solo por dinero. Las explicaciones que nos ofrecen la psicología o la psiquiatría se derrumban ante la racionalidad y plena conciencia con la que actúan estos delincuentes.

¿Se obtendrá acaso una explicación usando la categoría sociológica de la frustración social? Esta categoría de análisis se deriva de la teoría criminológica de la anomia que, dadas las condiciones que prevalecen en México, parece aportar explicaciones plausibles. La teoría de la anomia, cuyo representante clásico es Robert K. Merton,⁸ surge en contraposición a la hipótesis que sostiene que las estructuras sociales fallan ante la delincuencia, por la incapacidad de los mecanismos de control social (formales o informales) para restringir las conductas individuales. De ahí que esta teoría trate de indagar las fuentes sociales y culturales de la delincuencia.

Merton encuentra que algunos sistemas sociales ejercen presión sobre ciertas personas para que se inconformen o que no sigan las normas. Según este teórico, los tres axiomas de la cultura moderna son: a) todos deben esforzarse hacia las mismas metas elevadas, ya que están a disposición de todos (de aquí se desprende que en lugar de criticar la estructura social, la crítica se dirija a uno mismo); b) el aparente fracaso coyuntural no es más que una estación de espera hacia el éxito definitivo (de esta forma se preserva la estructura jerárquica de la sociedad, ya que uno se identifica con los que están en la cima de la pirámide social, no con los iguales); c) el verdadero fracaso está en reducir la ambición o renunciar a ella (quien no suscribe los fines culturalmente prescritos: dinero, poder, estatus, etcétera, será menospreciado o excluido).

⁸ Para ampliar el conocimiento sobre la teoría de la anomia se sugiere consultar y comparar el texto original de Robert K. Merton. *Teoría y estructura sociales*. México: FCE, 2002, pp. 212-228.

De acuerdo con esta lógica, la exageración cultural (o idiosincrática) del éxito como meta induce a los individuos a quitar valor a las reglas, normas o leyes, y a distanciarse de ellas en el aspecto emocional. Lo que esto provoca es que sobrevaloren los fines que persiguen individual o socialmente, sin importar los medios que se utilicen para alcanzarlos.

En gran medida esto ocurre cuando el dinero se ha convertido en un valor en sí mismo, más allá que se utilice para comprar artículos de consumo o que se emplee para reforzar el poder, el prestigio o el reconocimiento que de este se deriva. Este análisis fue trabajado por el sociólogo George Simmel: el dinero es algo muy abstracto e impersonal, que como quiera que se adquiera, fraudulenta o institucionalmente, puede usarse para comprar los mismos bienes y servicios.⁹

En este sentido, el delito puede considerarse desde el punto de vista criminológico como un síntoma de disociación entre las aspiraciones culturalmente prescritas y los caminos estructurales para llegar a ellas.¹⁰ Esto significa que los individuos, al no poder alcanzar los fines que les han sido prescritos culturalmente, se frustran en lo individual y la suma de ellos genera una frustración social. ¿Cómo se adaptan los individuos a estas frustraciones individuales y sociales? Según Merton lo hacen de cinco formas diferentes, de las cuales aquí solo destacamos dos.¹¹

La primera forma de adaptación es la conformidad. La estabilidad en una sociedad es la forma de adaptación más común y la más difundida. Por lo general, los individuos en esta categoría aceptan las metas culturales, así como los medios institucionalizados para alcanzarlas. Es la población que no vive de la delincuencia y que por el contrario es la que proporciona las víctimas.

La segunda forma de adaptación se denomina innovación. En este modo de adaptación los individuos utilizan medios no institucionales o legalmente prohibidos, pero con frecuencia eficaces para alcanzar las metas. Esto ocurre cuando los individuos asimilan los fines pero sin interiorizar las normas. En esta categoría se ubica la delincuencia y los delincuentes, a quienes se les denomina innovadores en el sentido de que aceptan las metas sociales (dinero, poder,

⁹ *Ibid.*, p. 214

¹⁰ *Ibid.*, p. 212.

¹¹ las otras tres formas de adaptación que Merton considera son: ritualismo, retraimiento y rebelión.

estatus, etcétera); sin embargo, al no aceptar seguir los cursos normales, atajan o inventan nuevas rutas o medios para llegar a los fines, que por definición suelen ser ilegales.

De acuerdo con la teoría de la anomia, esta adaptación lleva a los individuos que están fuera de la estructura legal a pensar y tratar de construir una estructura social diferente, que se adapte a sus propios valores y normas. Supone el abandono a las normas legales y morales existentes que son consideradas como un obstáculo, algo arbitrario a lo que no se puede tener fidelidad ni otorgarle legitimidad. En este contexto social, virtudes como la honradez o el respeto por la ley se vuelven algo de poco valor, inútil en tanto que no deja ningún tipo de ganancia personal.

Cambios de paradigmas

Poner atención a las teorías del control

Como se mencionó, algunos estudios identifican la ausencia de valores o adhesión a las normas como uno de los principales factores asociados a la ocurrencia de delitos. Sin embargo, las teorías criminológicas que estudian y eventualmente proponen lineamientos de políticas públicas son desplazadas por enfoques de corte punitivo. En este sentido, sería conveniente profundizar más en las llamadas teorías del control de la delincuencia o *Control Theories*.

Este conjunto de teorías asumen que los actos delictivos se producen cuando una relación individual con la sociedad está debilitada o rota. Para explicar esta situación y sus implicaciones en la generación de la delincuencia, analizan e identifican tres características del problema, que a su vez serían también los factores que habría que atender o corregir en caso de que se quieran disminuir los delitos.

La primera característica es la adhesión en una sociedad. Emilio Durkheim afirmaba que “somos seres morales y somos seres sociales”. Esto debe interpretarse en el sentido de que somos seres morales en tanto que tenemos “internalizadas las normas” sociales que, por definición, son compartidas por los miembros de una sociedad. Violar una norma es, por lo tanto, un acto contrario a los deseos y expectativas de la demás gente. Si una persona pasa por encima de los deseos y expectativas de otros –esto es, si no es sensible a la opinión de otros–, entonces no se adhiere a las normas y se siente libre para delinquir.

La segunda característica es el compromiso. La idea del compromiso es que una persona invierte tiempo y energía en sí mismo, o en una cierta actividad social –educándose, trabajando en su negocio, tratando de preservar su reputación, etcétera–. Así, cuando una persona considera la posibilidad de delinquir, debe pensar los costos de esta acción y estar consciente del riesgo que corre de perder todo lo que ha construido. Pero si la persona considera o percibe que no tiene nada que perder, puesto que nada tiene, entonces se abre la posibilidad de abolir el compromiso con la sociedad y no existen más restricciones que le impidan involucrarse en actividades ilícitas.

La tercera característica, clave en las teorías del control, es la interrelación en actividades sociales rutinarias. El “ser alguien”, el tener “algo que hacer” dentro del campo legal y formal es un seguro para evitar el involucramiento en actividades ilícitas. La persona involucrada en actividades sociales legales está sujeta a horarios, fechas, compromisos y planes que comprenden a otros; así que la oportunidad de cometer actos ilegales es poco frecuente.

En resumen, lo que las teorías del control sugieren es que en lugar de enfocarse en la pregunta de por qué los delincuentes delinquen, es más efectivo en el largo plazo, hacerse la pregunta contraria, ¿por qué la gran mayoría de ciudadanos no delinquen?, encontrándose como respuesta que tienen adhesión, compromiso e interrelación consigo mismos y con sus semejantes. Las implicaciones para las políticas públicas son evidentes: se trata de generalizar estas características en las zonas, comunidades o grupos que hoy son afectados por la delincuencia y de fortalecerlas en el conjunto de la sociedad como un dique preventivo contra la delincuencia.

Establecer políticas de atención a víctimas

Otro de los cambios de paradigmas que se tienen que dar con urgencia, es complementar el enfoque de justicia actual –que considera la persecución del delincuente y su eventual castigo como el fin último de la política criminológica–, por un paradigma que ponga en un lugar prioritario la atención a las víctimas de delitos. A pesar de que en varios países los avances en la atención a víctimas son ya una constante, en México, más allá de las reformas que reflejan por fin su inclusión en el texto constitucional, así como la aprobación de algunas leyes federales y estatales en la materia, sigue sin existir una cultura de atención

a víctimas. Continúa pendiente poner en práctica una política victimológica que cubra lo que a nivel internacional se han identificado como necesidades prioritarias de las víctimas: 1) protección; 2) reparación del daño; 3) ser tomado en cuenta por el sistema de seguridad y justicia; 4) información; 5) atención oportuna; 6) asistencia psicosocial.

Adoptar el enfoque ecológico de la delincuencia

Si se toma en cuenta que hay más delitos en las áreas urbanas que en las rurales, es importante considerar como prioritario el enfoque ecológico de la delincuencia. De larga y prolífica trayectoria (sus orígenes se remontan a la denominada primera Escuela de Chicago de principios del siglo XX), este enfoque se ha fortalecido con las aportaciones de otras disciplinas, fundamentalmente con la epidemiología, la geografía y la informática.

Bajo este marco teórico se considera que el delito es pluricausado y el modelo del marco ecológico establece como método de explicación y de intervención cuatro niveles: 1) el individual, que intenta analizar las conductas individuales; 2) el relacional o interpersonal, que permite caracterizar la estructura y el tipo de relación dentro del núcleo de relaciones cercanas o familiares; 3) el local o comunitario, que pretende dotar de sentido, explicar y comprender los estilos de vida en grupos específicos de la población; 4) el social, que intenta analizar y comprender la estructura social, económica, jurídica, política y cultural en que se desarrolla la sociedad.

Una de las principales aportaciones del enfoque ecológico de la delincuencia, inscrito dentro de lo que se conoce como criminología ambiental, es el análisis espacial del delito, también conocido como geografía del delito. Bajo esta óptica, los delitos son un problema social y por lo tanto su distribución a lo largo de un territorio no es una casualidad geográfica.

Para que los delitos ocurran, los delincuentes y sus objetivos –víctimas o propiedades– deben, por un período determinado, coincidir en el mismo lugar. Diversos factores, desde la disponibilidad de objetivos hasta la simple conveniencia geográfica del ofensor, influyen en el lugar donde algunas personas eligen cometer delitos.

Así, un completo conocimiento de dónde y por qué ocurren los delitos permite aumentar las capacidades para su reducción. Los mapas que generan

el análisis espacial del delito aportan al analista y al tomador de decisiones representaciones gráficas para poder orientar recursos y ampliar la efectividad de las acciones. Existen diferentes tipos de mapas delictivos, cada uno de ellos con propósitos diferentes que deben ser construidos en función de las necesidades locales y del tipo de problema que se pretende solucionar.

Impulsar la prevención situacional del delito (PSD)

La PSD forma parte de lo que se ha denominado criminología administrativa. Se desarrolló originalmente en el Reino Unido a principios de la década de los setenta. Surgió en un momento en que el Estado abandonó su papel interventor en la economía y, aunque en menor grado, también en el terreno de la seguridad.

Fue a raíz de estas transformaciones sociales que surgió la idea de que los ciudadanos debían participar en las tareas de prevención del delito, ante la manifiesta incapacidad del Estado para poder brindar de forma adecuada y suficiente el servicio de seguridad. Desde entonces varios gobiernos optaron por un manejo gerencial del delito, es decir reducir costos (delitos) y maximizar beneficios (seguridad).

Implementando la prevención situacional del delito

Según la criminología administrativa, este problema puede ser evitado concibiendo al delito no en términos de “causas” sino como producto de elecciones y decisiones inmediatas hechas por el ofensor. Algunos de los resultados que ha arrojado este tipo de criminología son tres estrategias de prevención denominadas: “teoría de las ventanas rotas”,¹² “policía comunitaria”¹³

¹² El planteamiento original de la teoría de las ventanas rotas fue desarrollado por dos de los criminólogos más reconocidos en Estados Unidos de América, George Kelling y James Q Wilson, en un artículo aparecido en la revista *The Atlantic Monthly*, titulado “Broken Windows: The police and neighborhood safety”. Posteriormente se consolidó como una teoría y se publicó bajo el título de “Fixing Broken Windows”.

¹³ Para un conocimiento más profundo de esta estrategia, se puede consultar el texto de uno de los principales teóricos de la policía comunitaria, Robert Trojanowicz, titulado *Community Policing: How to Get Started*.

y “prevención situacional del delito”.¹⁴ De las tres estrategias quizá la más apropiada para México sea esta última.¹⁵

La premisa básica de la prevención situacional del delito es que requiere la convergencia en tiempo y espacio de un ofensor motivado, de un objetivo adecuado y la ausencia de un guardián capaz. Considerando estos tres elementos sugiere la aplicación de acciones que: a) reduzcan las oportunidades físicas para delinquir; b) incrementen las oportunidades para que el delincuente sea descubierto.

Estas oportunidades se refieren a incrementar las posibilidades de que un ofensor sea visto por alguien susceptible de ejecutar una acción. La policía es el grupo con mayores probabilidades de intervenir “efectivamente”; sin embargo, se sabe que los resultados de esta efectividad no son alentadores: la razón principal es que a pesar de todo, el delito es relativamente un evento raro en una sociedad de 24 horas que ofrece un vasto número de oportunidades para cometer delitos y raras oportunidades de observar uno. La parte operativa de la prevención situacional se despliega utilizando 25 técnicas para reducir las oportunidades en la comisión de un delito.¹⁶

Cuadro 2

Las 25 técnicas de la prevención situacional del delito

Incrementar el esfuerzo	Incrementar los riesgos	Reducir los beneficios	Reducir las provocaciones	Remover excusas
1. Dificultar objetivos	6. Extender la supervisión	11. Esconder objetivos	16. Reducir estrés y frustración	21. Establecer reglas
2. Controlar accesos a las instalaciones	7. Fortalecer la vigilancia natural	12. Remover objetivos	17. Evitar disputas	22. Publicitar reglas
3. Control de salidas	8. Reducir el anonimato	13. Identificar propiedades	18. Reducir estímulos y tentaciones	23. Concientizar sobre riesgos
4. Desvío de ofensores	9. Utilizar a empleados	14. Trastocar mercados ilegales	19. Neutralizar presión de grupo	24. Apoyar el cumplir reglas
5. Control de medios/instrumentos	10. Fortalecer vigilancia formal	15. Nulificar beneficios	20. Desalentar la imitación	25. Controlar drogas/alcohol

Fuente: Ronald V. Clarke y John E Eck. *Crime Analysis for Problem Solvers in 60 small steps*. US Department of Justice. Washington, 2005.

¹⁴ Consúltese el texto de Ronald V. Clarke “Situational Crime Prevention”, en *Crime Prevention Studies*. Nueva York: Criminal Justice Press, Monsey, vol. 2, 1994.

¹⁵ Cabe mencionar que la reducción de los índices delictivos que se han registrado en otras ciudades del mundo se debe a la aplicación conjunta de estas y otras estrategias, por lo que adoptar solo una de ellas necesariamente limitará los resultados que se pretende alcanzar.

¹⁶ Sobre las 25 técnicas, consulte la fuente original: Ronald V. Clarke y John E. Eck. *Crime Analysis for Problem Solvers in 60 small steps*. US Department of Justice, Washington, 2005. Existe una traducción al español bajo el título *Análisis delictivo para la resolución de problemas en 60 pequeños pasos*.

La prevención situacional ha demostrado ser eficaz en la reducción de muchos delitos específicos en lugares determinados, y ha tenido también efectos de difusión benéficos para reducir otros delitos no considerados en la estrategia original. La crítica central que se hace a la prevención situacional del delito, es porque aparentemente desatiende el fenómeno de desplazamiento, enfocándose exclusivamente en el hecho delictivo y olvidándose de las causas que lo generan.¹⁷

Para aquellos que ven el delito como el producto de una predisposición delictiva, el fenómeno del desplazamiento ocurrirá siempre, debido a la dinámica propia de la interacción social. Sin embargo, su eficacia para reducir los índices delictivos la ha convertido en uno de los paradigmas más utilizados. Esta popularidad parte de un hecho concreto: el mayor número de delitos que ocurre es en contra de la propiedad de las personas, y es justo ahí donde la prevención situacional es más efectiva.

El supuesto general es que reduciendo los delitos patrimoniales (que son la gran mayoría), se podrá disminuir la criminalidad. En segundo lugar, que al eliminar este tipo de delitos del sistema de procuración de justicia en su conjunto, se puede orientar a investigar y eventualmente resolver los delitos que, aunque significativamente menores en número, resultan de un impacto social mucho mayor. Es el caso de los delitos en contra de la vida (homicidio), de la salud (delitos relacionados con drogas), de los que atentan contra la libertad (secuestro) y el normal desarrollo psicosexual (violación, abuso sexual).

Conclusiones

En México se ha carecido de una política de atención al delito basada en la investigación científica. La improvisación ha sido la principal característica de las acciones de seguridad pública; a falta de investigaciones científicas, el diseño de políticas se ha orientado por el sentido común y por razones políticas. Por ello es necesario explorar nuevos paradigmas que se adapten a las características culturales, políticas y técnicas de cada comunidad en México.

¹⁷ La prevención situacional del delito de hecho considera que el desplazamiento es una posibilidad tanto teórica como práctica, y ha documentado al menos cinco tipos de desplazamientos: 1) tiempo, 2) lugar, 3) método, 4) tipo y 5) sustitución.

Dentro de un modelo ideal, si se destinan mayores recursos económicos a la investigación en materia de seguridad pública, se pueden generar tres resultados favorables: 1) informar al público; 2) promover conocimientos básicos; 3) orientar políticas y acciones, logrando con ello eventuales mejoras en la seguridad que se traduzcan en un mayor apoyo público que genere a su vez una mayor necesidad de investigación, cerrando el círculo virtuoso con mayores recursos.

Al margen de las estrategias y metodologías que se sugieren en este documento, es necesario fijar una agenda común entre autoridades, ciudadanos y centros académicos para asignar prioridades y continuar realizando investigaciones científicas orientadas a resolver problemas específicos. Sin embargo, hay que tener presente que un problema de justicia social no se le puede resolver con sanciones penales; las acciones que sean tomadas necesitan ser reales y no solo retóricas, porque una vez que los mecanismos de control social pierden eficacia y legitimidad, se abre la posibilidad de una desintegración social, en un estado de anomia. Evitar este escenario depende en gran medida de que cada uno de los actores involucrados manifieste su voluntad, compromiso y recursos para trabajar de forma coordinada e institucional, a fin de mejorar las condiciones de seguridad.

Bibliografía

- ARROYO JUÁREZ, Mario (2014) *Prevención del delito*, México: Biblioteca Básica de Seguridad Ciudadana, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, vol. 5.
- CENTRO INTERNACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD (2010) *Informe Internacional sobre Prevención de la Criminalidad y la Seguridad Cotidiana*, Montreal.
- CLARKE, Ronald V. (1994) "Situational Crime Prevention", en *Crime Prevention Studies*. Nueva York: Criminal Justice Press, Monsey, vol. 2.
- CLARKE, Ronald V. y John E. ECK (2007) *Crime Analysis for Problem Solvers in 60 Small Steps*. Center for Problem-Oriented Policing.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 24 de enero de 2012.
- EKBLOM Paul y Ken PEASE (1994) "Evaluating Crime Prevention" en *Crime Prevention Studies*, vol. 2, Criminal Justice Press. Monsey, Nueva York.

- FELSON, M y R. V. CLARKE (1998) *Opportunity Makes the Thief*. Police research series Paper 98, Policing and reducing crime unit, research, development and statistics directorate. Londres: Home Office.
- ICESI (2010) *Victimización, incidencia y cifra negra en México*, cuaderno número 8. México: Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad.
- (2011) *Análisis de la Séptima Encuesta Nacional de Inseguridad*, cuaderno número 9. México: Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad.
- KELLING, G. L. y J. Q. WILSON (2002) “1982: Broken windows. The police and neighborhood safety”, *Atlantic Monthly* 249 (3): 29-38.
- MERTON, Robert K. *Teoría y estructura sociales*. México: FCE, 2002.
- TROJANOWICZ, Robert y Bonnie BUCQUEROUX (1998) *Community Policing: How to Get Started*. Cincinnati: Anderson Publishing Co., segunda edición.

La participación ciudadana en la seguridad pública. Comentarios

DANTE JAIME HARO REYES¹

Introducción

La inseguridad ciudadana constituye la principal preocupación de los habitantes de México, quienes se sienten acosados por el delito común, en especial por sus expresiones más violentas: homicidios, agresiones, secuestros y violencia doméstica. Esta inseguridad muchas veces ha rebasado la capacidad de respuesta del Estado, sobre todo si tomamos en cuenta los altos índices delictivos, la impunidad y la corrupción, así como el poco impacto de las políticas públicas implementadas para hacer frente al fenómeno criminal, toda vez que dichas políticas son preponderantemente represivas sin contrapeso de verdad preventivo desarrollado desde el ámbito social y no policial.

Datos provenientes de la encuesta 2011 realizada por Latinobarómetro, indican que para los ciudadanos de doce países de América Latina, el problema principal lo constituye la delincuencia, la violencia y las pandillas; mientras que en seis de ellos el problema más significativo corresponde a la insatisfacción de otras necesidades públicas.²

¹ Doctor en Derecho por la Universidad de Heidelberg, Alemania. Profesor investigador en la División de Estudios Jurídicos, del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, de la Universidad de Guadalajara. Investigador nivel II del Sistema Nacional de Investigadores, CONACYT, México. Presidente del Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana de Guadalajara. Correo electrónico: dantejai@hotmail.com

² Marta Lagos y Lucía Dammert. *La seguridad ciudadana. El problema principal de América Latina, Latinobarómetro*, 2012. Consultado en línea en: http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf.

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) señala que 58% de los ciudadanos mencionan a la inseguridad como su principal preocupación y destaca que, durante 2012, en 32% de los hogares por lo menos una persona fue víctima de algún delito. También revela que actualmente existe una tasa promedio de 35 139 delitos cometidos por cada 100 mil habitantes, lo que suma un total de casi 28 millones de delitos, de los cuales 92.1% no fue denunciado; este hecho provoca una percepción de inseguridad del 72.3% en prácticamente en todo el territorio mexicano.³

Entre los estados que destacan porque sus habitantes perciben a su entidad como insegura sobresalen el Estado de México, Guerrero, Morelos y Jalisco, con porcentajes del 90%, 87%, 86% y 75.9%, respectivamente. De aquí que el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018, en su eje “México en Paz”, señale que “a pesar de la transformación que ha vivido México durante las últimas décadas, la seguridad pública es una asignatura pendiente.”⁴

En el estado de Jalisco se tiene una afectación grave a los delitos de alto impacto, ya que estos ocupan el 77.7% de los que se denuncian. En cuanto al secuestro, se sitúa en el lugar número 13° a escala nacional; 17° en homicidios dolosos; 9° en lesiones con arma blanca; 10° en extorsión; 11° en robo sin violencia a transeúnte; 16° en robo con violencia a transeúnte; 14° en robo con violencia a vehículo; 15° en robo sin violencia a vehículo, respectivamente. Aunado a lo anterior, la cifra negra de delitos que no se denuncian es del 84.10%,⁵ y la eficiencia del sistema de justicia penal en la entidad apenas llega al 61.08%,⁶ la cual ha empeorado la situación en la entidad. Del millón y medio de delitos que se calcula se cometen en el estado de Jalisco cada año, más de un millón 300 mil no son denunciados.

En 61% de los casos, esto sucede debido a la desconfianza en la efectividad e imparcialidad de las autoridades. Esa cifra, 61%, es justamente la de jaliscienses que consideran que el estado sencillamente no es seguro.⁷ El período 2007-

³ Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE, 2013), del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabgeneral.aspx?c=33623&s=est>.

⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018, documento oficial para consulta disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013, p. 32.

⁵ Instituto de Estudios Superiores de Occidente. “Así vamos en Jalisco”, 2012.

⁶ *Idem.*

⁷ *Idem.*

2012 ha mostrado una debacle en las estadísticas de seguridad jalisciense. La violencia relacionada con el tráfico de drogas de los grandes cárteles, pero en especial la que tiene que ver con los grupos de narcomenudeo, se ha convertido en tema fundamental.

Según el *Informe Jalisco: más allá de la guerra de las drogas*, el narcomenudeo estaba presente en 48 municipios del estado en 2009 pero, tan sólo en un año, para 2010, la cifra aumentó a 74 municipios.⁸ Paralelamente al crecimiento de este fenómeno, la ola criminal se extendió: doce municipios tuvieron asesinatos relacionados con el tráfico de drogas en 2007, pero en 2011 la cifra alcanzó a 77 municipios. Las “ejecuciones” pasaron de 70 en el estado durante 2007, a 593 en 2010; en 2011 se produjeron más de 600. El 73% de estos crímenes se cometieron en doce municipios, entre los que destacan los pertenecientes a la zona metropolitana de Guadalajara.

Las cifras son elocuentes. En el sexenio, Zapopan pasó de siete a 200 homicidios de este tipo anuales; Guadalajara, de 15 a 153; Tlaquepaque, de tres a 79; Tlajomulco, de seis a 43; Tonalá, de siete a 39; El Salto, de cuatro a 24, etcétera. En términos porcentuales, las ejecuciones en Jalisco aumentaron de 9.6 a 24.2 por cada 100 mil habitantes entre 2007 y 2011: un crecimiento rotundo de 151%.

Tan solo en el área metropolitana de Guadalajara, la segunda más grande en extensión y población del país, reside aproximadamente el 60% de la población total del estado de Jalisco y ahí se llevan a cabo más del 34.18% de los delitos de la entidad.⁹ Así, en el último lustro, varios municipios de Jalisco han agudizado su problemática de inseguridad tanto con delitos comunes como con delitos de alto impacto.

Importancia de que participen los ciudadanos

El sistema político democrático ayuda a que los ciudadanos que integran la comunidad se organicen en condiciones de igualdad para conducir su vida en común por medio de acciones públicas en aras de atender, enfrentar y resolver

⁸ Héctor Aguilar Camín *et al.* *Informe Jalisco: más allá de la guerra de las drogas*. México: Gobierno del Estado de Jalisco/Secretaría de Planeación, 2012.

⁹ Secretaría de Gobernación. Programa Nacional de la Violencia y la Delincuencia. Marzo de 2013.

los asuntos de interés general por medio de su participación por dos vías: 1) la indirecta, que significa la selección de entre los ciudadanos a aquellos que los van a representar en los ámbitos legislativos y actúen por medio de los órganos de la administración pública; 2) la directa, que implica la acción organizada de la ciudadanía para actuar de manera complementaria en la vida pública y en los asuntos de interés general.¹⁰

Entre más exigente sea la ciudadanía, más amplias serán sus expectativas y demandas respecto de la democracia. Antes la sociedad solo exigía que su voto contara; ahora la sociedad demanda un mejor bienestar social y una mayor influencia en la definición de las políticas públicas. En otras palabras, nos encontramos con una evolución de pensamiento, donde la ciudadanía ya no es solo un ente estático dentro de la sociedad, sino una parte más dentro del gobierno que busca tener un entorno de paz. Uno de los mecanismos que ha ido adoptando es la participación de la ciudadanía en el ámbito de la seguridad.

En la actualidad vemos como México se encuentra dentro de una severa crisis de seguridad, donde tomando datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SENSP) encontramos que en enero de 2015 se denunciaron 118 207 delitos, de los cuales 1 287 fueron homicidios dolosos, 89 secuestros y 368 extorsiones.¹¹

Con estas cifras analizamos que, aunque existen leyes e instituciones que se encargan de la seguridad pública, es inevitable volver a replantearse estas políticas, que claramente han fallado, y no dejar que la herramienta de la participación ciudadana sea utilizada como algo meramente político sin alcanzar resultados. Tenemos la certeza que en la medida que los ciudadanos participen proactivamente en la elaboración y evaluación de las políticas públicas de prevención y seguridad, estas serán más eficaces y tendrán mayor impacto por estar respaldadas en una realidad local aportada desde la óptica de los ciudadanos, dando como resultado una mejor prevención por la

¹⁰ Mauricio Merino. *La participación ciudadana en la democracia*, 4. Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática. México: Instituto Federal Electoral, 2001, p. 9.

¹¹ Arturo Ángel. "Enero 2015: Guerrero y Tamaulipas siguen a la cabeza en homicidios y secuestros", revista *Animal Político*, México, 2015. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2015/02/enero-2015-guerrero-y-tamaulipas-siguen-la-cabeza-en-homicidios-y-secuestros>. Fecha de consulta: 14 de julio de 2015.

involucración existente y una mayor posibilidad de evaluar, de dar continuidad a las acciones que han demostrado buenos resultados y exigir resultados a las instituciones de gobierno y, por ende, una mejoría de la problemática de inseguridad del municipio.¹²

Marco histórico

Como marco histórico de la participación ciudadana en temas de seguridad ponemos de ejemplo tres casos señalados por el autor Alfredo Zavaleta, en su libro *La seguridad pública y participación ciudadana en Veracruz: el del Distrito Federal (DF), Jalisco y Querétaro*, en los cuales gracias a una innovación institucional se crearon programas de vigilancia donde la sociedad participaba:¹³

- En 1989, en la Delegación Benito Juárez del DF, los ciudadanos se organizaron en comités vecinales e integraron paquetes de estímulos a policías. Durante el período 1997-2000 se llevó a cabo el programa gubernamental “Una ciudad segura y con justicia”, que fue aplicado en catorce zonas de la ciudad que tenían altas tasas delictivas.
- En Jalisco, en 1994, se creó el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social, el cual mediante la participación civil con el Colectivo Jalisciense Dignidad Ciudadana, tuvo como plan de trabajo: “que los ciudadanos analizaran las causas de la inseguridad, fomentaran la acción preventiva-defensiva y la elaboración de demandas ciudadanas contra la inseguridad, y que estas se convirtieran en políticas públicas”. En 1998, el gobernador Alberto Cárdenas había limitado la participación de las organizaciones civiles en el consejo estatal y en los municipales.

¹² Véase para mayor detalle el proyecto financiado por el CONACYT: “La proactiva participación ciudadana en la formulación, monitoreo y evaluación de políticas públicas de prevención y seguridad en los municipios más conflictivos del Estado de Jalisco”, responsable técnico: Dante Jaime Haro Reyes, profesor investigador titular, Universidad de Guadalajara.

¹³ Alfredo Zavaleta. *La seguridad pública y participación ciudadana en Veracruz*. México: Universidad Veracruzana, 2005, pp. 94-97.

- En Querétaro, durante el período 1994-1997 se llevó a cabo el “Programa de Seguridad y Vigilancia”, donde trabajaban de la mano la Secretaría de Gobierno del Estado, la Dirección de Seguridad Pública y los vecinos de zonas de bajo riesgo que eran parte de los vigilantes desarmados. El municipio y la Dirección de Seguridad Pública se encargaron de la financiación del programa, aunque el objetivo era el autofinanciamiento mediante el pago vecinal. Los ciudadanos en las asambleas de barrios, colonias y zonas habitacionales proponían los vigilantes o aprobaban a los que eran postulados por el ayuntamiento. El programa se deterioró debido a problemas administrativos y conflictos electorales.

Se puede apreciar en estos casos como la sociedad por iniciativa propia se organizó para combatir los índices de violencia que se mostraban, y tomando en cuenta todas las movilizaciones que se estaban dando, trataron de encontrar una solución a la problemática. En algunos casos trabajaron a la par con el gobierno y sus propuestas se convirtieron en políticas públicas. Una situación que resaltó en los tres casos fue que lo político afectó estos programas, cortando el avance de la participación ciudadana en materia de seguridad.

Concepto y modalidades de la participación ciudadana

Para entender que es participación comenzaremos definiéndola. El Diccionario de la Real Academia Española dice que ciudadano es la persona considerada como miembro activo de un Estado, titular de derechos políticos y sometido a sus leyes;¹⁴ también menciona que participación es la acción y efecto de participar, tomar parte de algo.¹⁵ Si utilizamos estos dos conceptos podemos definir que la participación ciudadana es la intervención activa de los ciudadanos y las ciudadanas en aquellos procesos de toma de decisiones públicas, así como para exigir la atención y correcciones a problemáticas individuales, grupales y colectivas.

En el documento “Participación Ciudadana y la figura de Consejos en México” (Secretaría de Seguridad Pública, 2012) se define la participación

¹⁴ Real Academia Española, *Ciudadano*, España, 2015. Disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=ciudadano>. Fecha de consulta: 18 de julio de 2015.

¹⁵ *Idem*.

ciudadana como un proceso social en evolución constante que involucra diversos elementos, tanto en las personas que lo hacen posible, como en el aspecto funcional que lo sustenta.¹⁶

La participación ciudadana en el gobierno la entenderemos como la posibilidad de la sociedad de contribuir e influir en las decisiones gubernamentales que le afectan, sin necesidad de formar parte de la administración pública o de los poderes Legislativo o Judicial.¹⁷ La participación ciudadana se ha entendido recientemente como nuevos mecanismos para combatir la corrupción, así como una mayor participación de la sociedad en la rendición de cuentas y la transparencia, el referéndum, el plebiscito, la consulta ciudadana. Hay que recordar que es igual de importante la participación ciudadana en la seguridad.

La participación ciudadana permite que las personas intervengan en las decisiones públicas, aportando una visión y un conocimiento diferente. En este mismo tema vemos que la parte gubernamental obtiene también beneficios porque ayuda que sus instituciones sean más eficientes y permite que se centren únicamente en el interés público, resultando en generación de confianza, consenso y hasta legitimidad dentro de estas ramas de gobierno.

Modalidades de la participación ciudadana

Se pueden distinguir dos modalidades de participación: por un lado, aquella que es impulsada desde la ley y que se materializa en la constitución de consejos o comités basados en la capacidad de representación territorial; por otro, la participación espontánea de individuos en el seno de organismos no gubernamentales y otras agrupaciones de la sociedad civil (las manifestaciones masivas, marchas, mítines, plantones, incluso policías comunitarias).¹⁸

Se entiende que los sujetos autónomos frente al gobierno se distinguen en dos actores: individuales, participan por medios institucionales o no

¹⁶ Dirección General de Prevención del Delito y Participación Ciudadana de la SSP. *Participación ciudadana y la figura de consejos en México*. México: Secretaría de Seguridad Pública Federal, 2012, p. 7.

¹⁷ Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción. *Participación Ciudadana... ¿Para Qué? Hacia una política de participación ciudadana en el Gobierno Federal*. México: Secretaría de la Función Pública, 2008, p. 5.

¹⁸ Álvaro José Suárez Garza. *Seguridad pública y participación ciudadana: un estudio acerca de la participación ciudadana y su impacto en la seguridad pública en México*. México: Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, 2011, p. 25.

institucionales que suelen actuar en casos específicos que los afectan directamente; o colectivos, que son las agrupaciones de personas o de instituciones en torno a intereses en común. Estos dos actores de maneras diferentes manifiestan su poder de participación en los asuntos de gobierno.

María Teresa Rentería hace referencia a la clasificación de Serra Vázquez sobre la participación ciudadana, agregando algunas otras categorías que se relacionan con el capital social, como las características de la participación y los valores en los que se apoya. De los resultados obtenidos construye el siguiente cuadro:¹⁹

Tipos de participación	Capital social Características	Valores	Resultados
Espontánea (formal o informal)	No hay claridad en los objetivos, relación casual y/o muy débil entre los participantes. Indiferencia	Vagos deseos de “hacer algo” por la sociedad. Participación aleatoria o casual	Nulos
Mecánica (formal o informal)	Reproducción de los mismos modelos. Relación débil entre los participantes. Postura acrítica	Seguridad personal. Imposición del propio punto de vista	Escasos
Reflexiva (formal o informal)	Claridad en los objetivos. Interrelación fuerte de los miembros. Actitud crítica	Solidaridad respeto, apertura	Notables. Impacto positivo en el territorio
Creativa (formal o informal)	Claridad de objetivos. Horizontes amplios. Propuestas nuevas, propuestas coherentes e inclusivas	Bien común, respeto, diálogo, consenso	Sobresalientes. Impacto positivo en el territorio. Incidencia benéfica en los niveles de bienestar

Si se toma en cuenta el cuadro, podemos mencionar que las formas de participación reflexiva y creativa son las que más sobresalen, porque los ciudadanos comparten un mismo objetivo y propuestas, con los mismos valores, sin dejar que se confundan, como el respeto y el bien común. Su interés es benéfico para toda la sociedad; tienen más probabilidades de alcanzar los

¹⁹ María Teresa Rentería Rodríguez. “Tipos y modos de la participación ciudadana en los procesos de ordenación del territorio. Dos casos para su ilustración”, en Aguilar Robledo *et al.* *Ordenamiento territorial y participación social: problemas y posibilidades*. México: Instituto Nacional de Ecología, 2012, p. 452.

resultados propuestos por ellos mismos y logran un gran impacto en las políticas de gobierno.

La participación ciudadana en seguridad pública

El problema de seguridad pública es uno de los principales retos de la comunidad, cuya solución requiere de una estrecha vinculación entre las autoridades y la sociedad.²⁰ Como resultado de la democratización que se ha dado en el país, se ha permitido la incorporación de una visión plural que concibe a la seguridad como una construcción entre ciudadanos y gobierno;²¹ esto en contraste con la antigua creencia tradicional sobre el Estado como acreedor del monopolio legítimo de la fuerza, con la facultad de hacer lo que quisiera sin consultar y sin importar los resultados. Desde hace pocos años la tendencia ha cambiado: ahora las políticas públicas sobre seguridad tienen como punto importante la necesidad de los individuos, preocupándose por su bienestar y la protección de las políticas públicas.

La seguridad se entiende ahora como la protección del ciudadano y de la democracia por parte del Estado, con la cooperación y el compromiso de la sociedad en general;²² permitiendo que el modelo de seguridad pública esté orientado a la seguridad ciudadana, donde la persona es el eje central de las políticas. Se sabe que en México se han vivido tiempos difíciles debido a la inseguridad ocasionada por diversos motivos, pero las que más destacan son las organizaciones criminales que abundan dentro del territorio nacional, la victimización aumenta y a diario aparecen nuevas formas de criminalidad cada vez más organizadas y sofisticadas. Esta situación demanda una gran capacidad de reacción coordinada entre el gobierno y la sociedad.²³

²⁰ Comisión de Difusión y Participación Ciudadana. “Seguimiento y Evaluación de Mecanismos de Participación Ciudadana en Seguridad Pública en el Estado de Jalisco”. Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social del Estado de Jalisco. México, 2011, p. 2.

²¹ Marco Pablo Moloeznik. “Retos y perspectivas de la seguridad ciudadana”, en Munguía Cardona *et al.* *Simposio: Retos de la seguridad ciudadana y el mando único en Jalisco. Memorias*. México: Universidad de Guadalajara, 2013, p. 125.

²² Martín Gabriel Barrón Cruz. “Seguridad en México: un largo y sinuoso camino”, en Marco Pablo Moloeznik *et al.* *Seguridad ciudadana dimensiones, retos y algunos temas selectos*. México: Universidad de Guadalajara, 2011, p. 61.

²³ María de la Luz Lima Malvido. “Un nuevo paradigma: la participación ciudadana en la seguridad pública”, en Peñaloza *et al.* *Los desafíos de la seguridad pública en México*. México: PGR, UNAM, 2002, p. 170.

La delincuencia es resultado de un problema mayor que padece el orden social y que debe ser entendido de manera integral. La seguridad pública no puede manejarse como algo exclusivo del índice delictivo, porque el número de delitos que se cometen a diario en una ciudad indican las condiciones en que se encuentra el entorno social: la pobreza, falta de cultura de legalidad, entre otros. La participación de la ciudadanía se ha vuelto esencial en los procesos de seguridad, ya que contribuye a fortalecer una actitud preventiva, de denuncia ciudadana y da mayor cohesión social frente a las redes delictivas y a la impunidad imperante. Así, en un futuro se logrará desarrollar un eficaz sistema de vigilancia y mantenimiento.²⁴

Aunque en algunos casos esta herramienta, que ha tomado gran importancia en el papel de las políticas sobre seguridad, se ha empleado como mecanismo de control electoral porque los gobernantes lo han utilizado como medio de legitimación de sus políticas públicas, para alcanzar los objetivos deseados, se debe de tener el apoyo y la voluntad política de los gobernantes para inaugurar mecanismos participativos dentro de los ámbitos de gobierno.²⁵ El objetivo es lograr que la seguridad ciudadana sea entendida como la búsqueda del bien común, que es el resultado de la acción de los diversos órganos del Estado y también de los distintos sectores de la sociedad, como política pública que tiene como punto fundamental la participación ciudadana,²⁶ sea esta organizada o no.

Marco jurídico de la participación ciudadana en la seguridad

A partir de la Convención de la Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en diciembre de 2000, en Palermo (Italia), la comunidad internacional demostró la voluntad política de abordar un problema mundial con una reacción global. Hacen mención de la importancia de la sociedad civil para el mantenimiento de la paz dentro de los territorios como medidas contra la corrupción de los sistemas de gobierno.

²⁴ Eduardo Perero Van Hove. *Participación ciudadana*. España: Green Cross, 2011, p. 245.

²⁵ Alberto Overa Rivera *et al.* *Los consejos ciudadanos de seguridad: diagnóstico y guía de operación*. México: Secretariado del Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2012, p. 29.

²⁶ Martín Gabriel Barrón Cruz, *op. cit.*, p. 62.

Analizan el tema de la prevención, donde los Estados podrán formular proyectos nacionales, promover prácticas y políticas para la prevención de la delincuencia organizada transnacional, fortaleciendo la cooperación entre autoridades y las entidades privadas, promoviendo normas y procedimientos para asegurar su integridad. Asimismo, tendrán la tarea de sensibilizar a la opinión pública sobre la gravedad de la delincuencia organizada y su amenaza, al difundir la información por los medios de comunicación y adoptando medidas donde la sociedad participe en la prevención y combate a la delincuencia, la cual inició en México el 29 de septiembre de 2003.²⁷

La Declaración del Milenio, aprobada por los jefes de Estado reunidos en las Naciones Unidas en septiembre de 2000, afirma que los hombres y las mujeres tienen derecho a vivir su vida y a criar a sus hijos con dignidad y libres del hambre y del temor a la violencia, la opresión o la injusticia.²⁸

En México la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública de 1996 (antes de ser reformada), en sus artículos 49, 50 y 51, mencionaba que la participación de la sociedad se limitaba a opinar, sugerir, monitorear y denunciar. Con la creación de la Secretaría de Seguridad Pública en 2000 (hasta su disolución en 2013), se possibilitó la participación ciudadana bajo el control de los poderes federal y los estatales, con el “Programa Ojo Ciudadano”.²⁹

El marco jurídico actual del sistema de participaciones en México³⁰ es el siguiente:

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

Artículo 21. La seguridad pública es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que comprende

²⁷ Óscar Uribe Benítez. *La Convención de Palermo*. México: Centro de Estudios de Derecho e Investigación Parlamentaria, Serie Azul, Temas Internacionales, 2010, p. 29.

²⁸ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. Organización de las Naciones Unidas. Estados Unidos, 2004, p. 3.

²⁹ Alfredo Zavaleta, *op. cit.*, p. 92.

³⁰ María Esther Avelar Álvarez *et al.* “Marco jurídico del sistema de participación ciudadana en seguridad pública”, en José Luis Munguía Cardona *et al.* (coords.) *Memorias del simposio: Retos de la seguridad ciudadana y el mando único policial en Jalisco*. México: Universidad de Guadalajara, 2013, pp. 205-252.

la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva.³¹

- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*

Artículo 27. A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos: X [...] promover la activa participación ciudadana, salvo en materia electoral; favorecer las condiciones que permitan la construcción de acuerdos políticos y consensos sociales; XX [...] fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común; promover y facilitar la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones en materia de seguridad pública.³²

- *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*

Artículo 2. El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y las conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.³³

Artículo 7. [...] las instituciones de Seguridad Pública de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta ley, deberán coordinarse para:
XIII. Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito.³⁴

³¹ H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>. Fecha de consulta: 23 de julio de 2015.

³² Diario Oficial de la Federación, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013. Fecha de consulta: 23 de julio de 2015.

³³ H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados. *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>. Fecha de consulta: 27 de julio de 2015.

³⁴ *Ibid.*, p. 3.

Artículo 16. Son comisiones permanentes del Consejo Nacional, las siguientes: III. De Prevención del Delito y Participación Ciudadana.³⁵

Artículo 17. El secretariado ejecutivo es el órgano operativo del sistema y gozará de autonomía técnica, de gestión y presupuestal. Contará con los centros nacionales de Información, de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, así como de Certificación y Acreditación.

Artículo 20. El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana tendrá como principales atribuciones: I) Proponer al consejo nacional lineamientos de prevención social del delito, a través del diseño transversal de políticas de prevención, cuyas acciones tendrán el carácter de permanentes y estratégicas. II) Promover la cultura de la paz, la legalidad, el respeto a los derechos humanos, la participación ciudadana y una vida libre de violencia. III) Emitir opiniones y recomendaciones, dar seguimiento y evaluar los programas implementados por las instituciones de seguridad pública, en los tres órdenes de gobierno para: a) prevenir la violencia infantil y juvenil b) promover la erradicación de la violencia especialmente la ejercida contra niñas, niños, jóvenes, mujeres, indígenas, adultos mayores, dentro y fuera del seno familiar; c) prevenir la violencia generada por el uso de armas, el abuso de drogas y alcohol, y d) garantizar la atención integral a las víctimas. IV) Realizar, por sí o por terceros, estudios sobre las causas estructurales del delito, su distribución geodelictiva, estadísticas de conductas ilícitas no denunciadas, tendencias históricas y patrones de comportamiento que permitan actualizar y perfeccionar la política criminal y de seguridad pública nacional. V) Realizar, por sí o por terceros, encuestas victimológicas, de fenómenos delictivos y otras que coadyuven a la prevención del delito. VI) Promover la inclusión de contenidos relativos a la prevención del delito en los programas educativos, de salud, de desarrollo social y en general en los diversos programas de las dependencias y entidades federales, así como colaborar con los estados, el Distrito Federal y los municipios en esta misma materia. VII) Organizar seminarios, conferencias y ponencias sobre prevención social del delito.

³⁵ *Ibid.*, p. 7.

VIII) Coordinarse con otras instancias competentes en la materia para el ejercicio de sus funciones. IX) Promover la participación ciudadana para el fortalecimiento del sistema en los términos de esta ley. X) Las demás que establezcan otras disposiciones, el consejo nacional y su presidente.³⁶

Artículo 25. Son funciones de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia: [...] XIII. Impulsar las acciones necesarias para promover la denuncia de los delitos y la participación de la comunidad en las actividades de procuración de justicia.

Artículo 128. El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana establecerá mecanismos eficaces para que la sociedad participe en el seguimiento, evaluación y supervisión del sistema, en los términos de esta ley y demás ordenamientos aplicables. Dicha participación se realizará en coadyuvancia y corresponsabilidad con las autoridades, a través de: I) La comunidad, tenga o no estructura organizativa, y II) La sociedad civil organizada.

Artículo 129. El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana impulsará las acciones necesarias para que la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios establezcan un servicio para la localización de personas y bienes, que promueva la colaboración y participación ciudadana.³⁷

Artículo 130. El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana promoverá que la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios establezcan un servicio de comunicación que reciba los reportes de la comunidad, sobre las emergencias, faltas y delitos de que tenga conocimiento.

Artículo 131. Para mejorar el servicio de seguridad pública, las instancias de coordinación que prevé esta ley promoverán la participación de la comunidad a través de las siguientes acciones: I) Participar en la evaluación de las políticas y de las instituciones de seguridad pública. II) Opinar sobre políticas en materia de seguridad pública. III) Sugerir

³⁶ *Ibid.*, p. 10.

³⁷ *Idem.*

medidas específicas y acciones concretas para esta función. IV) Realizar labores de seguimiento. V) Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los integrantes de las instituciones. VI) Realizar denuncias o quejas sobre irregularidades. VII) Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de seguridad pública.

Artículo 132. El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana promoverá que las instituciones de seguridad pública cuenten con una entidad de consulta y participación de la comunidad, para alcanzar los propósitos del artículo anterior.

Artículo 133. El Centro Nacional de Información deberá proporcionar la información necesaria y conducente para el desarrollo de las actividades en materia de participación ciudadana.³⁸

En cada uno de los 31 estados y el Distrito Federal se habla sobre la participación ciudadana en la seguridad, en las leyes de seguridad pública, donde 25 estados prevén el Consejo o Comité Estatal de Consulta y Participación Ciudadana, seis estados tienen consejos o comités regionales de participación ciudadana, 19 estados se organizan en consejos o comités municipales de participación ciudadana, tres estados cuentan con consejos vecinales, cinco estados prevén el Centro Estatal de Prevención del Delito y diez estados prevén las unidades de Consulta y de Participación Ciudadana.

Consejos ciudadanos de seguridad

Los organismos institucionales de participación ciudadana sobre la seguridad dentro de las estructuras gubernamentales (la mayoría promovidos por el mismo Estado, y a pesar de sus problemas de legitimidad debido a los movimientos sociales que continuamente se han visto reprimidos por parte del gobierno) funcionan y tienen convocatoria puesto que acuden las

³⁸ *Idem.*

organizaciones, las comunidades, los académicos y también los ciudadanos no organizados.³⁹

En el caso particular, los observatorios especializados en seguridad en México recibieron un importante impulso a partir de la grave crisis de inseguridad en la administración 2006-2012, ya que en la firma del Acuerdo Nacional para la Seguridad, la Justicia y la Legalidad en 2008, una de las cláusulas implicaba la creación de un observatorio ciudadano, plural, representativo de los distintos sectores de la sociedad y que incluyera a estudiosos del tema de seguridad y justicia, contando así con reconocimiento y liderazgo social.⁴⁰

Los objetivos principales de estos consejos es que a través de la consulta, la discusión y la toma de acuerdos se aporten e incluyan perspectivas, experiencias, intereses o necesidades de los expertos y de los beneficiarios de las políticas y programas gubernamentales. En otras palabras, se promueve el diálogo, el intercambio de ideas entre los diferentes miembros u oyentes que conlleva a la creación de una agenda construida bajo una misma visión y donde se da el consenso para llevarla a cabo.

Así, podemos observar que, de acuerdo con la legislación de cada uno de los estados, se ha dado la creación de los diferentes consejos consultivos de participación ciudadana en relación con la seguridad pública a nivel estatal. Poco a poco se han ido implementando las acciones necesarias para el surgimiento de cada uno de estos consejos, pero es necesario hacer un análisis más profundo para ver si los resultados que obtiene cada uno de estos de verdad ocasionan que haya un claro descenso de la violencia.

En 2014 el Instituto para la Seguridad y la Democracia inició un mapeo de observatorios de seguridad en México: detectaron el incremento masivo de los diferentes observatorios asociados a la seguridad. Desgraciadamente, las crecientes cifras se ven comprometidas por la falta de información acerca de cómo operan estos observatorios, los productos que generan y, particularmente, el impacto que tienen. La evidencia empírica sugiere que un considerable número de estos mecanismos pueden ser catalogados como

³⁹ Yolanda Aguirre García. "La calidad de la participación en los consejos consultivos, observaciones sobre dos casos mexicanos". Ponencia presentada en el 2º Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, 2014, p. 3.

⁴⁰ Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, Espacios Públicos, 2008. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67611217017>. Fecha de consulta: 28 de julio de 2015.

“elefantes blancos”, que requieren de una inversión onerosa y que en la realidad tienen mínimo o nulo resultado práctico.⁴¹ Esto no quiere decir que todos los consejos u observatorios sean inservibles, sino que falta también que la sociedad deje de mostrar apatía hacia la participación en materia de seguridad y empiece a coadyuvar con el gobierno para mejorar la situación que se muestra en el país.

Comentarios finales

Sin duda es necesario una mayor participación ciudadana en la esfera de la seguridad, con el convencimiento que con la colaboración entre gobiernos y ciudadanos pueden lograrse soluciones eficaces y duraderas. Modificar en el imaginario de las instituciones y la ciudadanía el anquilosado concepto de seguridad pública que percibe a la seguridad como un fin en sí mismo (basado en el orden y el control social impuesto desde el poder público), por un concepto de seguridad ciudadana renovador e incluyente que parte de la premisa de que la seguridad es un constructo social indispensable para el ejercicio de los derechos y las libertades ciudadanas.

Es indispensable retomar la confianza perdida de los ciudadanos hacia las instituciones mediante el trabajo conjunto basado en la reciprocidad y el diálogo, a fin de construir lazos de comunicación y colaboración mutua en el diseño, implementación, ejecución y evaluación de las políticas gubernamentales. Esta transformada relación requiere, además, de ciudadanos comprometidos y suficientemente informados respecto del importante papel que desempeñan en el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, al fungir como agentes de cambio y contrapeso en la esfera de las decisiones públicas y como promotores sociales en sus comunidades para contribuir a una visión compartida de la seguridad y el espacio público.

Es menester cambiar la percepción de la sociedad en general sobre los temas de seguridad; se debe contrarrestar esa apatía hacia la participación

⁴¹ Alejandro Espíritu Guerra. “Observatorios de seguridad en México: ¿elefantes blancos?”, en *Animal Político*, 30 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-seguridad-180/2014/06/30/observatorios-de-seguridad-en-mexico-elefantes-blancos>. Fecha de consulta: 27 de julio de 2015.

que se suele encontrar en la ciudadanía, invitándolos a que se sumen para la creación de políticas de prevención.

Es importante que las pocas experiencias de participación ciudadana no carezcan de continuidad y apoyo gubernamental para una mayor efectividad en la prevención del delito. Por ello, es fundamental romper la resistencia de la autoridad para analizar nuevos enfoques, principalmente de prevención por considerarse estrategias blandas, y al mismo tiempo impulsar con determinación la participación de la sociedad, venciendo las barreras del desinterés de los problemas sociales, miedo, represalias o desconfianza en la autoridad, para evitar que en los programas ya existentes la participación ciudadana sea desorganizada, inestable.

Debido a la creciente violencia criminal que ha aquejado al país en los últimos años, por la política gubernamental muchas veces equivocada, consideramos firmemente que la participación de la ciudadanía juega un papel primordial en materia de seguridad pública. En definitiva, la vinculación de la sociedad civil en temas de seguridad es determinante en esta lucha por la prevención de la criminalidad.

Sin duda estamos convencidos que la participación ciudadana constituye un elemento esencial para generar políticas públicas que propicien una mejora en las condiciones de seguridad pública. Estas deben ser fortalecidas con el fomento, la difusión y la concientización de los valores cívicos; es un acto de democracia donde la sociedad y el gobierno suman ideas y esfuerzos, pero sobre todo voluntades en la búsqueda de acciones que propicien condiciones de mejora en materia de seguridad y fortalezcan la percepción que de la seguridad tiene la sociedad.

Fuentes de información

- Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, Espacios Públicos, 2008. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67611217017>.
- AGUILAR CAMÍN, Héctor *et al.* (2012) *Informe Jalisco: Más allá de la guerra de las drogas*. México: Gobierno del Estado de Jalisco/Secretaría de Planeación.
- AGUIRRE GARCÍA, Yolanda (2014) “La calidad de la participación en los consejos consultivos, observaciones sobre dos casos mexicanos”. Ponencia presentada en el 2º Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de

Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México.

- ÁNGEL, Arturo (2015) “Enero 2015: Guerrero y Tamaulipas siguen a la cabeza en homicidios y secuestros”, Revista *Animal Político*, México. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2015/02/enero-2015-guerrero-y-tamaulipas-siguen-la-cabeza-en-homicidios-y-secuestros/>.
- AVELAR ÁLVAREZ, María Esther *et al.* (2013) “Marco jurídico del sistema de participación ciudadana en seguridad pública”, en Munguía Cardona *et al. Simposio: retos de la seguridad ciudadana y el mando único en Jalisco*. Memorias. México: Universidad de Guadalajara.
- AZAOLA, Elena (2012) “El Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad”. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-92742012000300011&lng=es&tlng=es.
- BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel (2011) “Seguridad en México: un largo y sinuoso camino”, en Pablo Moloeznik *et al. Seguridad ciudadana, dimensiones, retos y algunos temas selectos*. México: Universidad de Guadalajara.
- COMISIÓN DE DIFUSIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA (2011) *Seguimiento y Evaluación de Mecanismos de Participación Ciudadana en Seguridad Pública en el Estado de Jalisco*. Guadalajara: Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social del Estado de Jalisco, México.
- COMISIÓN INTERSECRETARIAL PARA LA TRANSPARENCIA Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN (2008) *Participación ciudadana... ¿Para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el Gobierno Federal*. México: Secretaría de la Función Pública.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013.
- DIRECCIÓN GENERAL DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA (2012) *Participación ciudadana y la figura de consejos en México*. México: Secretaría de Seguridad Pública Federal.
- ESPÍRITU GUERRA, Alejandro (2014) “Observatorios de seguridad en México: ¿elefantes blancos?”, *Animal Político*, 30 de junio. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-seguridad-180/2014/06/30/observatorios-de-seguridad-en-mexico-elefantes-blancos/>.

- Sicilia, Javier. *Excélsior*. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/topico/javier-sicilia>.
- FÖHRIG, Alberto (2006) “Action Research Project: conclusiones para el caso argentino”, en *Latin American Program Special Report*. Estados Unidos: Woodrow Wilson International Center For Scholars.
- H. CONGRESO DE LA UNIÓN / Cámara de Diputados. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/html/1.htm>.
- *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>.
- MERINO, Mauricio (2001) *La participación ciudadana en la democracia*, 4. México: Instituto Federal Electoral. Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática.
- MICHOACÁN EN VILO (2014) “Reconocen en el Senado regulación de autodefensas en Michoacán”, en *Excélsior Especiales*. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/05/11/958733>.
- MOLOEZNİK, Marcos Pablo (2013) “Retos y perspectivas de la seguridad ciudadana”, en J. L. Munguía Cardona et al. *Simposio: Retos de la seguridad ciudadana y el mando único policial en Jalisco*. Memorias. México: Universidad de Guadalajara.
- LIMA MALVIDO, María de la Luz (2002) “Un nuevo paradigma: la participación ciudadana en la seguridad pública”, en P. J. Peñalosa y M. A. Garza *Los desafíos de la seguridad pública en México*. México: PGR / UNAM.
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAD CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (2004) *Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. Estados Unidos: Organización de las Naciones Unidas.
- OLVERA RIVERA, Alberto et al. (2012) *Los consejos ciudadanos de seguridad. Diagnóstico y guía de operación*. México: Secretariado del Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- PACHECO, Roberto José (2015) “Diputados avalan ley de desapariciones y reformas al Código Penal”, en *Excélsior*, 30 de abril. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/04/30/1021715>.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2015) *Ciudadano*. Disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=ciudadano>.

- *Participación*. Disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=participacion>.
- REDACCIÓN ANIMAL POLÍTICO (2014) “Estos son los 10 puntos que anunció Peña Nieto en respuesta al caso Ayotzinapa”, 28 de noviembre. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2014/11/pena-nieto-acuerdo-seguridad-comision-anuncio-mensaje-palacio-nacional/>.
- RENTERÍA RODRÍGUEZ, María Teresa (2012) “Tipos y modos de la participación ciudadana en los procesos de ordenación del territorio: Dos casos para su ilustración”, en M. Aguilar Robledo *et al.*, *Ordenamiento territorial y participación social: problemas y posibilidades*. México: Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
- RUIZ SÁNCHEZ, Rosana (2013) “Introducción”, en J. L. Munguía Cardona *et al.* *Simpósio: Retos de la seguridad ciudadana y el mando único policial en Jalisco*. Memorias. México: Universidad de Guadalajara.
- Sección Estados, “Radiografía autodefensas”, *El Universal*. Disponible en: http://archivo.eluniversal.com.mx/graficos/graficosanimados13/EU-Radiografia-Autodefensa/mapa_mexico.html#.
- SOLÍS, Leslie (2015) “Victimización en México”, *México Evalúa*, 27 de abril. Disponible en: <http://mexicoevalua.org/2015/04/victimizacion-en-mexico/>.
- SUÁREZ GARZA, Álvaro José (2011) *Seguridad pública y participación ciudadana: un estudio acerca de la participación ciudadana y su impacto en la seguridad pública en México*. México: Universidad Autónoma de Nuevo León / Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- URIBE BENÍTEZ, Óscar (2010) *La Convención de Palermo, Serie Azul Temas Internacionales*. México: Centro de Estudios de Derecho e Investigación Parlamentaria.
- PERERO VAN HOVE, Eduardo (2011) *Participación ciudadana*. España: Green Cross.
- ZAVALETA, Alfredo (2005) *La seguridad pública y participación ciudadana en Veracruz*, México: Universidad Veracruzana.

Trata y tráfico de personas en Latinoamérica: dilemas y desafíos

MARÍA ANTONIA CHÁVEZ GUTIÉRREZ¹

La trata de personas en el mundo

El concepto de la trata de personas se define como un proceso criminal complejo a escala global, con fines económicos, de abuso de poder, catalogado como una forma de esclavitud moderna y que produce graves afectaciones sociales. Implica un entramado complejo de múltiples delitos que lo convierten en delitos de lesa humanidad, transnacional y nacional, relacionado con el crimen organizado o de actores individuales, con trabajos forzados y atañidos a la esclavitud.

La complejidad y dinamismo de la trata de personas se refleja en la injerencia de múltiples actores y factores sociales, económicos, políticos, culturales, jurídicos, de salud, e implica diversos delitos. En la trata de personas se refleja la reiterada violación u omisión de los derechos humanos y se le encuentra permanentemente asociada a los débiles sistemas de procuración y administración de justicia, con la enraizada corrupción e impunidad. También está relacionada con la migración ilegal, la explotación sexual, la esclavitud y prácticas análogas a la esclavitud, el trabajo forzoso, por deudas, entre otras violencias, abusos, maltratos y crímenes, sucesos que se han agudizado en los últimos diez años a raíz de la expansión del capitalismo neoliberal.

¹ Licenciada en Psicología, maestra en Psicología Educativa, doctora en Educación Superior por la Universidad de Guadalajara. Profesora investigadora titular C en la Universidad de Guadalajara. Consultora en temas de género, infancia y trata de personas. Realiza investigaciones en la línea de derechos humanos, desarrollo social, género, infancia y trata de personas. Correo electrónico: chavezantonia@hotmail.com.

Aun cuando son diferentes las formas y modalidades de la trata de personas,² la que generalmente sale más a la luz es la de explotación sexual relacionada con la prostitución y que se identifica en notable aumento en diferentes países de Europa y Latinoamérica.

Para los fines de este trabajo, se entiende por trata de personas³ la acción u omisión dolosa de una o varias personas para explotar a una o más personas y someterlas a la esclavitud, la servidumbre, la prostitución ajena y otras formas de explotación sexual, el trabajo o los servicios forzados, la mendicidad forzosa, la adopción ilegal, la utilización de menores de 18 años en delitos, el

² Para el caso de México, la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a Víctimas de estos delitos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2012, en el capítulo II, artículo 10, establece que los delitos en materia de trata de personas son los siguientes:

Artículo 10. Toda acción u omisión dolosa de una o varias personas para captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación se le impondrá de 5 a 15 años de prisión y de un mil a veinte mil días multa, sin perjuicio de las sanciones que correspondan para cada uno de los delitos cometidos, previstos y sancionados en esta Ley y en los códigos penales correspondientes.

Se entenderá por explotación de una persona a:

- I. La esclavitud, de conformidad con el artículo 11 de la presente ley.
- II. La condición de siervo, de conformidad con el artículo 12 de la presente ley.
- III. La prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, en los términos de los artículos 13 a 20 de la presente ley.
- IV. La explotación laboral, en los términos del artículo 21 de la presente ley.
- V. El trabajo o servicios forzados, en los términos del artículo 22 de la presente ley.
- VI. La mendicidad forzosa, en los términos del artículo 24 de la presente ley.
- VII. La utilización de personas menores de dieciocho años en actividades delictivas, en los términos del artículo 25 de la presente ley.
- VIII. La adopción ilegal de persona menor de dieciocho años, en los términos de los artículos 26 y 27 de la presente ley.
- IX. El matrimonio forzoso o servil, en los términos del artículo 28 de la presente ley, así como la situación prevista en el artículo 29.
- X. Tráfico de órganos, tejidos y células de seres humanos vivos, en los términos del artículo 30 de la presente ley.
- XI. Experimentación biomédica ilícita en seres humanos, en los términos del artículo 31 de la presente ley.

³ El protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada transnacional, en el artículo 3, define a la trata de personas como la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

matrimonio forzoso o servil, el tráfico de órganos, tejidos y células de seres humanos vivos y la experimentación biomédica ilícita en seres humanos.

Desde hace cientos de años y hasta la fecha, un número importante de personas en condiciones de vulnerabilidad social han sido desarraigadas de sus lugares de origen, trasladadas, comerciadas y explotadas como mano de obra barata o gratuita, en condiciones de servidumbre o prostitución. Estas situaciones prosperan y se multiplican cuando existe un Estado tolerante, permisivo y corrupto que reproduce la pobreza, la violencia social y las desigualdades de género y generacional.

El fenómeno de la trata de personas, como se puede constatar históricamente, ha estado presente a lo largo de los tiempos; sin embargo, el mayor énfasis siempre se ha puesto en la explotación sexual; muestra de ello es el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y la Explotación de la Prostitución Ajena creado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1949.⁴

Susana Chiarotti (2002) menciona que el tráfico de mujeres es un fenómeno que hunde sus raíces en la historia y que estuvo ligado desde los orígenes a las guerras, la esclavitud y la objetivación sexual de las mujeres. Durante el período colonial, las mujeres, principalmente las africanas e indígenas, eran traficadas como esclavas con un triple propósito: trabajar como mano de obra gratuita; la reproducción de esclavos, o sea, la producción de más mano de obra gratuita, y servir de objeto sexual. Este último propósito estaba siempre presente aunque el objetivo principal fuera cualquiera de los otros dos y podía

⁴ El Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena. Adoptado por la Asamblea General en su resolución 317 (IV), de 2 de diciembre de 1949. Entrada en vigor el 25 de julio de 1951, de conformidad con el artículo 24, señala:

Considerando que la prostitución y el mal que la acompaña, la trata de personas para fines de prostitución, son incompatibles con la dignidad y el valor de la persona humana y ponen en peligro el bienestar del individuo, de la familia y de la comunidad.

Considerando que, con respecto a la represión de la trata de mujeres y niños, están en vigor los siguientes instrumentos internacionales: 1) Acuerdo internacional del 18 de mayo de 1904 para la represión de la trata de blancas, modificado por el protocolo aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 3 de diciembre de 1948. 2) Convenio internacional del 4 de mayo de 1910 para la represión de la trata de blancas, modificado por el precitado Protocolo. 3) Convenio internacional del 30 de septiembre de 1921 para la represión de la trata de mujeres y niños, modificado por el Protocolo aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de octubre de 1947. 4) Convenio internacional del 11 de octubre de 1933 para la represión de la trata de mujeres mayores de edad, modificado por el precitado Protocolo.

darse dentro del mercado matrimonial o con otras figuras como concubina, o simplemente mujer a libre disposición del patrón.

Fanny Molina (1995) al respecto señala que el tráfico de mujeres y la prostitución en América Latina se remonta a la época de la conquista, cuando los españoles, en cumplimiento de la ley de guerra, tomaban o entregaban el “botín de mujeres” al vencedor, dando origen al comercio sexual y creando establecimientos para su ejercicio. Posteriormente, en la colonia aparecen las primeras normas por las cuales se castigaba dicha actividad, así como el proxenetismo con sanciones que podían llegar hasta la muerte.

Durante todo el siglo XX, pero de manera acentuada después de cada guerra mundial, el tráfico continuó, siendo también víctimas las mujeres de Europa, quienes huyendo del hambre y el horror de la guerra, eran presa fácil de los traficantes. Esto llevó a denominar a la actividad como trata de blancas y que posteriormente se transformó en trata o tráfico de personas.

De esta forma, el delito de trata de personas como problema social comenzó a reconocerse en el ámbito internacional a fines del siglo XIX y estuvo ligado desde sus orígenes a las guerras, la esclavitud y a la visión cultural de las mujeres como objetos sexuales.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2014) señala que el trabajo forzoso en la economía privada genera ganancias anuales ilegales de 150 000 millones de dólares (alrededor de tres veces más que la cifra estimada en 2012 por este mismo organismo internacional), de las cuales dos terceras partes corresponden a la explotación sexual forzosa, una cifra que se estima en los 99 000 millones de dólares anuales, en la cual 55% de las víctimas del trabajo forzoso son mujeres y niñas. El tráfico de mujeres (y niñas) con fines sexuales representa, de acuerdo con las Naciones Unidas, 87% de los cuatro millones de seres humanos que son explotados como esclavos anualmente.

La trata de personas es un fenómeno complejo y dinámico en el que intervienen múltiples actores y factores sociales, económicos, políticos, culturales, jurídicos y de salud; implica diversos delitos, la violación u omisión de los derechos humanos, asociado a los débiles sistemas de procuración y administración de justicia, corrupción e impunidad, como en la migración ilegal, la explotación sexual, laboral, la esclavitud y prácticas análogas a la esclavitud, el trabajo forzoso, por deudas, entre otras violencias, abusos,

maltrato y crímenes, sucesos que se han agudizado en los últimos años a raíz de la expansión del capitalismo neoliberal.

Los contextos sociales de mayor riesgo para la proliferación de la trata de personas son:

- a) Ambientes donde impera la violencia social, la pobreza, el desempleo, la falta de oportunidades integrales de desarrollo social, el bajo nivel educativo y las desigualdades de género familiares: violencia, abusos de poder, sexuales y malos tratos; la prevalencia de aspectos culturales como el androcentrismo, los objetivos económicos sobre los valores humanos y los patrones culturales perpetuados en las relaciones de abuso del poder de los hombres sobre las mujeres y niños.
- b) El desconocimiento del fenómeno de la trata de personas existe falta de información y se propicia el desarraigo.

Aun cuando son diferentes las formas y modalidades de la trata de personas, la que generalmente sale más a la luz es la modalidad de explotación sexual, relacionada con la prostitución y que se identifica en notable aumento en diferentes países de Europa y Latinoamérica.

La existencia de la trata de personas a lo largo de la historia obliga a preguntarnos ¿por qué se genera la trata y el tráfico de personas en pleno siglo XXI? El mundo mercantilizado en que vivimos hoy nos obliga a situar la demanda del mercado como un hecho fundamental, convertir a los seres humanos en mercancías implica necesariamente un mercado demandante de un bien o servicio, y en este mercado cabe poner a la venta a las personas. Los tratantes y los clientes son los mayores beneficiados de las personas explotadas continuamente, forzadas a trabajar bajo remuneraciones mínimas o en algunos casos sin existencia de esta; sin la demanda no existiría la transacción de los seres humanos como mercancía.

Esta expansión del fenómeno de la trata de personas se ha agudizado por la globalización neoliberal del modelo capitalista y los ajustes estructurales de dominación, donde las relaciones de mercado y del consumo propician la movilización humana, la normalización de la explotación humana como medio de enriquecimiento de terceros, y predisponen a la perpetuación de las desigualdades sociales y las inequidades de género presentes en los patrones

de culturas androcéntricas y machistas, que favorecen las actitudes y los comportamientos violentos, degradantes, de abuso y explotación.

La trata de seres humanos, y sus diversas modalidades de explotación, es reconocida en los últimos tiempos como uno de los más graves delitos de lesa humanidad a nivel mundial y es catalogada como una violación de los derechos humanos fundamentales y de humillación a la dignidad humana, además de constituir una clara evidencia de la crisis de valores por la que atraviesa el mundo actual.

La Organización de las Naciones Unidas señala que 2.4 millones de personas son actualmente víctimas de la trata en el mundo. De ellas, 1.92 millones se ven abocadas a la explotación sexual, y 98% de estas son mujeres. A nivel global, y según The Freedom Project, la mayoría procede de Albania, Bielorrusia, Bulgaria, China, Lituania, Nigeria, Moldavia, Rumania, la Federación Rusa, Tailandia y Ucrania. Los destinos suelen ser Europa Occidental, el Oeste africano, Asia, los países del Golfo y Norteamérica. En México, la ciudad de Tenancingo ostenta el dudoso honor de ser la capital del tráfico sexual del mundo, y gran parte de sus 10 000 habitantes se dedica de una u otra manera a la prostitución, según el periódico *Newsweek*.⁵

En Europa va en aumento la prostitución de mujeres, especialmente la callejera; están proliferando estos delitos a cargo de redes mafiosas que explotan sobre todo a inmigrantes ilegales (fenómeno que hemos podido observar en trabajo de campo y de manera directa en Barcelona).

En Holanda se ha intentado erradicar la prostitución callejera, normando el carácter laboral a la prostitución. En Francia e Italia también se ha prohibido la prostitución en la vía pública y en Suecia se persigue a los clientes. La caída de la demanda en países abolicionistas como Suecia ahoga a la oferta, especialmente la que proviene del tráfico de mujeres (y niñas) con fines sexuales.

En Ámsterdam la legalización no logró normalizar los negocios de comercio sexual ni las actividades laborales de la prostitución porque a la fecha no se ha logrado mejorar las condiciones laborales y sanitarias de las mujeres que se dedican a la prostitución, ni ha desaparecido el manejo clandestino que

⁵ Eva Dallo. "La realidad de las esclavas del siglo XXI", en periódico *El Mundo*, publicación en línea, Infografía: André Gianzo. 15 de mayo de 2015. Consultado en línea en: <http://www.elmundo.es/yodona/2015/05/09/55490216268e3e7b558b456d.html>.

conlleva el proxenetismo, a la explotación de niñas, niños y adolescentes y al tráfico de inmigrantes. Las mujeres en situaciones de prostitución, ubicadas en las vitrinas o escaparates en las ventanas de sus casas en Ámsterdam, es la forma más grotesca de reducirlas a mercancías sexuales en una industria del comercio sexual.

La normalización de la prostitución como expresión de la explotación sexual y sus diversas formas y rostros ha modificado las formas tradicionales de organización de la explotación para su reproducción a gran escala, a partir de la concentración e integración de la esfera corporativa.

La prostitución ha dejado de ser una forma de abuso de las mujeres, ilegal, ejercida a pequeña escala, sobre todo local y socialmente despreciada, para convertirse en una industria en extremo rentable y legal, o al menos tolerable en distintos países del mundo. El negocio prostibulario fue legalizado y convertido en un “sector del mercado” en países como Australia, Holanda, Alemania y Nueva Zelanda (Jeffreys, 2011: 12-15).

En la época posmoderna, el fenómeno de la trata y el tráfico de personas aparece fuertemente asociado al liberalismo económico y al advenimiento de una sociedad de mercado que prioriza el poder económico sobre los valores humanos. Es claro que los mecanismos del mercado no tienen como objetivo la provisión de la igualdad ni de la seguridad y justicia, por el contrario, reducen al ser humano a una mercancía más de la gran cadena de compraventa en la que se sustenta.

En este contexto, bajo el paraguas de las estrategias neoliberales, se han generado nuevas relaciones de mercado y de consumo eminentemente capitalistas, en directo relacionadas con la flexibilidad, precariedad y explotación laboral, con el crecimiento del estrés y la violencia social, la violencia sexual y los feminicidios, con la violencia de género, la impunidad, la corrupción, los problemas de inseguridad, la creciente migración, el deterioro en las condiciones de vida de grandes sectores de la sociedad que incrementan la vulnerabilidad de las mujeres, los niños y los adolescentes, generando contextos socioeconómicos exigüos y patrones socioculturales que favorecen la explotación y la reproducción cultural propicias para la fecundidad y expansión del fenómeno de la trata y el tráfico de personas.

Aun cuando la trata de personas puede estar asociada o no al tráfico de personas, podemos afirmar que está profundamente vinculada a condicionantes

sociales y culturales, a los patrones culturales de subordinación de las mujeres, adolescentes y niñas ante los hombres y adultos e interconectada con la migración ilegal, el tráfico de migrantes, la trata de personas, las distintas formas de abusos y explotación de las personas, sexual, laboral, la esclavitud y prácticas análogas a la esclavitud, los trabajos forzados, por deuda, entre otras violencias, maltratos y crímenes, sumados a los débiles sistemas de justicia, la corrupción, la impunidad y la internacionalización de las redes delictivas.

De esta forma, la trata de personas está relacionada con elementos clave como la pobreza, pero no solo los pobres son quienes tienen mayor riesgo de ser víctimas, también se incluye a otras capas sociales, entre ellas mujeres y adolescentes de clase media y con cierto nivel educativo que son reclutadas con falsas promesas de empleo como acompañantes, edecanes y modelos.

Al respecto, la Organización de las Naciones Unidas (2010) afirmó que la trata de personas se sitúa como el tercer negocio ilícito más lucrativo a nivel mundial, solo después del narcotráfico y de la venta de armas. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las ganancias ilícitas totales del trabajo forzoso se calculan en, aproximadamente, 32 billones de dólares al año, de los cuales el 76% proviene justamente de la explotación sexual.⁶

Según la OIT, 20.9 millones de personas son víctimas de trabajo forzado a nivel mundial y se encuentran atrapados en empleos donde se han visto coaccionados o engañados, y de los que les resulta imposible escapar.

El Departamento de Estado de Estados Unidos, en su informe de 2010, sostiene que la trata de personas (tráfico ilegal de hombres, mujeres y niños con fines de explotación laboral y sexual forzada) perfila el ilícito internacional del crimen organizado de mayor crecimiento, solo superado por el narcotráfico y, según algunos pronósticos, con serio potencial de destronarlo como negocio líder a nivel mundial. Asimismo, estima la existencia de 12.3 millones de personas víctimas de esclavitud, trabajo forzado y explotación sexual en el mundo, incluidas 2.4 millones que fueron objeto de “venta”, 56% de ellas, mujeres.

El Departamento de Estado de Estados Unidos, en el *TIP Report 2010*, señala que la cifra negra para el delito de trata es de 99.6%; de todas las víctimas de trata de personas, solo se detecta 0.4% en las distintas modalidades.

⁶ Boletín informativo del sitio web de la ONU en español, 15 de abril de 2010.

Confirma además que la más visible es la explotación sexual, aun cuando la trata con fines de trabajo o servicios forzados es la más extendida.

Este vertiginoso avance se refleja en la duplicación de las estimaciones para 2012. El Departamento de Estado de Estados Unidos⁷ en su informe 2012 publicó que unos 27 millones de hombres, mujeres y niños en todo el mundo son víctimas de lo que ahora se describe a menudo con el término general de “trata de personas”. Este dato se confirma también con el índice de Walk Free Foundation (WFF) (2013),⁸ que reporta la trata de personas en el mundo con 29.8 millones de personas que viven como esclavos.

Según la Asociación para la Prevención, Reinserción y Atención a la Mujer Prostituida (APRAM), en Tailandia 73% de los hombres ha usado los servicios de prostitución.⁹

En Svay Pak, Camboya, en Phnom Penh, que cuenta con 4 000 habitantes, según la ONG Agape International Missions, en 2010 el 90% de las niñas y niños de entre ocho y doce años eran víctimas de explotación sexual y generalmente fueron vendidas por sus familias.¹⁰

Las cifras anteriores plantean que la trata de personas en el mundo y en Latinoamérica es sumamente preocupante. Instituciones de espectro internacional, como la Organización de las Naciones Unidas, han catalogado a diversos países de Latinoamérica como fuente, tránsito, destino y retorno para la trata de personas, mujeres, niñas, niños y adolescentes, con propósitos de explotación laboral y sexual, de adopciones ilegales, tráfico de órganos, entre otros delitos.

La descripción y comprensión de este problema ha generado dificultades por la falta de descripciones de las modalidades de explotación, los escenarios contextuales y geográficos y la especificidad en los conceptos jurídicos, como relación que presenta con otros delitos relacionados, recursos que han sido utilizados por los tratantes a su favor.

⁷ Departamento de Estado de Estados Unidos (2012). Informe sobre Trata de Personas. Consultado en línea en: <http://www.state.gov/documents/organization/195803.pdf>.

⁸ Walk Free Foundation (WFF) (2013) <http://www.crisisglobalhoy.com/2014/10/espana-mujeres-y-ninas-los-grupos-mas.html>. Consultado el miércoles 16 de octubre de 2013.

⁹ Eva Dallo. “La realidad de las esclavas del mundo”, en periódico *El Mundo*, publicación en línea, Infografía: André Gianzo. 15 de mayo de 2015. <http://www.elmundo.es/yodona/2015/05/09/55490216268e3e-7b558b456d.html>.

¹⁰ *Idem*.

En este escrito se parte del supuesto que es responsabilidad del Estado la atención de las personas víctimas, sobrevivientes, damnificadas, sometidas a las distintas formas de explotación relacionadas con las modalidades de la trata de personas, y orientar a la restitución inmediata de sus derechos y resarcir los daños.

Las diversas instituciones deben garantizar la equidad de género, el cumplimiento de los derechos humanos, una vida libre de violencia, derecho a la vida, a la libertad, integridad, seguridad, el acceso a la justicia, a la reparación del daño, garantía de no revictimización, atención laica y el desarrollo pleno de la personalidad de las niñas, niños y adolescentes.

Las respuestas de integración de las víctimas de la trata de personas deberán orientarse a restituir el derecho a la vida, a la integridad, a la seguridad, a la libertad, al acceso a la justicia, a la libre sexualidad, al trabajo, a la salud, a la educación, a la expresión y desarrollo saludable de la personalidad; para ello se requiere intervenir en los problemas estructurales (pobreza, corrupción, impunidad, desigualdad) que propician y hacen de la trata de personas un negocio rentable en el mundo.

La trata de personas constituye un delito relacionado con otros ilícitos como el secuestro, las desapariciones de personas, familias y grupos, la falsificación de documentos, violencia y abuso físico y sexual, corrupción, tráfico y abuso de drogas, tráfico de órganos, uso de la fuerza, fraude o coerción para obligar a una persona a realizar trabajos forzados, explotación sexual, creación de ambientes violentos por medio de amenazas de ser seriamente lastimado o maltratado, falsas promesas, manipulación emocional, adicción a las drogas, aislamiento físico, aislamiento cultural, confiscación de documentos de identidad, amenazas de deportación/arresto, amenazas de violencia a terceros, acciones para restringir el movimiento y abuso de poder, amenazas de daño a la reputación, conducta degradatoria/abuso verbal, exageración de riesgos de huida, condiciones crueles de vida/trabajo, privación del sueño, dependencia económica, manipulación de deuda, amenazas de perjuicio económico que demarcan las desigualdades de poder en las relaciones sociales.

Las líneas generalizadas de atención de los problemas de la trata de personas coinciden en que no debe limitarse solo a castigar a los culpables; deberán tomarse en cuenta los factores sociales y realizar políticas para

garantizar el acceso a las oportunidades y cumplimientos de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las personas víctimas y en riesgos potenciales de serlo.

Dentro de estos derechos también compete el otorgar protección, asistencia médica, psicológica y educativa a las víctimas, además de posibilitar de manera real su reinserción en la sociedad.

La trata y el tráfico de personas: una realidad en Latinoamérica

Estos acontecimientos de la trata y el tráfico de personas en el mundo, y de manera particular en Latinoamérica, van al alza y son una clara manifestación de la violencia social, un dilema grave, complejo y multidimensional en el que convergen diversos factores sociales, económicos, legales, de salud pública, culturales, de inseguridad, contextualizados por escenarios de corrupción, incumplimiento, violación y omisión de los derechos humanos de las personas, a través de la comisión de múltiples delitos o de actos u omisiones de las responsabilidades por parte de los agentes de los Estados.

En Latinoamérica impera, junto a la esclavitud, la trata de personas, inseguridad humana, represión, tortura, violencia sexual, homicidio, feminicidio, desaparición de personas, de grupos de personas o de familias, expropiaciones, robo de tierras y de recursos naturales por las grandes compañías occidentales, americanas o transnacionales, venta de empresas del Estado facilitadas por prestanombres y políticos locales, imposición de dictaduras, militarización como mecanismo de control social, promoción de monocultivos que reemplazan a los cultivos alimenticios tradicionales, destrucción de estilos de vida y de culturas ancestrales, extinción de los pueblos originarios, deforestación, desastres ecológicos, epidemias, migración de pobladores rurales a las metrópolis. Son estas expresiones sociales homogéneas a los distintos países, entre otras.

Latinoamérica es un lugar de tránsito, destino y expulsor de personas en condiciones de trata. Personas en situación de bienestar social insuficiente, en su intento de búsqueda de nuevas oportunidades de vida, se trasladan hacia los espacios geográficos y localidades donde consideran que encontrarán mayores oportunidades laborales.

Esta movilidad geográfica de familias enteras, a lo largo y ancho de Latinoamérica, propicia condiciones de extrema vulnerabilidad y riesgos

sociales en las que se reproducen de manera vertiginosa la explotación humana, el trabajo infantil, la trata laboral y sexual y otras modalidades más.

La dificultad para describir lo que la trata de personas supone ha entorpecido la homologación de los lineamientos jurídicos en los distintos países de Latinoamérica. Por ejemplo, en el caso de México, descrito en la Ley General de Trata de 2012, se proponen once modalidades de trata que se relacionan con diferentes delitos.

Dicha ley concibe la trata de personas como la acción u omisión dolosa de una o varias personas para explotar a una persona, o más, y someterla a la esclavitud, la servidumbre, la prostitución ajena y otras formas de explotación sexual, explotación laboral, trabajo o servicios forzados, mendicidad forzosa, adopción ilegal, utilización de menores de 18 años en delitos, a matrimonio forzoso o servil, al tráfico de órganos, tejidos y células de seres humanos vivos, y a la experimentación biomédica ilícita en seres humanos.

Romero Sebastián (2011: 15) afirma que las primeras causas del tráfico de personas en los países de origen son la marginalidad y la exclusión debido a la pobreza; a ello le agregamos la dificultosa tarea de cargar con una familia, donde los ingresos de las personas son menores; esto da como resultado que apenas alcancen a cubrir las necesidades básicas, o muchos a menudo no lo logran, impidiendo así desarrollarse o desenvolverse en una sociedad totalmente consumista. Claro que esta causa no es la única, hay otros elementos, factores o causas a considerar, como los conflictos bélicos, las situaciones de violencia y las necesidades de búsqueda de un bienestar; todo esto provoca que las personas afectadas huyan para encontrar nuevos horizontes o caminos. Así se da el éxodo y la partida hacia lugares más seguros, particularmente la mujer, que es la que más se ve más afectada debido a su situación de desigualdad, precariedad y sometimiento.

Todo lo anterior se conjuga y conspira contra los derechos mínimos e individuales de cada ser humano, en particular la mujer, debido a que es la más afectada por la problemática que posteriormente analizaremos. La búsqueda de cualquier persona bajo estas circunstancias son las de amalgamar esta situación, por lo que la propia naturaleza nos lleva a tratar de lograr un estado de bienestar.

Save the Children Guatemala (2012:10) al respecto señala que la trata de personas aprovecha las situaciones de pobreza, exclusión, violencia y vulnerabilidad psicológica y emocional en las que generalmente se encuentran

sus víctimas. Estas son obligadas a vivir en esclavitud y explotación (sexual comercial, laboral u otras). Otro caso es el de las adopciones irregulares que sufren muchos niños y sus familias, lo cual también constituye un delito.

Existen países que presentan una incidencia de trata de personas muy alta, alta, media y baja, señalando a África, Asia y Rusia como de muy alta, mientras que Latinoamérica ha sido clasificado en el nivel de alta.

Nuria Sevilla (2013), del Instituto de Estudios de Conflictos de Acción Humanitaria, señala respecto a los flujos y tipos de trata que acaecen en el panorama internacional, que en África y Oriente Medio, así como en Asia Pacífico, se da un número especialmente elevado de trabajos forzados; mientras que en América Latina, Europa y Asia Central predominan los casos de explotación sexual.

La situación de América Latina destaca por tratarse de una zona en la que la trata de personas, principalmente de mujeres y de niñas o adolescentes, se centra en la explotación sexual y la prevalencia de la trata laboral. América del Sur tiende un corredor para la trata de personas interna (nacional) y externa (entre países), donde se genera el origen, tránsito, destino y retorno de seres humanos en condiciones de esclavitud y explotación.

En las últimas décadas se ha experimentado un auge en la industria del turismo sexual, sobre todo con “clientela” de América del Norte, en razón de su cercanía geográfica. El país mayormente solicitado para esta modalidad de turismo suele ser Costa Rica.

En lo que concierne a las rutas, dentro de América Latina se han establecido varias, tanto a nivel regional como internacional. Nicaragua es uno de los más destacados proveedores de personas para la trata, sobre todo de menores. Por su parte, Honduras, Guatemala y México son puntos mediadores de personas que suelen ser posteriormente enviadas a un tercer país, con frecuencia Estados Unidos o Canadá (de nuevo, por motivos de cercanía y reducción).

En la zona del Caribe cabe señalar la situación de Haití, donde las Naciones Unidas establecieron una misión de estabilización (MINUSTAH) que desde 2007 colabora con las autoridades nacionales tras los numerosos casos de menores que habían sido víctimas de trata; en algunos casos de trata dentro del propio país y en otros casos de tráfico hacia República Dominicana.

Según el Informe Anual sobre Trata de Personas 2012, realizado por el gobierno de Estados Unidos, este es un país de origen, tránsito y destino

de hombres, mujeres y niños (tanto ciudadanos estadounidenses como extranjeros) que son víctimas de trabajos forzados, de servidumbre por deudas, servidumbre involuntaria y de trata sexual.

La trata de personas puede ocurrir en muchas industrias o mercados, lícitos e ilícitos: burdeles, salas de masaje, prostitución callejera, servicios de hotelería, del sector de hospitalidad, agricultura, fabricación, trabajos de conserjería y limpieza, construcción, cuidado de enfermos y ancianos, y servicio doméstico, entre otros.

Se ha identificado como víctimas de trata a personas que ingresan a Estados Unidos sin condición migratoria legítima, al igual que personas identificadas en los programas de visas para trabajadores temporeros que satisfacen las necesidades de mano de obra en muchas de las industrias descritas más arriba. También ha habido denuncias de titulares de visas que trabajan como empleados domésticos y son sometidos a trabajo forzoso por parte del personal de misiones diplomáticas extranjeras y de organizaciones internacionales destinadas a Estados Unidos.

La UNODC (2010: 2) afirma que los principales países de destino de personas sudamericanas víctimas de trata con fines de modalidad sexual son España, Italia, Portugal, Francia, los Países Bajos, Alemania, Austria y Suiza. De las víctimas de origen sudamericano en Europa es cada vez mayor el número de brasileñas. La trata originada en Brasil afecta principalmente a las comunidades pobres del norte (como las de los estados de Amazonas, Para, Roraima y Amapá), y no a las regiones más ricas del sur.

Estados Unidos es uno de los países de destino más atractivos para los tratantes de personas y para las propias personas víctimas de trata. Dentro de las rutas mundiales de origen y destino de movilidad de víctimas de trata y tráfico de personas, se identifica como destino de tránsito obligado a Centroamérica con rumbo a Estados Unidos de Norteamérica.

Seguramente la condición de atracción para la movilidad de personas en condición de trata y tráfico influye para agudizar el crimen y la violencia en estas zonas geográficas, lo que configura hoy en día uno de los más complejos y generalizados problemas en América Latina, con acento principal en Centroamérica.

Centroamérica se ha convertido también en una de las rutas marítimas de alto tráfico para drogas y personas. Álvarez (2013) señala en una nota del

periódico mexicano *Excélsior* que la posición estratégica de Centroamérica es como una llave de acceso a Las Antillas, como un corredor natural de acceso a los océanos Pacífico y Atlántico, algo así como “un puente natural” entre Norte y Centroamérica, gracias a la combinación de rutas marítimas y terrestres que aprovechan la relativa debilidad de los gobiernos de las naciones por las que atraviesan y en las que se aprovechan de la fuerza de los grupos delincuenciales asentados en ellos, especialmente las llamadas maras, la M-13 y la M-18.

Estas maras tienen además un papel importante en el tráfico de personas de Centroamérica a Estados Unidos, con pasaje por México, y en los secuestros y extorsiones que pueden acompañarlo.

Para confirmar la competencia latinoamericana de los casos de trata y tráfico de personas, se reporta que en 2008 en México se iniciaron 24 averiguaciones previas por el delito de trata de personas, de las que únicamente dos han sido consignadas. Las víctimas son tanto mujeres mexicanas como extranjeras, procedentes principalmente de El Salvador, Corea, Argentina, China, Honduras, Perú y Guatemala; las averiguaciones previas iniciadas refieren las entidades de Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán (CEAMEG., 2013:7).

Colombia se ha identificado como centro estratégico para el desplazamiento de las personas en condición de trata y de tráfico. También señala la forma como etíopes y eritreos transitan al continente americano a través de Sudáfrica, donde los contrabandistas les proporcionan un pasaporte sudafricano falso con el que acceden a Brasil sin visado. Una vez en Brasil, viajan a su porosa frontera con Colombia. Desde Somalia, la ruta pasa a menudo por Dubái, Emiratos Árabes Unidos, Moscú, y de Cuba a Colombia.

La trata de personas en México

Como se ha mencionado en páginas anteriores, la trata y el tráfico de personas se han incrementado a nivel mundial. Particularmente en Latinoamérica se ha visto favorecida a consecuencia de esta expansión por múltiples factores: la globalización neoliberal y sus nuevas relaciones de mercado, la precariedad laboral, los flujos de migrantes, el crecimiento de la violencia social, la utilización

de las innovaciones tecnológicas de los medios de comunicación en la internacionalización de las redes delictivas, el laxo acceso para los jóvenes, niñas y niños a las redes sociales virtuales sin la supervisión de los padres, adicionados a los efectos de otros tipos de violencia generados por la exclusión y la ausencia del respeto a los derechos humanos, la corrupción y la impunidad.

Una de las muestras principales de la violencia social que se vive en el país y que resulta sumamente preocupante es el número acumulado de 25 955 personas desaparecidas hasta el 30 de abril de 2015, dato reportado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, evidencia tangible de la profunda crisis que México enfrenta en materia de justicia y derechos humanos.

Se desconocen los avances oficiales de las búsquedas; no se cuenta con un registro o estadística de cuantas personas han sido localizadas en el país, ni las causas relacionadas con las desapariciones. El cuadro 1 muestra el registro anual en aumento de las denuncias ante el fuero común y el fuero federal por desapariciones en México.

Omar García (2015) señala que el fenómeno de las personas desaparecidas en México a 2015 se ha vuelto imparable, desde 2007, cuando las autoridades reportaron el incremento exponencial de este fenómeno.

De acuerdo con las cifras oficiales del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en México existen 25 398 personas reportadas como desaparecidas, con denuncias del fuero común. A ellas se agregan 557 personas que conforman las indagatorias de personas desaparecidas en el fuero federal. Afirmar también que tres de cada cuatro personas desaparecidas son del sexo masculino, mientras que la cuarta parte restante son mujeres. A su vez, los rangos de edad donde se concentra la mayor cantidad de personas en situación de extravío son entre los quince y los 45 años de edad.

Aunque la inmensa mayoría se ha identificado como personas de nacionalidad mexicana, hay 118 extranjeros que tienen una averiguación previa en espera de conocer cuál es su paradero.¹¹

¹¹ Omar García. "Número de desaparecidos en México va en aumento", en periódico *El Informador*, Guadalajara, México. Artículo publicado el 5 de junio de 2015. <http://www.informador.com.mx/mexico/2015/596173/6/numero-de-desaparecidos-en-mexico-va-en-aumento>.

Cuadro 1

Personas desaparecidas en México, 2007-2015

Año	Fuero común	Fuero federal	Total
No especificado	752	9	761
Previo a 2007	208	14	222
2007	745	16	761
2008	861	9	870
2009	1,389	20	1,409
2010	3,149	35	3,184
2011	4,225	25	4,250
2012	3,369	59	3,428
2013	4,167	125	4,292
2014	5,204	214	5,418
2015	1,329	31	1,360
Total	25,398	557	25,955

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Abril de 2015.

Existen datos reportados por el Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) que denotan diferencias de cuantificación de los datos reportados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Las personas desaparecidas, por género, son 16 581 hombres y 6 690 mujeres (significativamente más alto el número de hombres). Las edades de las personas extraviadas y desaparecidas están en el rango más alto: los jóvenes entre 15 y 34 años.

La desaparición de personas en nuestro país puede estar relacionada con la trata de personas; sin embargo, no existen datos que muestren el vínculo entre ambos problemas.

De acuerdo con la información consultada para este trabajo, en México es muy reciente e incipiente la actuación del Estado frente al problema de la trata de personas, a pesar que desde hace mucho tiempo se ha incorporado a través de la firma y ratificación de los instrumentos internacionales¹² en la materia, y

¹² Instrumentos internacionales contra la trata de personas firmados y ratificados por México:

Convenio 29 de la OIT relativo al trabajo forzoso u obligatorio, que entró en vigor el 1 de mayo de 1932. Declaración Universal de los derechos humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre OAS Res. XXX, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana (1948). Convención para la Supresión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena de

posteriormente con la aprobación de normas legislativas nacionales y estatales a través de las cuales se empiezan a sentar las bases de la implementación de medidas de política pública en el tema de trata de personas.

Existen una serie de esfuerzos institucionales para combatir la trata de personas. La Procuraduría General de la República (PGR) creó la Fiscalía Especial para Delitos de Violencia contra Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra) y, más recientemente, una coordinación para perseguir los delitos en materia de trata de personas cuando son cometidos por la delincuencia organizada, la cual depende de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO). La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) cuenta hasta el momento con una

1949 (Resolución 317 (IV) de la Asamblea General de la ONU). Pacto internacional de derechos civiles y políticos adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la asamblea general en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, con entrada en vigor el 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49. Convención sobre la Esclavitud, firmada en Ginebra el 25 de septiembre de 1926 y su protocolo adoptado por la Asamblea General en su resolución 794 (VIII), del 23 de octubre de 1953. Convención Suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud de 1957. Adoptada por una Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Económico y Social en su resolución 608 (XXI), de 30 abril de 1956. Hecha en la Oficina Europea de las Naciones Unidas, Ginebra, el 7 de septiembre de 1956 y que entró en vigor en 1957. Convenio 105 de la OIT relativo a la abolición del trabajo forzoso, que entró en vigencia el 17 de enero de 1959. Convención relacionada con el estatuto de refugiados de las Naciones Unidas de 1951 y su Protocolo de 1967. Convención Americana sobre Derechos Humanos, "Pacto de San José de Costa Rica", suscrita en la conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos, San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969; entró en vigor el 18 de julio de 1978. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979 (Resolución de la Asamblea General 34/180). Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, Resolución de la Asamblea General 40/34 de 1985. Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de 1989 (Asamblea General, resolución 44-25). Convención Interamericana sobre el Tráfico Internacional de Menores, firmada en la ciudad de México, DF, el 18 de marzo de 1994. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención de Belem do Pará", adoptada en Belem do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, en el vigésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General. Convención 182 de la OIT sobre la Eliminación de las Peores Formas de Trabajo Infantil de 1999 (adoptado en sesión No. 87 de la Conferencia General de la OIT). Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Resolución 55/25 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 15 de noviembre de 2000. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional. Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000. Protocolo relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la utilización de niños en la pornografía, Resolución A/RES/54/263 del 25 de mayo de 2000, que complementa la Convención de los Derechos del Niño. Segundo Congreso Mundial contra la Explotación Comercial de los Niños: Compromiso Global de Yokohama 2001. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, aprobado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una corte penal internacional. Entró en vigor el 1 de julio de 2002.

Unidad de Trata de Personas, adscrita a la Fiscalía de Delitos Sexuales (CATWLAC AC, 2012: 4).

A pesar de estos esfuerzos institucionales y los avances en materia de derechos humanos y de contar con leyes, políticas y planes nacionales contra la trata de personas, el problema en México no ha disminuido.

Las personas en situaciones de bienestar social insuficiente y en su intento de búsquedas de nuevas oportunidades de vida se trasladan a los espacios geográficos y localidades donde consideran que existen mayores oportunidades laborales. Esta movilidad geográfica de las familias a lo largo y ancho del país propicia condiciones de extrema vulnerabilidad y riesgos sociales donde se reproducen de manera vertiginosa la explotación humana, el trabajo infantil, la trata laboral y sexual.

La trata de personas en México se refiere a la acción u omisión dolosa de una o varias personas para explotar a una o más personas y someterlas a la esclavitud, la servidumbre, la prostitución ajena y otras formas de explotación sexual, explotación laboral, el trabajo o los servicios forzados, la mendicidad forzosa, la adopción ilegal, la utilización de menores de 18 años en delitos, el matrimonio forzado o servil, el tráfico de órganos, tejidos y células de seres humanos vivos y la experimentación biomédica ilícita en seres humanos.

Para efectos de este estudio se abordó solamente la trata de personas en la modalidad de explotación sexual de mujeres, niñas, niños y adolescentes en Guadalajara, Jalisco.

La Comisión Nacional de Seguridad (CNS) indica que, hasta agosto de 2014, en el país se han detenido a quince presuntos delincuentes vinculados con la pornografía infantil. Este mismo organismo tuvo apoyo de las delegaciones federales de la Procuraduría General de República en nueve estados, donde se evidencia la presencia de delincuentes dedicados a la distribución de la pornografía infantil. Esas entidades fueron Jalisco, Baja California, Guerrero, Michoacán, Morelos, Puebla, Tabasco, Zacatecas y el Distrito Federal.

Luciano Campos Garza (2012), en su artículo “La trata de personas: impunidad legalizada”, en la revista *Proceso*, confirma que aunque en México hay una Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, ni la federación ni los estados saben cómo aplicarla o establecer los castigos. En la mayoría de las entidades los jueces no saben sentenciar a quien comete ese crimen; un policía municipal no reconoce el delito y un agente estatal ignora cómo canalizar a una víctima.

La evidencia de la existencia de casos de trata de personas en nuestro país aparece en el cuadro 2, donde se aprecia un registro incipiente de casos de trata laboral y sexual de la Fiscalía Especial para los Delitos de Mujeres y Trata de Personas en México, donde aparecen niñas, niños, adolescentes y mujeres mexicanas y de otras nacionalidades que dan cuenta de la existencia de estos delitos.

Cuadro 2
Casos de trata laboral y sexual de la Fiscalía Especial
para los Delitos contra las Mujeres y Trata de Personas en México

Características de las víctimas		
Niños	Mujeres	Hombres
Niña de 9 años, mexicana	De 18 (2) 24 (2) 25 y 36 años, mexicanas	De 24, 32 y 42 años, guatemaltecos
Niño de 8 años, mexicano	De 27 y 34 años, argentinas	De 26, 30, 32, 36, 37 y 45 años, mexicanos
Niño de 15 años, salvadoreño	De 18, 25 y 39 guatemaltecas	De 25, 32 y 40 años, chinos
Niños de 14 (2) 15 (2) y 16 años, guatemaltecos	De 18, 24 (2), 27 (2), 28 y 29 años hondureñas	Se desconoce la edad de un hombre mexicano
Niñas de 16 y 17 años, mexicanas	De 21, 28, 35 (2), 46 y 58 chinas	
Niña de 17 años, coreana	De 33 años, peruana	
6 adolescentes, se desconoce su identidad	Se desconoce la edad de 1 mujer salvadoreña	

Fuente: PGR, Fiscalía Especial para los Delitos contra las Mujeres y Trata de Personas, Informe del primer año de labores. Datos de 24 averiguaciones previas relacionadas con la trata por explotación sexual y laboral, febrero 2008 a enero 2009.

En 2008 en México se iniciaron 24 averiguaciones previas por el delito de trata de personas y únicamente dos personas han sido consignadas. Las víctimas son mujeres mexicanas y extranjeras, procedentes principalmente de El Salvador, Corea, Argentina, China, Honduras, Perú y Guatemala. Las averiguaciones previas iniciadas refieren a las entidades de: Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán (OIM, 2010).

Para CATWLAC AC (2012: 5), según resultados del diagnóstico de las causas estructurales y sociales de la trata de personas en la ciudad de México, hay un elevado número de mujeres y niñas desaparecidas y reportadas al Centro de Apoyo para Personas Extraviadas y Ausentes (CAPEA), de la

PGJDF, y se estima que hay más de 250 000 mujeres y niñas en situación de prostitución.

En consecuencia, se identifican como lugares de alta incidencia de delitos en materia de trata de personas en la ciudad de México las zonas de La Merced, Garibaldi, Sullivan, Avenida de los Insurgentes, Reforma, Tlalpan, Plaza de la Soledad y los Callejones de Sto. Tomás, Manzanares, la Zona Rosa, el Corredor de Buenavista y otros lugares de las delegaciones Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, así como Polanco, Roma, Iztapalapa, Álvaro Obregón, Centro Histórico, Xochimilco, Cuajimalpa de Morelos, Coyoacán, La Condesa y Miguel Hidalgo.

Las víctimas provienen de diversos países, entre los que se encuentran Chile, Brasil, Colombia, Ecuador, Argentina, Cuba, Rumania, Bulgaria, Polonia, República Checa, Rusia, China y los de América Central. Además hay víctimas originarias de diversos estados de la república, como Chiapas, Oaxaca, Puebla, Guerrero, Tabasco, Quintana Roo y Veracruz.

Finalmente, los destinos de las víctimas de trata que se encuentran en el Distrito Federal son Estados Unidos de América, especialmente las ciudades de Washington, Los Ángeles, Chicago, Nueva York, Miami, Atlanta, y los estados Carolina del Norte y del Sur, además de varias ciudades de Canadá y países de Europa y Asia, como Alemania, Holanda, España y Japón, entre otros (CATWLAC AC, 2012: 5).

Itzel Reyes (2013) presenta en su nota de prensa en 24 horas, Las noticias Sin Límites, resultados del diagnóstico de las Condiciones de Vulnerabilidad que Propician la Trata en México, del Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social, A. C. que detectó a trece ciudades en las que hay mayor incidencia de trata de personas en el país: Tijuana, Mexicali, Nogales, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo y Matamoros, en la frontera norte; Puerto Vallarta, Acapulco y Tapachula, en el pacífico; Cancún, en la península de Yucatán; Tlaxcala y Distrito Federal, en el centro y Veracruz, en el Golfo de México.

El estudio destaca que en México, en las ciudades de Tijuana, Mexicali, Ciudad Juárez, Nogales, Nuevo Laredo, Matamoros, Veracruz, Puerto Vallarta, Distrito Federal, Acapulco, Tlaxcala, Tapachula y Cancún, la incidencia de trata de personas es alta e identifica las ciudades más representativas, con incidencia de casos de trata de personas (CEIDAS, 2010).

En el Tercer Informe del Observatorio sobre Trata de Personas modalidad de explotación sexual (2013) se señala que la Dirección de Estadística de la presidencia del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF) registró, para el período de diciembre de 2011 a noviembre de 2012, los delitos consignados en materia penal por el delito de trata de personas con fines de explotación sexual fueron en total doce: seis con detenido y seis sin detenido.¹³ En 2012 hubo 44 sentencias condenatorias, ninguna absolutoria.¹⁴

Durante 2012 hubo 16 averiguaciones previas en materia del delito en el Distrito Federal.¹⁵ Por su parte, en 2012, la oficina de información pública de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal reportó 65 operativos en contra del delito, donde se rescataron 65 víctimas y se detuvieron a 53 personas (ver cuadro 3).¹⁶

El cuadro 3 muestra de manera comparativa del delito de la trata de personas de 2010 a 2012 en el Distrito Federal; datos que comparte el Observatorio contra la Trata de Personas con Fines de Explotación Sexual en el Distrito Federal en 2012, información incluida en el Tercer Informe del Observatorio sobre Trata de Personas modalidad de explotación sexual (2013), donde se comparan las cifras correspondientes a 2012, con los datos presentados por este mismo observatorio en los informes de 2011 y 2010.

Para 2013, los avances siguen siendo incipientes. En la presentación del Tercer Informe del Observatorio sobre Trata de Personas Modalidad de explotación sexual, el 27 de septiembre de 2013, con el tema sobre el respeto de los derechos humanos en materia de trata de personas con fines de Explotación Sexual y violencia feminicida en el Distrito Federal, el ombudsman capitalino, Luis González Plasencia, coordinador de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, subrayó que esta problemática representa un desafío cultural.

¹³ Tribunal Superior de Justicia del DF, Dirección de Estadística de la Presidencia, Información Correspondiente a los Delitos de Trata de Personas, Lenocinio, Corrupción de Menores, Turismo Sexual y Pornografía, Dirección de Estadística de la Presidencia con información de los órganos jurisdiccionales, a través del Sistema de Información de la Materia Penal (SIEMP), oficio P/DIP0582/2013.

¹⁴ Tribunal Superior de Justicia del DF, Dirección de Estadística de la Presidencia, Información Correspondiente al Delito de Trata de Personas, oficio: P/DIP/0336/2013.

¹⁵ Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Dirección General de Política y Estadística Criminal. Oficina de Información Pública, oficio DGPEC/OIP/0893/13-03.

¹⁶ *Idem.*

Cuadro 3

Delitos de trata de personas en México

Delito de trata de personas	Averiguaciones previas	Delitos consignados	Con detenido	Sin detenido	Sentencias	Condenatorias	Absolutorias	Operativos	Víctimas rescatadas	Capturados
2012	16	12	6	6	44	44	0	65	65	53
2011	11	49	32	17	49	24	25	90	164	33
2010	6	38	23	15	3	3	0	0	0	0

Fuente: Observatorio contra la Trata de Personas con fines de explotación sexual en el Distrito Federal, 2012.¹⁷

Más allá de mejorar las leyes y elevar las penas, se debe tener un cambio en la manera de apreciar el tema de la sexualidad y no seguirla mercantilizando, proponer buenas prácticas desde el rescate de víctimas hasta la reintegración total, con herramientas económicas, educativas y sociales de los sobrevivientes.

Los mecanismos de protección han sido muy limitados para todas aquellas personas que han vivido la explotación; por lo tanto muchas de ellas, después de ser rescatadas, vuelven con los tratantes y se mantienen las condiciones de trata para la explotación sexual por temor y porque no hay alternativas que garanticen su seguridad o reintegración a la familia.

En Puebla la lucha contra la trata de personas se ha dado fundamentalmente a través de operativos policiales en los llamados “giros negros”, “botaneros” o “antros”, donde la principal atracción son las mujeres que trabajan como meseras y ejercitan la prostitución.

Las detenciones de los encargados de estos lugares son comunes y difícilmente se han logrado conformar procesos judiciales por el delito de trata. Además, pocos han sido los esfuerzos de capacitación y sensibilización de los policías y ministerios públicos en relación con el tema, lo cual va retardando la aplicación efectiva de la ley.

¹⁷ Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Delitos Sexuales, oficio 200/203/SP/2694/11-12. Observatorio contra la Trata de Personas en el DF (2012), Segundo Informe, México, DF, p. 8. Segundo Informe, Respeto de los Derechos Humanos en materia de trata de personas con fines de explotación sexual en el Distrito Federal, Observatorio contra la Trata de Personas con fines de explotación sexual en el Distrito Federal, 24 de julio de 2013. Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Delitos Sexuales, oficio 200/203/SP/2694/11-12. Informe I. Observatorio contra la Trata de Personas con fines de explotación sexual. Distrito Federal, 25 de abril de 2011.

En Jalisco, aun cuando las instancias locales correspondientes no reportan casos de trata de personas, según el Diagnóstico de la Situación de Trata de Personas en México, presentado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos 2014, registra tres casos de trata internacional en Guadalajara, Jalisco, como se ve en el cuadro 4.

Se tiene conocimiento, por datos publicados en la prensa local, que existen 2 230 desapariciones en Jalisco, según marca el registro del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP); la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) tiene conocimiento de 555 casos en la entidad, datos que pudieran estar relacionados con la trata de personas.

Por eso, algunas organizaciones sociales (el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo y el Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio) y especialistas en la materia advierten que el alto número de desaparecidas en Jalisco debe tener, entre sus factores, la actividad ilegal de la trata de personas.

El estado de Jalisco es la cuarta entidad federativa con más casos en el Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas, administrado por el SNSP (2 230), y es uno de los siete del país donde hay más mujeres que hombres con paradero desconocido, con 1 184, o 53 de cada 100 en Jalisco.

De acuerdo con el colectivo Queremos Seguir Vivas, Jalisco es el cuarto estado con mayor número de personas desaparecidas al tener 2 230 casos; y es a la vez la entidad número uno con más mujeres extraviadas, unas 1 184, desde 2007 a la fecha. Las mujeres son el 53% del total de desaparecidos en el estado. Estos datos dan la pauta para ubicar el estado de la trata de personas en Jalisco y podrá ser el punto de partida de una nueva investigación.

Cuadro 4
Destino de explotación por tipo de trata de personas
interna e internacional

Destino de explotación			Número de casos	
Núm.	Estado	Municipio	Trata interna	Trata externa
1	Baja California	Tijuana	0	1
2	Coahuila	Torreón	1	0
3	Chiapas	Acapetahua	1	0
4	Chiapas	Chamik	1	0
5	Chiapas	Comitán	1	0
6	Chiapas	Escuintla	0	1
7	Chiapas	Frontera Comalapa	0	10
8	Chiapas	Huehetán	8	0
9	Chiapas	Huixtla	5	1
10	Chiapas	La Concordia	0	1
11	Chiapas	Mazatán	0	1
12	Chiapas	Pijijiapan	0	4
13	Chiapas	Tapachula	8	20
14	Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	0	50
15	Chiapas	Villa Comatitán	1	0
16	Distrito Federal	Ciudad de México	5	11
17	Estado de México	Toluca	2	0
18	Guanajuato	León	0	2
19	Jalisco	Guadalajara	0	3
20	Nuevo León	Monterrey	1	0
21	Oaxaca	Itepec	1	1
22	Puebla	Puebla	2	3
23	Quintana Roo	Cancún	1	16
24	Quintana Roo	Chetumal	0	1
25	Quintana Roo	Cozumel	1	1
26	San Luis Potosí	San Luis Potosí	0	1
27	Tabasco	Tenosique	1	0
28	Tabasco	Villahermosa	0	23
29	Tamaulipas	Nuevo Laredo	0	2
30	Tamaulipas	Reynosa	1	0
31	Veracruz	Coatzacoalcos	1	0
32	Veracruz	Jalapa	0	10
33	Veracruz	Veracruz	0	10
34	Veracruz	Tierra Blanca	0	1
35	Yucatán	Mérida	0	2
Total	16 estados	35 municipios	41	180

Fuente: Comisión Nacional de Derechos Humanos (2014).

A manera de conclusión

Podemos concluir que la situación de México en materia de trata de personas es grave y preocupante; se encuentra profundamente vinculada a otras condicionantes sociales, culturales y delictivas, como la migración ilegal, la explotación sexual, laboral, la esclavitud y prácticas análogas a esta, el trabajo forzoso, por deudas, entre otras violencias, abusos, maltrato, crímenes, que obligan a investigar a fondo los diferentes contextos o escenarios para orientar acciones concretas y locales para su erradicación.

Las dificultades para describir la trata de personas han entorpecido la homologación de los lineamientos jurídicos en los distintos países de Latinoamérica. Por ejemplo, el caso de México, descrito en la Ley General de Trata de 2012, en que se proponen once modalidades de trata que se relacionan con diferentes delitos.

Dicha ley concibe la trata de personas como la acción u omisión dolosa de una o varias personas para explotar a una persona o más, y someterla a la esclavitud, la servidumbre, la prostitución ajena y otras formas de explotación sexual, explotación laboral, trabajo o servicios forzados, mendicidad forzosa, adopción ilegal, utilización de menores de 18 años en delitos, matrimonio forzoso o servil, tráfico de órganos, tejidos y células de seres humanos vivos, y la experimentación biomédica ilícita en seres humanos.

La construcción de respuestas para erradicar el problema de la trata y tráfico de personas es inaplazable. Tendrá que ir de la mano de la búsqueda de sociedades más gobernables, que implican la redefinición del rol del Estado, de las políticas públicas y las responsabilidades de la sociedad civil. La atención de esta problemática debe replantearse necesariamente desde una perspectiva de cooperación internacional y de articulación de políticas públicas.

Una estrategia global frente a la violencia requiere del fortalecimiento del Estado de derecho, la reforma del sistema judicial y de la policía, de las prisiones, de impulsar mayores esfuerzos en la prevención, y de una mayor participación de la sociedad civil. El control, prevención, sanción y represión de la violencia y el crimen constituyen una responsabilidad básica e irrenunciable del Estado y, por ello, son elemento central de las políticas públicas, sin perjuicio de las responsabilidades que en esta materia puedan corresponderle a la sociedad civil.

Enfrentar la trata sexual de mujeres y niñas implica un conocimiento básico de los elementos que constituyen el fenómeno, así como el establecimiento de políticas públicas y medidas legislativas que, por una parte, garanticen el cumplimiento de las obligaciones del Estado y, por otra, empoderen a la sociedad en su conjunto para que exija y ejerza sus derechos.¹⁸

Alberto Spiller (2012), en nota de prensa, señala que los giros llamados “negros” dejan buenas ganancias en México, y que son tapaderas de trata de personas y tráfico de drogas. En México los bares, centros nocturnos y table dance generan 5 000 millones de pesos a la semana, de acuerdo con un estudio realizado el año 2012 por la Asociación Nacional de Bares y Centros de Espectáculos, y presentado frente a la Comisión Especial contra la Trata de Personas del Congreso.

Además, señala que estos giros generarían 900 000 empleos directos, según el presidente de dicha asociación, Ismael Rivera, en 15 000 establecimientos que operan legalmente en el país. Sin embargo, especificó que detectaron aproximadamente 800 lugares que operan sin licencia y donde realizan actividades ilegales. El giro (legal o ilegal) es exitoso, y es de los pocos que no perderá dinero bajo ningún tipo de recesión económica.

La trata de personas sin duda se ha incrementado a nivel mundial y está tomando dimensiones cada vez más preocupantes, particularmente en las distintas modalidades, como el caso de la explotación sexual, donde la prostitución ajena, la pornografía y otras prácticas se han convertido en un sector legal, respetable y rentable del mercado.

La trata de personas se reproduce en nuestro país por las condiciones de corrupción y de impunidad que imperan, donde parece no existir una línea divisoria clara entre legalidad y criminalidad, lo que ha favorecido la impunidad en materia de trata de personas.

Las tareas pendientes a realizar en Jalisco son muchas. Dentro de ellas habrá que subrayar la urgente necesidad de comprensión del tema de la trata y tráfico de personas a nivel local, lo que hace necesaria la identificación puntual de los factores estructurales regionales relacionados (sociales, políticos,

¹⁸ Jade Rivera Rossi. “Guía de capacitación para la elaboración de un programa estatal para prevenir, atender y erradicar la trata sexual de mujeres y niñas”. UNFPA, México, p. 5. Consultado en línea en: <http://www.unfpa.org.mx/publicaciones/M-guiadecapacitacion.pdf>.

económicos, culturales, familiares e individuales), que colocan a las personas en situaciones de indefensión frente a la trata de personas en el marco de la violencia social, el incumplimiento de sus derechos y la posibilidad siempre presente de enfrentar riesgos mayores que llegan a imposibilitar y anular las vidas de las víctimas o sujetos pasivos de estos delitos.

Sin duda que resta mucho por hacer. Se obliga un mayor compromiso político y ético para la multiplicación y conquista de espacios que garanticen un mundo más seguro y justo para los seres humanos y el logro de una vida social armónica y plena.

Bibliografía

- ACHARYA, A. K. y A. SALAS STEVANATO (2005) “Violencia y tráfico de mujeres en México: una perspectiva de género”, *Revista Estudios Feministas*, Sección Florianópolis, 13 (3): 320. Brasil: Estudios Feministas. Disponible en revista electrónica Scielo: <http://www.scielo.br/pdf/ref/v13n3/a03v13n3.pdf>.
- ACHARYA, Arun Kumar (2006) “La esclavitud humana: el tráfico de mujeres en la India y México”. Tesis doctoral. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Antropológicas.
- ALMAZÁN ARGUMEDO, S. (2011) “Infancia en abandono social: víctimas invisibles, daños irreversibles”, *Revista México Social*. México: CEIDAS. Recuperado el 27 de agosto de 2012. Disponible en: <http://www.mexicosocial.org/secciones/especial/item/353-infancia-en-abandono-social-v%C3%ADctimas-invisibles-da%C3%B1os-irreversibles.html>.
- ÁLVAREZ, Carmen (2013) “Centroamérica, puerto de salida para las drogas”, *Excélsior*, México. Consultada el 26 agosto de 2014. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/global/2013/07/29/911074>.
- ARTOLA, J. (2005) “El caso de la trata de personas”. Organización Internacional para las Migraciones. Documento en pdf. Disponible en: <http://www.blogs.imer.gob.mx/arreglandoelmundo/files/2010/07/caso-de-la-trata-de-personas.pdf>.
- (s/a) “Tráfico de personas: cruce de fronteras, documentos de identidad y principales rutas”. México: OIM. Disponible en: http://www.inm.gob.mx/static/Centro_de_Estudios/Foros/documentos%20basicos/5%20

- trafico%20de%20personas%20cruce%20de%20fronteras%20documentos%20de%20identidad%20y%20principales%20rutas.pdf.
- AZAOLA, Elena (2000) “Infancia robada. Niñas y niños víctimas de explotación sexual en México”. México: DIF, UNICEF, CIESAS. Disponible en: http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_resources_infancia_robada.pdf.
- BENÍTEZ, Anyelen (2011) “La trata y tráfico constituyen dos delitos diferentes”, en, Favio Farinella y María Muñoz Jerez (coords.) *La esclavitud del siglo XXI. Trata de Personas con fines de explotación sexual*. Argentina: <http://es.scribd.com/doc/57487225/TRABAJO-DE-INVESTIGACION-TRATA-DE-PERSONAS-UNMDP-DERECHO-INT-PUBLICO#scribd>.
- CAM (2013) Tercer Informe del Observatorio sobre Trata de Personas modalidad de explotación sexual. Centro de Investigaciones Sociales Antonio Montesinos, México.
- CAMPOS GARZA, Luciano (2012) “Trata de personas: impunidad legalizada”, 7 de marzo de 2012. Consultado en: <http://www.proceso.com.mx/?p=300276>.
- CASILLAS R., Rodolfo (2006) “La trata de mujeres, adolescentes, niñas y niños en México. Un estudio exploratorio en Tapachula, Chiapas”. México: Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), Organización de Estados Americanos (OEA), Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) e Instituto Nacional de Migración (INM). Disponible en: <http://www.oas.org/atip/Reports/Estudio.Exploratorio.en.Tapachula.pdf>.
- (2007) “Me acuerdo bien... Testimonios y percepciones de trata de niñas y mujeres en la ciudad de México”. México: Asamblea Legislativa del Distrito Federal/ CDHDF y OIM. Disponible en: http://www.amdh.org.mx/mujeres3/biblioteca/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/3_d_h_mujeres/46.pdf.
- (2008) “Redes visibles e invisibles en el tráfico y la trata de personas en Chiapas”, en *Migración y seguridad. Nuevo desafío en México*. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), pp. 53-71. Disponible en: <http://www.seguridadcondemocracia.org/mys/cap3.pdf>.
- CASILLAS R., R. *et al.* (2009) *Rostros diversos de la trata de personas en México: situaciones presentes y potenciales de las mujeres, niñas, niños y adolescentes*. México: Comisión de Equidad y Género. Cámara de Diputados. 424 pp.

- Consultado en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/rcasillas2.pdf.
- CASTRO SOTO, Óscar Arturo (2004) *Un grito silencioso: tráfico de mujeres en México* (caso Tlaxcala). Tlaxcala, México: Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- CASTRO, O. *et al.* *Mujeres transmigrantes*. México: Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos, A.C.
- CATWLAC A. C. (2012) *Diagnóstico de las causas estructurales y sociales de la trata de personas en la ciudad de México*. México: Coalición Regional contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe.
- CEAMEG (2013) Centro de Estudios para el adelanto de las mujeres y la equidad de género. Información estadística sobre las formas y métodos de captación de víctimas de trata de personas. México: Cámara de Diputados LXII Legislatura.
- CHÁVEZ GUTIÉRREZ, María Antonia (2006a) “Los menores en situación de calle y el problema de la prostitución infantil”, en M. G. Vega López y G. J. González Pérez (coords.) *Infancia, sociedad y salud*. México: Editorial Universidad de Guadalajara.
- (2006b) “Tolerancia cero, explotación sexual comercial de menores”, en Claudia Ávila González (coord.) *Rostros de una infancia vulnerada*. México: Editorial Universidad de Guadalajara.
- (2010) *Tolerancia cero a la explotación sexual y comercial de niñas, niños y adolescentes en el centro histórico de Guadalajara, México*. México: Universidad de Guadalajara, DIF Jalisco, CODENI.
- (2014) “Trata de personas. La trata y tráfico de personas, escenarios globales de la esclavitud moderna”, en *Revista Universitaria Ixaya*, año 4, núm. 6, mayo, México: Universidad de Guadalajara.
- CHÁVEZ GUTIÉRREZ, María Antonia *et al.* (2008) “Factores socioculturales relacionados con la explotación sexual comercial infantil de niños, niñas y adolescentes en México”, en Raquel Pastor (coord.) *Explotación sexual comercial infantil* (un manual con perspectiva de género y derechos humanos). México: Ubijus Editorial.
- (2012a) “Impacto de los instrumentos internacionales y nacionales para erradicar la explotación sexual comercial infantil en México”, en Rossi Orozco (coord.) *Trata de personas*. México: INACIPE.

- (2012b) “El impacto del capítulo mexicano del Observatorio Latinoamericano de Trata y Tráfico de Personas, en la intervención del fenómeno de la trata y tráfico de personas en México”, en *Trata y tráfico de personas. Actualidad y desafíos desde la academia y la sociedad civil en México*. México: Universidad Iberoamericana.
- (2013) “La población infantil en riesgo, dos miradas distintas (Saltillo, Coahuila y Guadalajara, Jalisco)”, en José Edgar Brajam y Jesús Acevedo (coords.) México: Plaza y Valdez Editores.
- (coords.) (2015) *La esclavitud del siglo XXI: el comercio de seres humanos*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara. En prensa.
- CHÁVEZ, A. (2006) *Acercamiento a la explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes en Jalisco*. México: Universidad de Guadalajara y DIF Jalisco.
- Chávez, A. y M. A. Orozco (2009) “Costos de la globalización y los avances tecnológicos para los infantes en vulnerabilidad social extrema en México. El caso de las niñas, niños y adolescentes víctimas de la explotación sexual comercial”, *Hekademos*, Revista Científica de la Fundación Iberoamericana para la Excelencia Educativa, vol. 2. 03. Enero. http://www.hekademos.calidadpp.com/numeros /03/Hekademos_03_03.pdf.
- CHIAROTTI, Susana (2002) “Trata de mujeres: conexiones y desconexiones con migración y derechos humanos”. Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional: Derechos Humanos y Trata de Personas en las Américas. Santiago de Chile- 20 al 22 de noviembre. Consultado en: http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas /2/11302/SChiarotti_definitivo.pdf.
- CNDH (2013) *Diagnóstico sobre la Situación de la Trata de Personas en México*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México. Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2014. Consultado en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/trata_personas/docs/Diagnostico_Trata.pdf.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (2014) “Desafío para autoridades, atender a víctimas de trata”. 5 de noviembre. Notimex, *El Diario de Ciudad Victoria*. Consultado en: <http://eldiariodevictoria.com.mx/2014/11/05/desafio-para-autoridades-atender-a-victimas-de-trata-cndh/>.

- CONVENIO PARA LA REPRESIÓN de la Trata de Personas y la Explotación de la Prostitución creado por la ONU en 1949. Consultado en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/TrafficInPersons.aspx>.
- DALLO, Eva (2015) “La realidad de las esclavas del mundo”, en *Periódico el Mundo*. Infografía: André Gianzo. 15 de mayo. Consultado en: <http://www.elmundo.es/yodona/2015/05/09/55490216268e3e7b558b456d.html>.
- FERRER, Mauricio (2013) “Ligan desaparición de mujeres con explotación sexual”. 24 de abril. Consultado en: <http://movil.informador.com.mx/jalisco/2013/490585/6/ligan-desaparicion-de-mujeres-con-explotacion-sexual.htm>.
- GIJÓN, M. (2011) “Mujeres en la frontera: Intervención educativa y prostitución en el contexto de México”. XII Congreso Internacional de Teoría de la Educación 2011. España: Universidad de Barcelona. Consultado en: <http://www.cite2011.com/Comunicaciones/A+R/165.pdf>.
- HERRERA, Luis (2013) “Jalisco es número uno en desapariciones de mujeres”. 10 de mayo. Consultado en: <http://lajornadajalisco.com.mx/2013/05/jalisco-es-numero-uno-en-desapariciones-de-mujeres/>.
- INFORME DE LA TRATA DE PERSONAS (2012) de los Estados Unidos. Consultado en: <http://www.state.gov/documents/organization/195803.pdf>.
- INFORME del instrumento para el estudio de las condiciones de la Trata de Personas para México. American Bar Association. Marzo 2009 . Consultado en: http://apps.americanbar.org/rol/publications/mexico_2009_htat_es.pdf.
- JIMÉNEZ PORTILLA, L. del C. y M. N. RUIZ RUVALCABA (2013) “Estrategia de prevención de la trata de personas y la violencia de género entre mujeres indígenas”. Proyecto piloto. México: Coordinación General de Formación y Políticas Públicas, de la Fiscalía Especial para los Delitos de la Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA). Procuraduría General de la República. Consultado en: <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/lgamv/v/fevimtra/fevimtra04.pdf>.
- LEY GENERAL PARA PREVENIR, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (2012) Extraído el 12 de noviembre. Consultado en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSEDMTP.pdf>.

- LÓPEZ VILLAGRÁN, Gilberto (2012) “El trabajo sexual del *table dance* en México”, en *Iberoforum*, año VII, núm. 14, julio-diciembre.
- LOS PRINCIPIOS Y DIRECTRICES recomendados sobre los derechos humanos y la Trata de Personas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Consultado en: http://www.unhcr.bg/other/r_p_g_hr_ht_en.pdf.
- MOLINA, Fanny (1995) “El tráfico de mujeres en América Latina”. ALAI, América Latina en Movimiento 1995-07-01. Consultado en: <http://www.alainet.org/es/active/1018>.
- MONTIEL, L. (2009) “Las relaciones de poder como restricciones a los derechos económicos y sociales de la mujer. El caso de la trata de mujeres”. Segundo ensayo ganador publicado en: *Memorias del Décimo segundo certamen de ensayo sobre derechos humanos: Las obligaciones de los estados frente a los derechos humanos de la segunda generación*. Toluca, México: Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México. Consultado en: <http://www.codhem.org.mx/localuser/codhem.org/difus/12certamen%20.pdf>.
- MONTIEL, O. (2009) Trata de personas: padrotes, iniciación y modus operandi. Tesis de maestría. (Tesis inédita de maestría). Tesis ganadora en el Concurso de tesis en género Sor Juana Inés de la Cruz 2008. 4ª emisión. Categoría Maestría. México: Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). Consultado en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101080.pdf.
- MORENO HERNÁNDEZ, M. (s/f) Política criminal frente a la delincuencia organizada en México. Consultado en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/131/17.pdf>.
- MUÑOZ BRAVO, Tomás Milton (2011) “Trata y tráfico de personas en el continente americano: Problemas con orígenes comunes que requieren de acciones estructurales”, *Revista Escenarios XXI*. Año I. Núm. 7. México: Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe. UNAM. Centro de Estudios de Asia y África. El Colegio de México. Centro de Estudios sobre América del Norte. UNAM. Consultado en: <http://escenarios21.com/textos/2011/Enero-Febrero/Ene.Feb.%2011.%20027.pdf>.

- OIT (2014) “Ganancias y pobreza: aspectos económicos del trabajo forzoso”. Consultado en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/--declaration/documents/publication/wcms_243422.pdf.
- ONTIVEROS ALONSO, M. (2013) *El derecho penal frente a la Trata de Personas (problemas técnicos y políticos criminales)*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Consultado en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3064/16.pdf>.
- PROTOCOLO Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) Organización de las Naciones Unidas. Extraído el 24 de noviembre de 2012. Consultado en: <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/Ssmuggling.html>.
- PROTOCOLO para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. 2003.
- SEVILLA BAYÓN, Nuria (2013) “La trata de personas: situación y perspectivas en América Latina”. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria. 21 de mayo de 2013. Consultado en: http://www.iecah.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=2263:la-trata-de-personas-situacion-y-perspectivas-en-america-latina&catid=15:articulos&Itemid=.
- REYES, Itzel (2013) “Detectan en México 13 paraísos para la trata”, *Prensa 24 horas el Diario sin Límites*. Junio 20. Fecha de consulta: 25 de agosto de 2014. Consultado en: <http://www.24-horas.mx/detectan-en-mexico-13-paraisos-para-la-trata-de-personas/>.
- ROMERO, Sebastián (2005) “En los países donde se genera el proceso de trata el principal factor tiene relación con la situación de marginalidad y exclusión”, en Favio Farinella, Favio y María Muñoz Jerez (comps.) *La esclavitud del siglo XXI, Trata de personas con fines de explotación*. Fecha de consulta: 25 de agosto de 2015. Consultado en: <http://es.scribd.com/doc/57487225/TRABAJO-DE-INVESTIGACION-TRATA-DE-PERSONAS-UNMDP-DERECHO-INT-PUBLICO#scribd>.
- SAVE CHILDREN (2012) “Violencia y trata de personas en Centroamérica Oportunidades de intervención regional”. Oficina Regional Convenio

- Violencia y Trata para Centroamérica Save the Children. Consultada 25 de agosto de 2015. http://www.crmsv.org/documentos/NIC%20-%20Convenio_Violencia_Trata.pdf.
- SPILLER, Alberto (2012) “No diga sexo, diga botanero”, *Gaceta Universidad de Guadalajara*. 22 de octubre. Fecha de consulta: 28 de agosto de 2014. Consultado en: http://www.gaceta.udg.mx/G_notas1.php?id=12720.
- SOLÓRZANO, J. (s/f) “La trata de personas. ¿Hay algo peor que la trata de personas?”. Consultado en: <http://photos.state.gov/libraries/bolivia/22433/NASPDF/La%20trata%20y%20su%20forma%20de%20prevenir.pdf>.
- TELLO MORENO, Luisa F. (2012) “De la esclavitud a la trata de personas”. México: Centro Nacional de Derechos Humanos CNDH. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Consultado en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhumex/cont/11/art/art3.pdf>.
- TOBÓN, Ángela *et al.* (2009) *Estudio nacional exploratorio descriptivo sobre el fenómeno de la trata de personas en Colombia*. Colombia: Universidad de Colombia, Bogotá.
- TORRES FALCÓN, Marta (2011) “Explotación sexual y violencia de género: un debate de derechos humanos”, en *Nova et Vetera*. 20 (64): 151-164. Consultado en: <http://216.72.6.88/nova/wp-content/uploads/2012/03/art10-64.pdf>.
- UNICEF (2009) México. Informe anual. Consultado en: <http://www.infoninez.mx/files/informe.pdf>.
- UNODC (2010) *Manual para la lucha contra la trata de personas*. Programa Mundial contra la Trata de Personas. Publicación de las Naciones Unidas. Austria. Consultado en: http://www.unodc.org/pdf/Trafficking_toolkit_Spanish.pdf.
- WALK FREE FOUNDATION (WFF) (2013) Consultado en: <http://www.crisisglobalhoy.com/2014/10/espana-mujeres-y-ninas-los-grupos-mas.html>.

Modernas formas de secuestrar en México

FRANCISCO GRANADOS GONZÁLEZ¹

Introducción

Las modernas formas de secuestrar en México es un tema verdaderamente interesante, que ha impactado la vida y el actuar de los mexicanos, y además tiene relevancia nacional e internacional.

Este artículo se enfoca en los *modus operandi* y la manera en que se están realizando los nuevos tipos de secuestros en México. Conocer esta información es de mucha utilidad para la autoprotección de todos nosotros. Sobre este tema hay poco escrito en el país. Así, esta presentación es producto de las vivencias y del real desempeño policial.

Iniciaremos con el concepto de secuestro; seguiremos con los antecedentes, algo del marco jurídico, las cifras que estamos viviendo, los secuestros más recurrentes, los tipos de secuestros que se dan, la planeación y la ejecución de los mismos, los perfiles de los victimarios y de las víctimas, así como algunos datos relevantes, para finalmente llegar a las conclusiones.

Concepto y diferencias

En México existe una gran confusión para entender qué es un secuestro. Los propios policías mencionan “parece que lo secuestraron”, cuando en realidad

¹ Experto en seguridad pública. Egresado de la National Academy del FBI (Estados Unidos). Articulista de *El Sol de Hidalgo*. Actualmente es director ejecutivo de INFOSEP. Correo electrónico: runpaint@hotmail.com.

fue una privación ilegal de la libertad. Sin duda alguna hay una gran confusión en el uso del término.

La privación ilegal de la libertad (que con frecuencia confundimos con el secuestro) es aquella detención de una persona, sin su consentimiento y no tiene una finalidad u objeto específico. El secuestro consiste en la privación ilegal de la libertad de una persona, con un propósito de tipo financiero o de algún beneficio material; además, pretende obligar a una persona a que haga o deje de hacer algo.

Otra palabra con la que se confunde es el rapto (sinónimo de secuestro): retención de una persona contra su voluntad con el propósito de buscar un rescate; eso es justamente lo que se entiende por rapto.

Otro término con el cual se confunde el secuestro es la desaparición forzada. En México se tienen registrados, hasta 2014, un promedio de 2 400 casos de desapariciones forzadas, según datos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se entiende por desaparición forzada aquella detención legal o ilegal de una persona por un servidor público, quien no lo pone inmediatamente a disposición de la autoridad competente. Un servidor público puede ser un elemento de la policía (municipal, estatal o federal) o los propios elementos de la Marina o del Ejército.

Otra confusión se da con la palabra “levantón”, hoy en día muy común. Un levantón no es más que un narcosequestro, producto de la rivalidad de los grupos de la delincuencia organizada, conocidos como cárteles.

Estos “levantones” son ejecutados por un comando de cinco a ocho personas, bien armadas, quienes interceptan a la víctima y lo privan de su libertad; pueden o no pedir una exigencia por su libertad. Lo alarmante es que un 70% se realiza en la vía pública, un 20% en el trabajo de las víctimas y 10% en los domicilios particulares. Por cada diez levantones que se cometen, ocho son efectivos.

Antecedentes

El primer secuestro documentado en el México moderno se consumó en la calle de Colón, cerca de la glorieta Cristóbal Colón, en la ciudad de México. Fue un 9 de febrero de 1913, cuando Alicia Thomas, hija de François Thomas, fue secuestrada por la Banda del Carro Gris. El pago del rescate ascendió a 100 000 pesos en oro.

La evolución del secuestro en los últimos 45 años se resume de la siguiente forma: en los años setenta el motivo principal para secuestrar fue de orden político; basta recordar el secuestro de Filiberto Vigueras Iturbe, hijo del ex secretario de la CTM en Guerrero, o al que fuera senador Rubén Figueroa Figueroa, candidato a gobernador para ese entonces del estado de Guerrero. Dichos secuestros fueron cometidos por un grupo subversivo encabezado por el activista Lucio Cabañas, del Partido de los Pobres, quien por cierto estudió en las normales rurales del Meche “Luis Villareal” y de Ayotzinapa “Raúl Isidro Burgos”.

El móvil para secuestrar en los ochenta paso de político a económico. En los noventa fueron los empresarios el blanco perfecto; el objetivo principal fue económico. Para esos tiempos los grupos subversivos focalizaron su atención en obtener sumas millonarias en dólares. El pago de un rescate, de un alto funcionario de Banamex, fue de 30 millones de dólares. De los empresarios de Gigante, Printaform y MVS se pagaron supuestamente hasta 15 millones de dólares por cada uno.

Esta década se caracterizó también porque los secuestradores mutilaban a sus víctimas. Basta recordar al “Mocha Orejas” (Daniel Arizmendi), al “Mochadedos” o “El Loncho”.

En el presente siglo, a partir de 2005, el secuestro se incrementó en todo el país. Los propósitos son de tipo económico y por rivalidad, puesto que la delincuencia organizada incursionó en ello. Al diversificar su mercado, encontraron en esta actividad delictiva una fuente adicional para aumentar sus ingresos.

Entre 2005 y 2008 se consumaron algunos secuestros de relevancia nacional y, aunados a los anteriores, generaron una gran inconformidad social que derivó en una enorme marcha “Contra el secuestro” (30/08/08), obligando al gobierno de Felipe Calderón a replantear su estrategia para combatir el secuestro. El 12 de septiembre de 2008 se firmaron las bases de coordinación para combatir el secuestro, en la conferencia nacional de procuradores de ese entonces. Paralelamente, la sociedad civil se organizó y crearon agrupaciones que aportaron propuestas para contrarrestar la inseguridad, destacando dentro de ellas Alto al secuestro y México sos.

Sin embargo, el secuestro siguió en ascenso. A finales de 2010 surgió la “Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro”, la cual

aplica para todo el país y sanciona ese delito hasta por 140 años de prisión. Pero aun así el secuestro se incrementó, y en octubre de 2013 llegó a su clímax. En enero de 2014 se puso en marcha la Coordinación Nacional contra el Secuestro.

Cifras

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2013 publicó la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) elaborada en 2012, donde se estima haberse consumado 105 000 secuestros. La edición 2014 (elaborada en 2013) llegó a sumar 131 946. De estos datos se infiere que diariamente se cometieron 361 secuestros en promedio (lo cual considero prácticamente imposible).

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública registró 1 418 denuncias penales en 2012, en 2013 fueron 1 698 y en 2014, 1 395. Estas cifras se quedaron muy cortas para medir la recurrencia de secuestros en México.

Con los datos arriba mencionados considero que las cantidades estimadas por el INEGI son muy elevadas, y las denuncias penales registradas por el Secretariado Ejecutivo, muy cortas. Por tanto, el registro numérico de casos no es claro; no se sabe con precisión cuáles son las cifras reales de víctimas-secuestro. Según refieren expertos en seguridad, por cada diez secuestros consumados, solamente se denuncia uno.

En lo que va de la presente administración federal, se han denunciado 3 772 eventos, de los cuales la Policía Federal ha resuelto 1 306, liberando a 1 316 víctimas vía negociación y 42 operativamente. Desarticuló 44 bandas de secuestradores, con la detención de 556 presuntos responsables. Por tanto, es la policía más asertiva en el combate al secuestro en todo el país.

México es considerado en todo el continente americano como el país donde se cometen más secuestros; ya hemos rebasado a Colombia, Venezuela, Guatemala y Brasil.

Las entidades más afectadas en todo el territorio son: Tamaulipas, Estado de México, Guerrero, Michoacán, Morelos, Tabasco, Veracruz y Distrito Federal; entidades donde se concentró el 79% de todos los secuestros en México durante 2014.

Secuestros con mayor recurrencia México

1. Perpetrados por la delincuencia organizada: a) exclusivamente con fines de beneficio económico; b) venganza; c) ajuste de cuentas.
2. Virtual
3. Exprés

Planeación y ejecución

Se analizan los de alto impacto, porque didácticamente son muy digeribles.

Los de alto impacto

Se caracterizan porque son ejecutados por delincuentes altamente especializados. Este tipo de secuestro es cuidadosamente planeado; su estructura órgano-funcional se integra por diversas células (investigación, levantamiento, cuidado de la víctima en el lugar del cautiverio, quien brinda seguridad al lugar de cautiverio, negociación, recolección del pago y quien libera a la víctima). Lo curioso es que ninguna célula de estas se conoce entre sí.

La exigencia del pago es en dólares; tienen como propósitos los aspectos políticos y económicos. Los grupos que lo perpetran usualmente son subversivos.

Investigación. En esta etapa los delincuentes indagan a la víctima y su entorno. Llegan a tardarse hasta seis meses; ubican su domicilio, lugares de trabajo, diversiones, inclusive llegan a infiltrar a sus cómplices al grupo de trabajadores de la víctima. Obtienen toda la información posible de la víctima y su entorno. Por consecuencia, conocen muy bien sus fortalezas y debilidades.

Intercepción. Los delincuentes la concretan en el lugar más vulnerable para la víctima y más favorable para ellos. Usualmente, la víctima se transporta en un vehículo blindado, el cual es bloqueado y los delincuentes en fracciones de segundos descienden de sus vehículos y con unos mazos fracturan los cristales del transporte para extraerla, sin necesidad de accionar sus armas. Checan que la víctima no lleve un chip de georreferenciación; si fuera ese el caso, ubican el chip, lo extraen de la víctima y lo destruyen. Tienen todo previsto; por tanto

hacen varios trasplantes de vehículos a fin de superar los retenes que en su caso pudieran enfrentar.

Cautiverio. Los secuestradores arriendan una casa de acuerdo con sus expectativas; llegan incluso a pagar la renta total de un año o dos, por adelantado. Viven como una familia normal, pero en el interior de la vivienda acondicionan un espacio de 3 m por 2 m donde depositarán a la víctima. Previamente este sitio es forrado para que no se llegue a escuchar ruidos que puedan delatarlos. Le adaptan también circuito cerrado de televisión para estar monitoreando de forma permanente al secuestrado.

Una vez que introducen a la víctima a ese lugar, le entregan un documento donde están todas las indicaciones que deberá realizar durante su cautiverio. Según refieren las víctimas secuestradas, “dicho espacio siempre tiene música y está iluminado”, por lo que jamás escucharon las voces, ni tampoco vieron las caras de sus captores. La forma de comunicación entre estos y las víctimas es por medio de una libreta; toda comunicación en el cautiverio es por escrito. Este período puede durar de seis hasta 24 meses.

Comunicación de inicio. Esta no se da por vía telefónica sino a través del internet, por un paquete de mensajería o un arreglo floral, el cual llega por lo menos cinco días después de la captura de la víctima. Por cualquiera de esos medios se les informa a sus familiares o personas muy allegadas a la víctima que está secuestrada.

Negociación. Se realiza a través del internet o periódicos de circulación nacional (*Reforma* o *El Universal*). Los mensajes son encriptados, solamente los entienden familiares o las personas más cercanas a las víctimas. Son publicados en la sección de avisos.

Acuerdo económico. Los montos de la exigencia van de los 2 a 100 millones de dólares; los secuestradores no aceptan pesos. Finalmente, reducen los montos. En ese período de negociación, si los captores no encuentran buena disposición de los familiares de las víctimas para negociar el rescate, utilizan “períodos de silencio” o incomunicación, como una forma de presionar a los familiares para no reducir el monto de la exigencia. Dichos “períodos de silencio” pueden ser hasta de dos meses y consisten en dejar de estar en comunicación con los familiares o amigos cercanos. Luego restablecen el

contacto enviándoles una foto de la víctima, la cual aparece con el periódico de ese mismo día, dando a entender que sigue viva.

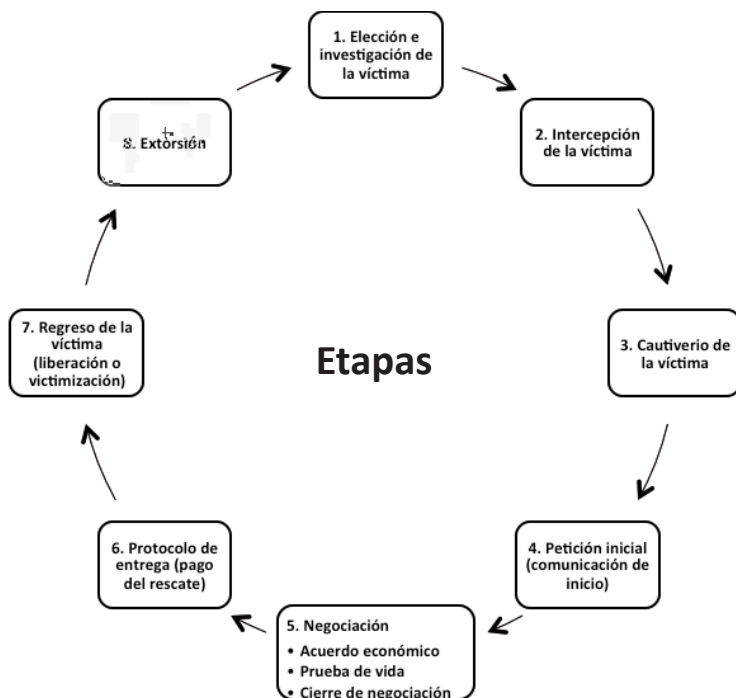
Pago del rescate. Dura de dos a tres días; se da por medio de pistas; son muy creativos los delincuentes, lo hacen para estar seguros de que no está participando la policía en la investigación del secuestro.

Liberación. Esta se hace después del pago del rescate. Su plazo es hasta por 72 horas. En ese lapso los delincuentes verifican que el dinero no contenga un chip, esté completo, no sea falso o esté seriado, etcétera. Si pasa todas estas pruebas, liberan a la víctima, usualmente cerca de su domicilio.



Secuestro por beneficio económico

El secuestro por beneficio económico es perpetrado por los integrantes de la delincuencia organizada. Este tipo de secuestro actualmente es el más común en México. El período de cautiverio puede ser de una semana hasta tres meses; la exigencia se da en pesos, no en dólares como el de alto impacto; el propósito es básicamente económico. Se caracteriza por ser más violento; los secuestradores llegan a violar, lesionar o mutilar a las víctimas.



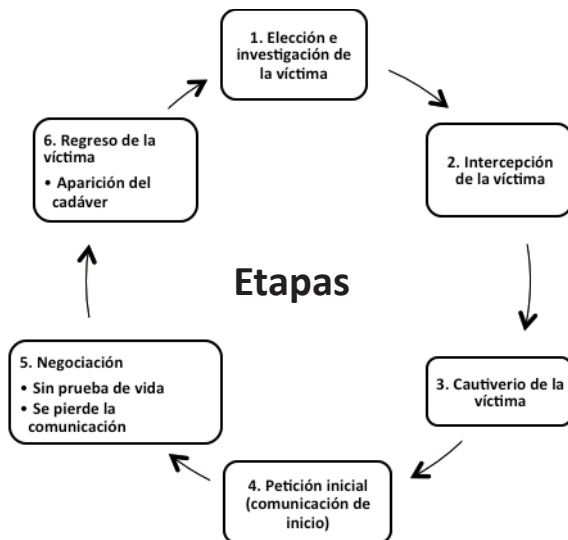
Para elegir e investigar a la víctima dedican alrededor de una semana; posteriormente la vigilan durante otra; obtienen información a través de los empleados que trabajan con las víctimas o a través de las redes sociales, como Facebook, MySpace, Twitter, etcétera.

La detención de la víctima se hace en la vía pública. El período de cautiverio puede durar de dos días hasta tres meses, y la comunicación de inicio se hace por vía telefónica, a diferencia de los secuestros de alto impacto. El acuerdo económico en este tipo de secuestro es en pesos; han llegado a cobrar hasta dos millones de pesos.

Antes del cierre de la negociación siempre entregan una prueba de vida. Una vez que se pactó el pago del rescate, el regreso de la víctima se da cuando se entrega el pago. La liberación es inmediata; sin embargo, desde 2012 a la fecha los secuestradores están extorsionando a los familiares de las víctimas que fueron liberadas, pues como obtuvieron un rescate, estas se convierten en víctimas potenciales para ser extorsionadas. O lo que es peor aún, después de hacer el pago de la exigencia en un secuestro, los delincuentes matan a la víctima.

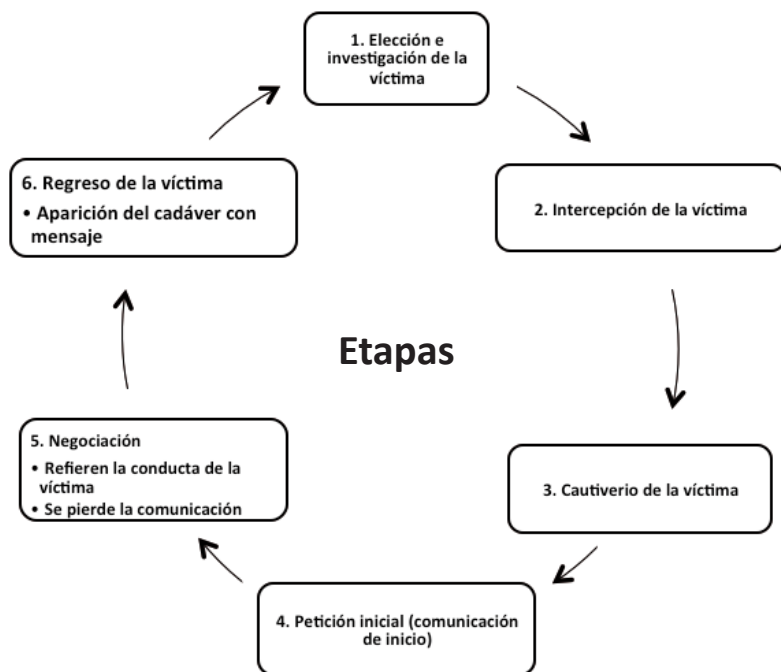
Secuestro por venganza

El secuestro por venganza lo ejecutan básicamente los sicarios. El tiempo de cautiverio máximo es de siete días. La petición inicial se hace por teléfono e inmediatamente después de privarlo de su libertad, indicándoles a los familiares de cuánto debe ser el monto por la liberación de la víctima. Sin embargo, los secuestradores dejan de comunicarse con los familiares; por consecuencia, ya no piden la exigencia y no existe prueba de vida en este tipo de secuestro; 30 días después aparece el cadáver de la víctima.



Secuestro de ajuste de cuentas

El secuestro por ajuste de cuentas es muy similar al perpetrado por venganza; este también es ejecutado por sicarios. Una vez que privan de la libertad a la víctima, los secuestradores inmediatamente entran en contacto vía telefónica con los familiares, a quienes les reprochan la conducta de la víctima: “se metió con quien no debió haberse metido”. Por consecuencia, puede o no haber exigencia; lo más triste es que la víctima jamás regresa a casa. Aparece su cadáver con una leyenda; así es como los grupos criminales organizados le mandan un mensaje a su grupo rival. Curiosamente, dejan los cuerpos donde fácilmente pueden ser encontrados; con esto buscan demostrar los secuestradores que tienen el control de la plaza.



Secuestro virtual

El secuestro virtual se conoce también como extorsión tripartita. El 98% de las llamadas que se hacen por secuestro virtual sale de los penales. Llamamos principalmente a domicilios, negocios o a hoteles.

Por ejemplo, en octubre de 2014, se dio un secuestro de este tipo en Tlaxcala y Puebla: unos maestros universitarios acudieron a Tlaxcala y se hospedaron en un hotel. Una llamada entró a la recepción del hotel, transfiriéndola al cuarto donde estaba hospedado un maestro y su chofer. Tiempo seguido salieron y desaparecieron. Al día siguiente no los encontraron, por lo que todos sus compañeros los empezaron a buscar y no los localizaron; pidieron el apoyo de las autoridades; tiempo después la policía los ubicó en un hotel del centro de la ciudad de Puebla.

Resultó que el maestro recibió una llamada en Tlaxcala, donde lo convencieron de que se saliera del hotel porque iba a haber un operativo. Si no quería ser detenido, tendría que irse a hospedar a un hotel al centro de la ciudad de Puebla; le instruyen comprar un teléfono en el Oxxo, a través del

cual recibiría indicaciones y no debería avisar a nadie. Mientras tanto ubicaron a sus familiares del maestro y les pidieron dinero, puesto que el profesor estaba supuestamente secuestrado. Los delincuentes convencieron al maestro que dijera que estaba secuestrado, cuando estos entrarían en comunicación con sus familiares. Curiosamente, los delincuentes se enlazaron telefónicamente con el maestro y sus familiares; les refirieron que el maestro estaba secuestrado y este lo aceptó, cuando realmente nunca estuvo incomunicado y nunca se le privó de la libertad.

Así la comunicación se dio entre tres teléfonos; por eso el término de extorsión tripartita, la víctima, el familiar y el delincuente. Se conoce también como secuestro virtual, porque se da un secuestro supuestamente a distancia. Afortunadamente, la policía intervino y georreferenció el celular del maestro; fue así como pudieron ubicarlo. Pero jamás estuvo privado de su libertad.

Perfiles

El perfil que prevalece en las víctimas de alto impacto, en su mayoría, es de hombres; la edad oscila entre 25 y 40 años; su condición económica es elevada.

Las víctimas en el secuestro por delincuencia organizada son hombres en un 70%, de cualquier condición social: lo mismo puede ser un agricultor, un profesionista, un médico, estudiantes o servidores públicos. Se están presentando muchos casos en el Distrito Federal, con los médicos, al grado que hoy a estos profesionistas les han indicado que no usen sus batas en las calles. Las edades principalmente van de 21 a 40 años.

En cuanto a los perfiles de los victimarios, el doctor Gustavo Fondevila, investigador del CIDE, en su libro *Perfiles Criminales I*, presenta el resultado de su investigación, en la que encuestó a por lo menos 270 sentenciados por el delito de secuestro en un penal. Destaca lo siguiente:

- Sexo: el 68% son hombres y el 32%, mujeres
- Edad: en los hombres oscila entre 20 a 42 años, y en mujeres hasta 34

En cuanto al nivel educativo de los delincuentes que se dedican al secuestro, son los que tienen más nivel de estudios, que el resto de los delincuentes en México:

- El 50% de los encuestados terminaron la secundaria
- El 13.3% terminó la preparatoria
- El 33.3 otros tipos de estudios

Además, la mayoría de ellos provienen de familias disfuncionales, en cuyos hogares se consumía alcohol o drogas. Son más violentos, proclives al uso de alcohol y drogas de abuso (cocaína, marihuana, pastillas).

Datos relevantes

El doctor Fondevila refiere que el vínculo entre los integrantes de las bandas delictivas correspondió: 47.5% eran amigos; el 42.4%, familiares y el 10.1%, compañeros de trabajo.

Además, en casi el 95% de los secuestros consumados, quienes eligieron a la víctima o quienes dieron datos a los secuestradores fueron los propios amigos, compañeros de trabajo o familiares de las víctimas. Este mismo fenómeno opera con los violadores; la mayoría de estos delinquentes son familiares, amigos, primos o compañeros de estudios de las agraviadas.

La hora en que se concretaron los secuestros, usualmente fue cuando la víctima salió a trabajar o llegó a su casa. Según datos del libro citado, el 42% fueron por la mañana, 31% por la tarde y el 27% por la noche.

El 94% de los detenidos refirieron que si hubieran tenido dinero no estarían en el penal, y lo más grave, mencionaron que fue en la Agencia del Ministerio Público el lugar más idóneo para poder arreglar el no llegar a la cárcel. Además, por cada 5 de los secuestradores, uno prestaba o prestó sus servicios como policía o en las fuerzas armadas, antes de ser detenido.

Conclusiones

Primera. La ejecución de secuestros en la última década en México, se ha incrementado.

Segunda. No existen en nuestro país estadísticas confiables (secuestro-víctima) sobre el secuestro.

Respecto al secuestro-víctima, el INEGI nos dice lo que opina la gente; sin embargo, recordemos que la gente confunde desaparición forzada, privación ilegal de la libertad con secuestro. Las denuncias penales registradas ante el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública se quedan muy cortas; no nos dicen la realidad. La cifra negra que opera para todos los delitos refiere que por cada diez delitos que se cometen en México solamente se denuncia uno; antes esa cifra era por cada tres delitos que se consumaban, solamente se denunciaba uno.

Tercera. Cada vez es más frecuente la práctica de extorsión de las víctimas, tiempo después de ser liberadas; también cada vez hay más personas ejecutadas después de haberse hecho el pago, sobre todo en los secuestros por venganza o por ajuste de cuentas.

Cuarta. No existe una política pública en México para prevenir los secuestros. En Italia desde los noventa a la fecha ha habido cero secuestros, no hay secuestros. Estos datos son de la embajada y los analicé con el Agregado de la Policía de Italia en México. No hay secuestros porque existe una cultura de la denuncia y una ley que dice que cuando se denuncia un secuestro, se congelan las cuentas de la familia, no se puede vender ningún bien de la familia; por consecuencia, les atan las manos a los familiares y los secuestradores no han tenido éxito en sus peticiones.

En Francia se han dado dos secuestros por año, en las últimas fechas; ellos le llaman plagio a lo que nosotros conocemos como secuestro.

Quinta. La estrategia en la resolución de los secuestros, por parte de las fuerzas de la ley, ha mejorado. Ejemplo de ello es la asertividad con que la Policía Federal los resuelve. Este éxito en el combate al secuestro consiste en que, primero hay una línea telefónica 088 que funciona los 365 días del año a todas horas, y cualquier ciudadano puede llamar pidiendo asesoría. Si una persona sufre un problema de secuestro y pide ayuda, ellos entran en contacto con los agraviados, no le exigen que denuncie primero ante el Ministerio Público, sino inmediatamente le brindan asesoría. Cuando el agraviado empieza a ver que hay éxito en el trabajo del rescate, el propio agraviado inicia su denuncia; ese ha sido su éxito.

Lo que menos nos gusta a todos los ciudadanos es acudir al Ministerio Público para iniciar una averiguación, ya que es todo un viacrucis.

Fuentes de consulta

- CAMARILLO, María Teresa y Martha ÁLVAREZ (coords.) (2014) *El secuestro en México durante la primera década del siglo XXI*. México: IIB-UNAM.
- CHONG MAGALLANES, Jahtziri (2014) “El secuestro sigue al alza en México: Observatorio Nacional Ciudadano”. México.
- GRANADOS GONZÁLEZ, Francisco (2015) “Lo último... en secuestros”. Artículo consultado en línea en: <http://www.cursorenlanoticia.com.mx/?p=8268>.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF) 30/11/12-29/01/14. México.
- JIMÉNEZ ORNELAS, René A. (2002) *El secuestro: uno de los males sociales del mexicano*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO (2014) “Análisis integral del secuestro en México”. Reporte consultado en línea en: <http://onc.org.mx/2014/08/26/analisis-integral-del-secuestro-en-mexico-como-entender-esta-problemaica/>. México.
- POLICÍA FEDERAL. Consulta de archivo.
- SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. Consulta de archivo.
- VILALTA, Carlos y Gustavo FONDEVILA (2013) *Perfiles criminales I. Frecuencias y descriptivos*. México: CIDE.

Acerca de los coordinadores de
La seguridad ciudadana y sus diversas visiones

LIC. JOSÉ TRINIDAD PADILLA LÓPEZ

Es licenciado en Sociología por la Universidad de Guadalajara. Estudió en la Université Sorbonne Nouvelle, de París. Cuenta con diversos cursos y diplomados de liderazgo y administración de las instituciones de educación superior. Es doctor *Honoris causa* por la Universidad Kuyng Hee, de Seúl, Corea del Sur, y por la Universidad Soka, de Tokio, Japón. Fue rector de la Universidad de Guadalajara, de 2001 a 2007. Fue diputado federal por el VIII Distrito del Estado de Jalisco (2009-2012), en el que fungió como presidente de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos e integrante de la Comisión de Ciencia y Tecnología, Cámara de Diputados. También fue diputado local en la LX Legislatura del Congreso de Jalisco (2012-2015), donde se desempeñó como presidente de la Comisión de Desarrollo Urbano, vocal de la Comisión de Asuntos Metropolitanos, vocal de la Comisión de Planeación y Desarrollo, y vocal de la Comisión de Educación. Actualmente es procurador de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de Jalisco y profesor investigador de la Universidad de Guadalajara. Es autor de varias obras académicas que analizan la calidad de la educación superior y las políticas globales.

DRA. MARÍA ESTHER AVELAR ÁLVAREZ

Estudió la carrera de Abogado y las maestrías en Derecho Privado y en Derecho Penal, en la Universidad de Guadalajara. Cuenta con Doctorado en Derecho por el Instituto de Estudios Jurídicos. Actualmente es rectora del Sistema de Universidad Virtual y profesora investigadora de tiempo completo con perfil PRODEP, de la Universidad de Guadalajara. Su línea de investigación pertenece al cuerpo académico “Sistemas Parlamentarios, de Justicia y Administración Pública”, adscrito al Sistema de Universidad Virtual. Ha organizado simposios y congresos de reconocimiento internacional. Además, ha impartido diversas conferencias en instituciones educativas y ha publicado varios artículos y capítulos, así como coordinado algunos libros.

MTRA. MARÍA DEL CONSUELO DELGADO GONZÁLEZ

Estudió la carrera de Abogado en la Universidad de Guadalajara y la Maestría en Derecho Público en la Universidad Panamericana, campus Guadalajara. Actualmente es Secretario Administrativo del Sistema de Universidad Virtual y profesora de la Universidad de Guadalajara. Su línea de investigación está adscrita al cuerpo académico “Sistemas Parlamentarios, de Justicia y Administración Pública”.

La seguridad ciudadana y sus diversas visiones
se terminó de imprimir en septiembre de 2016
en el taller de Grafisma Editores, S. A. de C. V.

Jaime Nunó 670, Santa Teresita
Guadalajara, Jalisco, México

La edición consta de 300 ejemplares

Diseño de portada
Postof

Diagramación
Rosalía Valeriano Palafox



ISBN: 978-607-9326-48-7

